

## KEBIJAKAN PUBLIK PADA MASYARAKAT MULTIKULTURAL

Oleh : Christine Diah Wahyuningsih  
[chrisayudia@yahoo.com](mailto:chrisayudia@yahoo.com)

### *Abstract*

*The portrait of multicultural societies that can coexist in terms of customs and culture even though they come from different ethnic groups shows that the cultural diversity in society expressed socially has proven not to give birth to social conflict. The main reference for the realization of a multicultural Indonesian society is multiculturalism, which is a view that recognizes and admires differences in equality, both individually and culturally.*

*Multiculturalism can develop when supported by tolerance and a willingness to respect one another. Building a multicultural society starts from an understanding called multiculturalism, which is an idea that contains an effort to understand the nature of the complexities and interrelations between one culture with another culture that is an element of multicultural culture.*

*Public policy has a very broad dimension because it covers what the government does or does not do. That is, what the government does not do on a particular issue also becomes a public policy. In a broad sense, public policy has an absolute relationship with the community, because the orientation of public policy will return to the community and its environment.*

*In some cases, even though public policies have been prepared in accordance with values and interests that cannot be avoided, so that the real involvement of the whole community in the formulation process, responsible for the implementation and in reviewing the development results of public policy is an indicator of the success of a policy. This implies that there must be strong synergy between the people and the government in a public policy.*

*Keywords: Public Policy, Multicultural, Society, Engagement*

### **A. PENDAHULUAN**

Kebijakan publik secara sederhana dapat didefinisikan sebagai apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Dalam pengertian ini, kebijakan publik memiliki dimensi yang sangat luas karena mencakup atas apa yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah. Artinya, apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah dalam suatu persoalan tertentu juga menjadi suatu kebijakan publik. Harod Laswell dan Abraham

Kaplam (dalam Subarsono, 2008) mengatakan bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktek sosial yang ada dalam masyarakat. Ini berarti bahwa kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai atau kepentingan masyarakat secara umum, karena jika suatu kebijakan publik bertentangan dengan nilai-nilai atau kepentingan masyarakat, maka pasti akan terjadi resistensi dari masyarakat ketika kebijakan tersebut di implementasikan. Dalam arti yang luas, kebijakan publik memiliki hubungan secara mutlak dengan masyarakat, karena orientasi kebijakan publik akan kembali pada masyarakat dan lingkungannya.

Dalam beberapa kasus, meskipun kebijakan publik sudah disusun sesuai dengan nilai dan kepentingan tidak dapat dihindarkan, sehingga keterlibatan nyata seluruh masyarakat dalam proses perumusan, bertanggungjawab atas pelaksanaan maupun dalam meninjau kembali hasil-hasil pembangunan dari kebijakan publik merupakan indikator keberhasilan dari suatu kebijakan. Ini mengisyaratkan bahwa harus ada sinergisitas yang kuat antara masyarakat dan pemerintah dalam suatu kebijakan publik.

## **B. PENGERTIAN MASYARAKAT MULTIKULTURAL**

Masyarakat multikultural merupakan masyarakat yang memiliki perbedaan suku bangsa, bahasa, agama, dan adat-istiadat. Menurut **J.S. Furnivall**, masyarakat multikultural adalah suatu masyarakat yang terdiri dari dua atau lebih elemen yang hidup sendiri-sendiri tanpa ada pembauran satu sama lain di dalam satu kesatuan politik. Selain definisi yang diungkapkan oleh J.S. Furnivall, Sementara itu **Nasikun** mengungkapkan definisi masyarakat multikultural adalah masyarakat yang terdiri dari dua atau lebih dari tatanan sosial, masyarakat, atau kelompok yang secara kultural, ekonomi, dan politik dipisahkan (diisolasi), dan memiliki struktur kelembagaan dan berbeda satu sama lain, sehingga masyarakat multikultural sering disebut dengan **masyarakat majemuk**. Dalam konteks Indonesia, corak masyarakat Indonesia yang Bhineka Tunggal Ika bukan lagi hanya berkutat pada keanekaragaman suku bangsa, melainkan keanekaragaman kebudayaan yang ada dalam

masyarakat Indonesia. Acuan utama bagi terwujudnya masyarakat Indonesia yang multikultural adalah **multikulturalisme**, yaitu sebuah pandangan yang mengakui dan mengagumkan perbedaan dalam kesederajatan, baik secara individual maupun secara kebudayaan. Multikulturalisme dapat berkembang ketika didukung adanya toleransi dan kesediaan untuk saling menghargai.

### C. KARAKTERISTIK MASYARAKAT MULTIKULTURAL

Menurut Van Den Berghe, ada 6 karakteristik yang dimiliki oleh masyarakat multikultural :

1. Terjadinya segmentasi ke dalam bentuk-bentuk kelompok sosial, keberagaman yang terdapat dalam masyarakat dapat membuat masyarakat membentuk kelompok tertentu berdasarkan identitas yang sama sehingga menghasilkan sub kebudayaan berbeda satu dengan kelompok lain. Misalnya, di pulau Jawa terdapat suku Jawa, Sunda, dan Madura di mana ketiga suku tersebut hidup di pulau Jawa dan memiliki kebudayaan yang berbeda.
2. Memiliki pembagian struktur sosial ke dalam lembaga-lembaga yang bersifat non-komplementer.

Masyarakat yang beragam membuat struktur masyarakat pun mengalami perbedaan antara masyarakat satu dengan masyarakat lain. Perbedaan struktur masyarakat itu dapat dilihat melalui lembaga-lembaga sosial yang bersifat tidak saling melengkapi. Misalnya, pada lembaga agama di Indonesia yang menaungi beberapa agama memiliki stuktur yang berbeda. Lembaga-lembaga agama tersebut tidak saling melengkapi karena karakteristik dari keberagaman masyarakat (agama) pun berbeda.

3. Kurang mengembangkan konsensus (kesepakatan bersama).

Masyarakat yang beragam memiliki standar nilai dan norma berbeda yang diwujudkan melalui perilaku masyarakat. Hal itu disebabkan karena karakteristik masyarakat yang berbeda kemudian disesuaikan dengan kondisi lingkungan fisik dan sosial. Karena kondisi masyarakat yang

beragam tersebut, kesepakatan bersama cenderung susah untuk dikembangkan.

4. Relatif sering terjadi konflik.

Perbedaan-perbedaan yang ada di masyarakat menjadi salah satu pemicu terjadinya konflik. Konflik yang terjadi bisa sangat beragam, mulai dari konflik antar individu sampai konflik antar kelompok. Hal ini bisa disebabkan oleh minimnya toleransi satu sama lain, baik antar individu maupun antar kelompok.

5. Secara relatif, integrasi sosial tumbuh karena paksaan dan saling ketergantungan di bidang ekonomi. Apabila masyarakat multikultural bisa terkoordinasi dengan baik, maka integrasi sosial sangat mungkin terjadi, tetapi integrasi sosial di masyarakat timbul bukan karena kesadaran, melainkan paksaan dari luar diri atau luar kelompok. **Contoh** : aturan tentang anti-diskriminasi dalam penggunaan fasilitas publik. Disamping itu masyarakat multikultural memiliki ketergantungan dalam bidang ekonomi yang dapat mendorong terjadinya integrasi karena kebutuhannya. Contohnya adalah individu yang bekerja pada individu atau perusahaan lain membuat dirinya harus mematuhi segala aturan yang dibuat. Terjadinya kondisi patuh dan integrasi timbul karena adanya aturan yang mengikat individu dalam melaksanakan pekerjaannya dan hal tersebut dilakukan untuk memenuhi kebutuhan ekonominya.

6. Adanya dominasi politik

Kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat multikultural dapat memiliki kekuatan politik yang mengatur kelompok lain. Hal ini menjadi bentuk penguasaan (dominasi) dari suatu kelompok kepada kelompok lain yang tidak memiliki kekuatan politik.

Pada umumnya bahwa masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinyu, dan yang terikat oleh suatu rasa identitas bersama. Semua warga masyarakat merupakan manusia yang hidup bersama, hidup bersama dapat

diartikan sama dengan hidup dalam suatu tatanan pergaulan dan keadaan ini akan tercipta apabila manusia melakukan hubungan. Indonesia, adalah negara kesatuan tetapi terdapat banyak sekali ras, suku, budaya, dan bahasa. Sebagai masyarakat Indonesia kita dituntut untuk selalu menjunjung tinggi nilai persatuan dan kesatuan dengan menghormati setiap suku yang ada, sehingga masyarakat Indonesia ini dijuluki dengan masyarakat multikultural.

Multikultural memiliki 2 sisi, yakni sisi positif dan negatif. Sisi positifnya bisa mengukuhkan persatuan dan sisi negatifnya bisa menyebabkan perpecahan. Sebagai contoh sisi positif di Yogyakarta. Disana masyarakatnya yang multikultural dan bisa hidup berdampingan dengan harmoni. Di Yogyakarta terdapat Prambanan sebagai tempat orang Hindu, Borobudur sebagai tempat orang Budha, dan di lingkungan sekitar juga terdapat komunitas Muslim. Di Yogyakarta juga berdiri organisasi besar Islam yakni Muhammadiyah. Selain itu, Yogyakarta dijuluki sebagai kota pendidikan karena disana terdapat banyak sekolah serta perguruan tinggi dimana siswa dan mahasiswanya berasal dari penjuru Indonesia. Indonesia dibentuk berdasarkan rasa kebersamaan, berlatarbelakang keberagaman suku, budaya, bangsa dan warna kulit. Di Indonesia memiliki tiga nilai yang telah tertancap didalam diri masyarakatnya yaitu moderasi, toleransi, dan dialog yang tetap dipelihara untuk menangani hal-hal yang sifatnya kekerasan. Dalam menangani kekerasan atau kejahatan ada dua pendekatan yang dilakukan yakni hukum, tetapi lebih banyak pendekata budaya dan agama.

Sedangkan untuk sisi negatif dari multikultural ialah bahwa telah dibuktikan bahwa ancaman-ancaman negara bisa hancur dikarenakan multikulturalisme. Di masyarakat, banyak muncul sifat-sifat individualisme dan egoisme, baik atas nama agama, suku atau politik. Memang benar sifat individualisme merupakan kewajiban bagi manusia, tetapi jika terus-menerus tanpa melihat ataupun melirik ke samping tak akan negara tersebut

dengan masyarakat yang seperti itu bersatu. Sifat-Sifat tersebut dapat berubah menjadi eksklusivisme dan pada akhirnya memicu perpecahan masyarakatnya, apalagi jika ditambah dengan persaingan ekonomi, sosial serta budaya.

Untuk mengatasi serta mencegah hal-hal diatas terjadi; Pertama, harus ada kesadaran setiap masyarakat akan pentingnya multikulturalisme. Kedua, mengembangkan budaya dalam masyarakat untuk msaling menghargai dan tenggang rasa. Dalam ideologi bangsa kita sendiri pun mengajarkan untuk selalu tenggang rasa apapun itu apalagi mengenai keutuhan bangsa kita yang tercakup dalam multikultural ini.

Membangun masyarakat multikultural bertolak dari suatu paham yang disebut multikulturalisme yaitu gagasan yang berisikan upaya untuk memahami hakikat kompleksitas dan kesalingterkaitan antara satu budaya dengan budaya lain yang menjadi unsur budaya multikultural tersebut. Paham ini dipengaruhi oleh pemikiran pascapositivis dan pascamodernis. Ada perbedaan antara multikulturalisme dan pluralisme. Dalam bidang sosial budaya, pluralisme adalah keyakinan bahwa realitas sosial budaya itu beragam. Pluralisme ini memang sesungguhnya dasar dari multikulturalisme. Akan tetapi, dalam multikulturalisme, selain mengakui keragaman, juga menekankan pada perbedaan dalam kesederajatan. Multikulturalisme mencakup suatu pemahaman, penghargaan dan penilaian atas budaya seseorang. Selain itu juga merupakan suatu penghormatan dan keingintahuan tentang budaya orang lain. Namun demikian tidak untuk menyetujui seluruh aspek budaya tersebut, melainkan untuk melihat bagaimana sebuah budaya asli dapat mengekspresikan nilai bagi para anggotanya.

#### **D. BINGKAI KULTURAL DAN SOSIOLOGIS**

Pada tataran sosial budaya, masyarakat multikultural juga tidak sama dengan masyarakat plural. Namun masyarakat plural juga merupakan dasar bagi perkembangan masyarakat multikultural. Di dalamnya masyarakat dan

budaya berinteraksi dan berkomunikasi secara intensif. Masyarakat plural adalah suatu tatanan yang di dalamnya terdapat berbagai unsur masyarakat yang memiliki ciri-ciri budaya yang berbeda satu sama lain. Dalam masyarakat plural, tiap anggotanya, relatif hidup dalam dunianya sendiri-sendiri. Hubungan antar berbagai unsur yang berbeda itu ditandai oleh corak hubungan yang dominatif dan karena itu bersifat diskriminatif, meskipun tersamar. Keanekaragaman budaya, agama, dan bahasa tidak sama artinya dengan masyarakat multikultural.

Pada masyarakat multikultural, interaksi aktif antara berbagai unsur budaya yang plural itu terjadi dalam kehidupan sehari-hari. Berbagai unsur yang ada dalam masyarakat dipandang dan ditempatkan dalam kedudukan yang sejajar dan setara sehingga tercipta keadilan di antara berbagai unsur/budaya yang berbeda itu. Dalam masyarakat multikultural, perbedaan agama, budaya, etnis, lokalitas, bahasa, rasa, suku bangsa, dan lain-lain dilihat sebagai mozaik yang memperindah masyarakat.

Prinsip keanekaragaman, perbedaan, kesederajatan, persamaan, penghargaan pada demokrasi, hak asasi, dan solidaritas merupakan ideologi yang harus diperjuangkan dan dijunjung tinggi. Dalam kaitan ini kajian multikulturalisme dapat menanamkan toleransi serta membina solidaritas dan kesadaran bahwa di tengah berbagai perbedaan itu tetap ada nilai-nilai kemanusiaan dan martabat yang harus dihormati bersama.

## **E. BINGKAI FILOSOFIS DAN TEOLOGIS**

Ada beberapa tesis filsafat multikultural dalam ilmu sosial budaya yang perlu dipahami dan dikembangkan dalam budaya multikultural, antara lain:

1. Pertama, hindarkan cara berpikir dikotomis, dan berpikirlah secara dialektis.
2. Kedua, jangan menjadikan orang lain sebagai orang lain, dan jadikanlah perbedaan sebagai dasar untuk saling memahami.
3. Ketiga, berdialog dan berinteraksilah dengan orang lain.

4. Keempat, jangan berpikir etnosentris, namun carilah hal-hal yang lebih mendekati satu dengan yang lain.
5. Kelima, berpikirlah sebagai kata kerja (proses, transformasi, evolusi) bukan sebagai kata benda.

Tesis-tesis tersebut jelas berkaitan dengan metode berpikir multikulturalisme yang menghindari model berpikir linier, dualis dan statis. Dalam kaitan ini maka upaya menjunjung tinggi kehormatan menjadi sangat penting, karena setiap manusia selalu menghargai kehormatan. Orang akan merasa terpukul kalau kehormatannya dilecehkan. Oleh karena itu, orang akan membela kehormatannya dengan segala cara. Aristoteles mengatakan bahwa orang akan merasa tersanjung kalau dihormati.

Mengapa orang sampai dihormati, karena dalam dirinya ada keutamaan-keutamaan. Oleh karena itu Thomas Aquinas mengatakan bahwa kehormatan merupakan buah keutamaan *honor est praemium virtutis*. Jadi seseorang dihormati bukan karena status sosialnya, melainkan karena kualitas moralnya, yaitu keutamaan yang dimilikinya. Sumber dari segala keutamaan adalah cinta kasih, karena cinta kasih merupakan penggerak tindakan manusia. Setiap tindakan manusia, kata Thomas Aquinas, apa pun jenisnya, mencapai kepenuhannya karena cinta kasih. Maksudnya adalah bahwa cinta kasih menjadi sumber utama yang menggerakkan tindakan manusia. Kasih adalah ibu dan akar semua keutamaan *caritas est mater et radix omnium virtutum*. Cinta kasih direfleksikan Plato dari tiga aspek, yaitu:

1. *Eros*: keinginan yang menggelora untuk dimiliki dan memiliki, keinginan untuk menjadi satu dengan yang dicintai; keinginan terpusat pada kualitas pribadi yang dicintai, misalnya: cantik, ganteng, kaya, pintar dsb. Dalam ajaran Islam dapat dianalogikan dengan *mawaddah*, dalam agama Hindu dan Buddha cinta kasih semacam ini disebut *prema* atau cinta egois.
2. *Hilea*: cinta kasih yang berdasar pada hubungan saling melengkapi dan mengisi antar pribadi yang menjalin persahabatan. Cinta model ini biasanya terjadi antara saudara, anggota keluarga, dan antar sahabat. Dalam ajaran

Islam dapat dianalogikan dengan *rahmah*, dalam ajaran agama Hindu dan Buddha disebut *maitri* atau *mitra*, cinta kasih persaudaraan atau cinta kasih di antara sahabat.

3. *Agape*: bentuk cinta kasih yang berani berkorban, bahkan mengorbankan diri tanpa mengharapkan balasan. *Agape* merupakan ajaran pokok dalam agama Kristen. Dalam ajaran agama Islam dapat dianalogikan dengan *mahabbah*, dalam ajaran agama Hindu dan Buddha disebut *metta*, dalam agama Konghucu dapat disebut *ren* (cinta kasih atau peri kemanusiaan), salah satu kebajikan tertinggi dari lima kebajikan, *wu chang*.

Cinta kasih ini melahirkan dua kaidah emas. Kaidah emas pertama: *Apa yang tidak dikehendaki orang-orang berbuat kepadamu, janganlah kamu berbuat kepada orang-orang lain*. Kaidah emas kedua: Segala sesuatu yang kamu kehendaki supaya orang berbuat kepadamu, perbuatlah demikian juga kepada mereka.

Implementasi dari ajaran cinta kasih ini memang tidak mudah. Lebih-lebih di tengah perubahan sosial yang demikian cepat dan tekanan kehidupan ekonomi yang sangat berat. Namun harus terus diperjuangkan. Dalam perspektif Islam, pengembangan cinta kasih harus dilakukan dengan pendidikan, dakwah dan keteladanan. Ada dua lingkungan sosial yang menjadi sasaran, yaitu rumah tangga dan masyarakat.

Dalam lingkungan rumah tangga, mempromosikan *keluarga sakinah* dengan pembiasaan pelaksanaan ajaran agama dari hal-hal yang sederhana dan membangun kebersamaan. Di lingkungan masyarakat mempromosikan perwujudan *masyarakat marhamah*, dimulai dari kehidupan bertetangga dengan pembiasaan bekerjasama dan gotongroyong.

Dalam mempromosikan ajaran cinta kasih, dalam sudut pandang agama Islam tentu saja harus dilakukan dengan berpegang teguh pada prinsip dakwah Islamiyah, yakni hikmah, mauizhah hasanah, mujadalah hasanah. Dengan metodologi pengembangan karakter bangsa seperti ini diharapkan dapat

mewujudkan masyarakat multikultural. Dengan demikian persatuan Indonesia akan semakin kokoh dan kuat.

Dalam Keputusan Ijtima' Ulama Komisi Fatwa MUI se-Indonesia III Tahun 2009 Tentang Masalah Asasiyah Wathaniyah (masalah Strategis Kebangsaan) mengenai Prinsip-prinsip Ajaran Islam Tentang Hubungan Antar umat Beragama dalam Bingkai Negara Kesatuan Indonesia (NKRI) menegaskan bahwa kesepakatan bangsa Indonesia untuk membentuk NKRI dengan Pancasila sebagai falsafah dan UUD Negara Republik Indonesia 1945 sebagai konstitusi merupakan ikhtiar untuk memelihara keluhuran agama dan mengatur kesejahteraan kehidupan bersama, di mana kesepakatan ini mengikat seluruh elemen bangsa. Bangsa Indonesia adalah bangsa yang majemuk, baik suku, ras, budaya maupun agama. Karenanya bangsa Indonesia sepakat untuk mengidealisasikan bangsa ini sebagai sebuah bangsa yang majemuk tetapi tetap satu dengan semboyan *bhineka tunggal ika*. Umat Islam sebagai bagian terbesar dari bangsa ini harus terus menjaga konsensus nasional tersebut.

Dalam hal kemajemukana agama, negara mengakui enam agama, yakni Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Buddha, dan Konghucu, di mana masing-masing agama tersebut mempunyai posisi yang sama di dalam konstitusi negara. Negara menjamin warganya untuk memeluk agamanya masing-masing. Dalam kaitan ini Ijtima' menegaskan bahwa Islam mengakui eksistensi agama lain tanpa mengakui kebenaran ajaran agama tersebut, sebagaimana pada masa Nabi juga mengakui eksistensi agama selain Islam, antara lain Yahudi, Nasrani, dan Majusi.

Dalam konteks berbangsa dan bernegara, setelah proklamasi 1945 Islam memandang posisi umat beragama sebagai sesama bagian warga bangsa yang terikat oleh komitmen kebangsaan sehingga harus hidup berdampingan secara damai dengan prinsip *mu'ahadah* atau *muwatsaqah* (perjanjian), bukan posisi *muqatalah* atau *muharabah* (peperangan).

Dalam rangka menghindarkan adanya benturan antarpemeluk agama di Indonesia, Ijtima' menegaskan bahwa negara wajib menjamin warganya untuk menjalankan agamanya dan melindungi kemurnian agama sesuai dengan ajaran agama masing-masing dari setiap upaya penodaan agama. Setiap orang, kelompok masyarakat, lembaga atau organisasi yang melakukan penodaan agama, baik secara terang-terangan maupun tersembunyi, negara harus menindaknya secara tegas sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **F. KEBIJAKAN PUBLIK PADA MASYARAKAT MULTIKULTURAL**

Dalam proses implementasi kebijakan publik selalu terbuka kemungkinan perbedaan antara apa yang direncanakan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan. Salah satu penyebabnya adalah proses implementasi kebijakan seringkali berbenturan dengan banyak kepentingan dan harapan terutama pengaruh persepsi setting lingkungan dimana kebijakan itu dilaksanakan. Demikian pula dengan masyarakat yang multikultural, beberapa kebijakan publik yang *populis* dari pemerintah desa dalam proses implementasinya masih saja terjadi resistensi. Penyebab utamanya adalah tidak tersalurkannya aspirasi masyarakat dalam proses implementasi kebijakan meski pada tahap perumusan kebijakan itu mendapat dukungan yang baik. Selain itu, aktor-aktor yang dipilih untuk menjalankan program juga berpengaruh besar terhadap kesuksesan suatu program sebagaimana yang pada umumnya terjadi di Desa Multikultural. Dalam banyak kasus resistensi yang muncul dalam implementasi kebijakan pemerintah desa yang *populis* sebagian besar disebabkan oleh pelaksana teknis lapangan yang tidak koordinatif dengan masyarakat setempat. Oleh karena itu, dalam mewujudkan suatu produk kebijakan publik yang bernuansa kesejahteraan rakyat, masalahnya, bukan hanya terletak pada kemauan politik (*political will*) dari pemerintah, tetapi juga pada proses pelaksanaan terlebih jika obyek sekaligus subyek kebijakan tersebut adalah masyarakat multikultural (Suryono, 2014)

Berkaitan dengan hal di atas, meskipun secara sosio kultural masyarakat multikultural sangat terbuka dan toleran, tetapi dalam sikap-sikap politik yang berkenaan dengan pemerintah desa dan kebijakan publik sikap tersebut cenderung melemah. Amin (2017) mencatat bahwa yang menyebabkan hal tersebut terjadi adalah karena adanya perbedaan afiliasi politik elit di Desa yang kemudian menciptakan polarisasi elit lokal yang ada di Desa dimana setiap etnis memiliki elitnya masing-masing dan memiliki afiliasi politik yang juga berbeda. Polarisasi elit desa ini pada akhirnya memberikan pengaruh terhadap respon masyarakat terhadap kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah desa. Akibatnya, pada ranah politik dan pemerintahan masih sering terjadi benturan-benturan kecil akibat dari polarisasi kepentingan di tataran elit. Kemudian, kebijakan publik menjadi salah satu arena pertarungan kepentingan antar elit yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat dari masing-masing dusun dan etnis, sehingga dalam proses perumusan kebijakan juga seringkali terjadi tarik-menarik kepentingan.

Secara prosedural, mekanisme perumusan kebijakan di masyarakat multikultural sesuai dengan prosedur yang ada, yaitu dirumuskan dari tingkat RT dalam bentuk musrembang RT, kemudian berlanjut ke musrembang dusun atau musrembangdus dan akhirnya dimusyawarahkan dalam Musrembang tingkat desa, dan mekanisme tersebut telah berjalan dengan baik. Namun yang masih menjadi persoalan pada tataran ini adalah pada dimensi transparansinya. Masih ada warga yang mengeluhkan terkait aspek transparansi dalam proses perumusan kebijakan tersebut karena hasil musrembang tingkat RT, Dusun hingga ke tingkat Desa masih menjadi informasi yang mahal bagi sebagian besar masyarakat, bahkan yang juga menjadi permasalahan adalah orang-orang yang di undang dalam rapat Murembang kerap kali tidak mewakili unsur-unsur sosial yang kompeten sehingga informasi dari musyawarah hanya menjadi konsumsi di tingkat elit. Akibatnya hasil dari perumusan kebijakan yang dirumuskan bersama di

tingkat RT, Dusun dan Desa tidak mendapatkan respon balik dari masyarakat yang akan menjadi obyek sekaligus subyek dari kebijakan publik tersebut.

Kondisi tersebut diatas mengindikasikan bahwa arti dan fungsi masyarakat masih di tempatkan dalam konteks pemerintah sebagai realitas, dimana perumusan kebijakan dilepaskan dari hubungan dilaketis masyarakat itu sendiri. Kondisi ini tentunya mengakibatkan dukungan masyarakat dalam tahap implementasi menjadi sangat lemah. Dalam konteks kebijakan publik di masyarakat multikultural lemahnya transparansi dalam pengambilan kebijakan publik adalah problem yang melengkapi lemahnya implementasi kebijakan publik pada masyarakat. Hal ini juga berarti bahwa, meski secara prosedural proses perumusan telah dilaksanakan dengan baik, namun secara substantif belum melalui proses belajar dan partisipasi yang memadai, sehingga efektifitas kebijakan cenderung melemah. Dalam bahasa lain, perumusan ataupun mekanisme pengambilan kebijakan publik tidak atau belum murni berasal dari aspirasi masyarakat, melainkan bersumber dari apa yang dianggap penting bagi para elit atas masyarakat yang kemudian di generalisasi sebagai kebutuhan publik. Akhirnya proses implementasi kebijakan itu minim dukungan dan tidak mendapat perhatian yang baik oleh masyarakat multikultural. Padahal, elit masyarakat multikultural pada umumnya mengerti bahwa pelibatan unsur-unsur penting masyarakat dalam perencanaan kebijakan publik adalah hal penting, karena pelibatan tersebut merupakan faktor utama dalam *good governance* yang memberikan manfaat besar terhadap kepentingan publik.

Tantangan lain dalam proses perumusan kebijakan publik di masyarakat multikultural adalah keragaman suku dan budaya yang menuntut adanya pemerataan dalam proses perumusan dan implementasi. Pemerintah desa di tuntut untuk berlaku adil dalam menetapkan setiap kebijakan pada level desa agar setiap dusun dan etnis yang ada merasa terwakili. karena jika kebijakan yang diambil pemerintah terkesan hanya mementingkan satu kelompok etnis, tentu akan melahirkan reaksi dari kelompok etnis lain yang ada pada

masyarakat multikultural. Untuk mengatasi hal tersebut, masing-masing perwakilan dari etnis yang ada dalam lingkaran pemerintah di Desa dituntut untuk berperan aktif dalam menyuarakan kepentingan kelompoknya masing-masing. Selain itu, hasil dari musyawarah di tingkat RT dan dusun perlu dibuat skala prioritasnya untuk disesuaikan dengan beban anggaran yang tersedia. Dengan demikian kepentingan masyarakat yang beragama dapat termobilisasi dengan baik, karena, dalam masyarakat yang multikultural aspek transparansi dalam pengelolaan pemerintahan merupakan hal yang sangat urgent. Hasil-hasil pembahasan terkait kebijakan setidaknya harus sampai kepada masyarakat sehingga hasil kesepakatan tersebut mendapat legitimasi dari masyarakat. Dengan demikian, proses implementasi dari kebijakan tersebut akan mendapat dukungan yang baik dari masyarakat itu sendiri.

## **G. PARTISIPASI MASYARAKAT MULTIKULTURAL**

Definisi partisipasi yang berlaku di kalangan perencana dan pelaksana pembangunan adalah kemauan rakyat untuk mendukung secara mutlak program-program pemerintah yang dirancang dan di tentukan tujuannya oleh pemerintah (Soestrisno, 2006). Namun seiring waktu, definisi partisipasi tersebut sudah tidak relevan karena kemauan rakyat untuk mendukung kebijakan pemerintah dalam iklim demokrasi tidak hanya ditentukan oleh pemerintah tetapi harus berangkat dari kepentingan dan aspirasi masyarakat. Dalam konteks ini, Partisipasi merupakan kata kunci utama dalam masyarakat yang menghubungkan antara rakyat biasa (*ordinary people*) dengan pemerintah. Artinya, partisipasi bukan sekadar keterlibatan masyarakat dalam pemilihan kepala desa, tetapi juga partisipasi dalam kehidupan sehari-hari yang berurusan dengan pembangunan dan pemerintahan desa. Menurut Narayan (dalam Eko, 2013) partisipasi adalah keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) dan keikutsertaan (*involvement*). *Inclusion* menyangkut siapa saja yang terlibat, sedangkan *involvement* berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat. Keterlibatan berarti memberi ruang bagi siapa saja untuk terlibat dalam proses politik, terutama kelompok-kelompok masyarakat

miskin, minoritas, rakyat kecil, perempuan, dan kelompok-kelompok marginal lainnya. Secara substantif partisipasi mencakup tiga hal :

1. Pertama, suara ; di mana setiap warga mempunyai hak dan ruang untuk menyampaikan suaranya, sebaliknya pemerintah mengakomodasi dan menjadikannya sebagai basis pembuatan keputusan.
2. Kedua, akses; yakni setiap warga mempunyai kesempatan untuk mengakses atau mempengaruhi pembuatan kebijakan, termasuk akses dalam layanan publik.
3. Ketiga, kontrol, yakni setiap warga atau elemen-elemen masyarakat mempunyai kesempatan dan hak untuk melakukan pengawasan (kontrol) terhadap jalannya pemerintahan maupun pengelolaan kebijakan dan keuangan pemerintah.

Pada masyarakat multikultural, sebagaimana disebutkan pada poin sebelumnya bahwa secara prosedural proses perumusan kebijakan publik sudah berada pada jalurnya. Namun, secara substansial proses tersebut masih di dominasi oleh elite-elite desa (pemerintah, BPD, pengurus RT maupun pemuka agama dalam masyarakat), dan jarang sekali melibatkan unsur-unsur lain seperti perempuan, pemuda, kaum tani dan buruh. Bahkan informasi terkait dengan proses dan hasil kesepakatan bersama ditataran elit masih menjadi informasi yang langka bagi mereka. Kondisi ini secara otomatis telah mereduksi partisipasi masyarakat dalam proses implementasi kebijakan publik yang ada pada masyarakat multikultural. Minimnya ruang atau akses untuk ikut mempengaruhi kebijakan publik yang telah direncanakan oleh pemerintah semakin melemahkan partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan.

Dalam banyak kasus masyarakat multikultural secara umum tidak memiliki saluran yang baik untuk ikut mempengaruhi hasil keputusan elit desa yang telah dijalankan sesuai prosedur tersebut. Saluran untuk mempengaruhi proses perumusan kebijakan hingga implementasinya tidak tersedia dalam sistem masyarakat kultural. Ketidaksiediaan ini juga dipengaruhi oleh minimnya arus informasi yang mengalir kepada masyarakat

umum terkait hal tersebut. Meskipun dalam pemerintah desa telah tersedia perwakilan dari masing-masing kelompok, tetapi perwakilan tersebut tidak mampu bekerja secara efektif sebagai saluran komunikasi dua arah. Yang terjadi adalah perwakilan kelompok untuk mempengaruhi masyarakat dalam keputusan-keputusan politik.

Komunikasi yang terjadi merupakan komunikasi satu arah yakni dari pemerintah kepada masyarakat tanpa menyediakan ruang respon dari masyarakat. Komunikasi ini menjadi semacam pemberitahuan secara sepihak dari pemerintah tanpa memperdulikan *feedback* dari masyarakat. Akibatnya kontrol masyarakat dalam proses perumusan juga menjadi lemah, tetapi dalam tahap implementasi kontrol tersebut menguat.

Aspek lain yang turut melemahkan partisipasi masyarakat masyarakat multikultural adalah lemahnya praktik-praktik demokrasi serta kuatnya kultur dan struktur kekuasaan desa yang paternalistik-klientelistik (Amin, 2017). Kultur kekuasaan yang menganggap kepala desa sebagai pemangku kekuasaan tertinggi dalam menentukan arah kebijakan masih melekat pada kalangan elit pemerintah. Masyarakat multikultural tidak mempunyai ruang yang cukup untuk berbicara dengan tegas, mengontol dan mempengaruhi kebijakan publik yang di rencanakan. Tidak tersedianya ruang publik yang memadai untuk masyarakat memberikan umpan balik dari proses perumusan kebijakan hingga implementasinya telah menyebabkan lahirnya partisipasi yang tidak sehat dalam iklim demokrasi, yang kemudian memunculkan rasa acuh dari masyarakat. Dalam kondisi yang demikian itu, jika lahir suatu partisipasi dari masyarakat maka partisipasi itu merupakan partisipasi semu yang dimobilisasi demi kepentingan pemerintah. Sedangkan sebagian besar masyarakat tetap tidak mampu menikmati pembangunan yang seharusnya diperuntukkan untuk mereka.

## **H. PENUTUP**

Potret masyarakat multikultural yang dapat hidup berdampingan dalam hal adat istiadat dan kebudayaan meskipun mereka berasal dari berbagai etnis

yang berbeda menunjukkan bahwa keragaman budaya dalam masyarakat di ekspresikan secara sosial telah terbukti tidak melahirkan konflik sosial. Banyaknya suku atau etnis dalam kesehariannya hidup berdampingan meskipun masing-masing dari suku tersebut juga memiliki kearifan sosial budaya yang berbeda. Dalam hal kebudayaan dan sosial, toleransi masyarakat cukup tinggi, namun dalam realitas politik masih nampak jelas terjadi polarisasi, terutama dikalangan elit desa.

Meskipun secara sosio kultural masyarakat multikultural sangat terbuka dan toleran tetapi dalam sikap-sikap politik yang berkenaan dengan pemerintah desa dan kebijakan publik sikap tersebut cenderung melemah. Aspek transparansi dan aktor menjadi faktor penyebab yang dominan, karena meski secara prosedural pemerintah telah melaksanakan proses perumusan dengan baik namun informasi terkait hasil dari perumusan itu masih menjadi informasi yang langka bagi sebagian besar masyarakat. Akibatnya, kebijakan publik yang direncanakan dalam proses implementasinya tidak mendapatkan dukungan yang baik dari masyarakat itu sendiri. Selain itu, masyarakat multikultural secara umum tidak memiliki saluran yang baik untuk ikut mempengaruhi hasil keputusan elit desa. Meskipun dalam pemerintah desa telah tersedia perwakilan dari masing-masing kelompok, tetapi perwakilan tersebut tidak mampu bekerja secara efektif sebagai saluran komunikasi dua arah.

Oleh karena itu, dalam masyarakat yang multikultural aspek transparansi aktor penyelenggara yang dipilih untuk mengeksekusi kebijakan merupakan hal yang penting yang harus diperhatikan. Hasil-hasil pembahasan terkait kebijakan sebelum ditetapkan harus bisa di akses oleh masyarakat, demikian juga aktor pelaksanaannya harus dipilih sesuai dengan aspirasi masyarakat sehingga hasil kesepakatan tersebut mendapat legitimasi dari masyarakat. Dengan demikian, proses implementasi dari kebijakan tersebut akan mendapat dukungan yang baik dari masyarakat itu sendiri. Kemudian, pemerintah desa harus memberikan akses dan ruang yang baik kepada masyarakat sebagai tempat komunikasi dua arah antara pemerintah dan masyarakat serta membuka

kemungkinan perubahan-perubahan yang lahir dari ruang tersebut. Sebagaimana keragaman budaya yang ada pada masyarakat multikultural memiliki ruang ekspresi yang memadai, dalam hal politik dan kebijakan publik masyarakat juga harus mendapat ruang yang sama, yaitu ruang yang bebas intervensi, kooptasi dan intimidasi, sehingga partisipasi masyarakat multikultural dalam implementasi kebijakan publik akan menguat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amin, K. 2017. Elit Dan Kekuasaan Pada Masyarakat Desa. *urnal Sosiologi USK (Media Pemikiran & Aplikasi)*,
- Dewi, Nirmala Mustika. 2015. Resistensi Pedagang Terhadap Implementasi Kebijakan Relokasi Pasar Waru Sidoarjo. *Jurnal Politik Muda*, 4 (1):
- Eko, Sutoro 2003. Ekonomi Politik Pembaharuan Desa, Makalah disajikan dalam Pertemuan Forum VII, Refleksi Arah dan Gerakan Partisipasi dan Pembaharuan Masyarakat Desa di Indonesia, Ngawi, Jawa Timur,
- Eko, Sutoro dkk. 2003. *Pembaharuan Pemerintahan Desa*. Yogyakarta: IRE Press
- Satori dan Aan Komariah. 2011. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Soestrisno, Loekman. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta : Kanisius
- Suardi. 2017. *Masyarakat Multikultural Bangsa Indonesia*.
- Subarsono, AG. 2008. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Suryono, Agus. 2014. *Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat*