

FORUM WARGA

(Cuplikan dari Buku *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor, 2003)

Oleh: Hetifah Sj Sumarto

MENGGAGAS PEMBENTUKAN FORUM WARGA

Salah satu prakarsa yang cukup menonjol dua tahun belakangan ini adalah upaya untuk menginisiasi pembentukan Forum Warga/Forum Perkotaan/Forum *Stakeholder*. "Forum Warga" adalah suatu forum konsultasi dan penyaluran aspirasi warga untuk urusan pembangunan dan pelayanan publik di tingkat lokal. Forum Warga digunakan untuk merumuskan permasalahan bersama, mencari solusi atas permasalahan yang dihadapi komunitas—seringkali berupa rekomendasi bagi pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan atau melakukan tindakan tertentu—, sekaligus menjadi media resolusi konflik di tingkat lokal. Forum Warga biasanya merupakan aliansi berbagai organisasi non pemerintah (Ornop/LSM), organisasi berbasis komunitas, asosiasi/ kelompok sektoral (misalnya kelompok petani, buruh, pemuda, transportasi, pedagang kaki lima, perempuan, dll.) serta tokoh-tokoh lokal. Forum warga bisa bersifat sektoral¹, tetapi kebanyakan koalisi dibangun dengan basis teritorial, walaupun tidak selalu identik dengan wilayah administratif².

Pentingnya Forum Warga, maupun efektivitasnya, masih terus diperdebatkan. Di satu sisi, Forum Warga dianggap sebagai alat paling efektif untuk mengorganisir dan mengkonsolidasikan suara warga agar dapat melibatkan diri dalam proses *governance* di tingkat lokal. Di sisi lain, ada argumentasi yang menyatakan bahwa keputusan atas nama warga cukup dilakukan BPD atau DPRD yang sudah dipilih secara demokratis. Oleh karena itu, Forum Warga tidak diperlukan. Lagi pula, Forum Warga tidak akan efektif karena tidak memiliki basis legitimasi dan tidak memiliki sumber daya yang cukup.

Pengamatan awal yang dilakukan terhadap Forum Warga menunjukkan bahwa Forum Warga di Indonesia saat ini telah berkembang menjadi kekuatan cukup penting dalam politik lokal. Sebagai salah satu modus partisipasi *extra-parliamentary*, kehadiran Forum Warga dapat menjadi faktor koreksi dari distorsi yang terjadi pada sistem demokrasi perwakilan yang dijalankan saat ini. Sebetulnya, selain keterlibatan dalam pemilihan umum dan pemilihan formal lain di tingkat lokal seperti pemilihan anggota BPD dan pemilihan kepala desa,

¹ Misalnya Forum Pendidikan, Forum Tata Ruang, dan Forum Kaki Lima

² Misalnya Forum Warga di suatu kawasan pendidikan atau kawasan perkotaan yang secara administratif bisa meliputi beberapa desa di beberapa kecamatan dalam satu kabupaten atau leboh

partisipasi politik warga saat ini dapat pula disalurkan melalui keterlibatannya di partai politik, organisasi massa, lembaga swadaya masyarakat, dan berbagai kelompok interest. Namun, kemunculan Forum Warga tetap menarik karena karakter dan perannya yang unik. Forum warga adalah institusi inklusif dan plural dibandingkan dengan institusi-institusi yang sudah ada sebelumnya. Oleh karena itu, Forum Warga memiliki potensi untuk membangun kepercayaan dan modal sosial antar- kelompok masyarakat di suatu lokalitas sekaligus membangun kepercayaan dan *partnership* antara masyarakat dan pemerintah setempat.

Kehadiran Forum Warga sebagai perwujudan hak warga untuk mengorganisir diri dan berpartisipasi dalam urusan publik, sesungguhnya belum diakui dalam kerangka legal formal seperti Undang-Undang maupun peraturan lainnya. Salah satu masalah yang dihadapi Forum Warga saat ini adalah pengakuan (*recognition*) yang belum merata, khususnya dari pemerintah. Akibatnya, berbagai upaya yang dilakukan Forum Warga misalnya untuk melakukan pertemuan/komunikasi rutin dengan pemerintah atau meminta informasi dari pemerintah, seringkali ditanggapi kurang serius bahkan ditolak.

Masalah lain yang juga dianggap krusial oleh Forum Warga adalah legitimasi. Tentu saja legitimasi bagi Forum Warga berbeda dengan BPD atau DPRD. Dengan bersikap seinklusif mungkin dan berusaha mengajak berbagai pihak yang berkepentingan duduk dalam satu meja, Forum Warga dapat dikatakan *legitimate* untuk terlibat dalam perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan. Namun, karena Forum Warga seringkali juga dianggap mengatasnamakan komunitas maka masalah representasi selalu mencuat dalam diskusi mengenai Forum Warga.

Tantangan besar bagi Forum Warga adalah bagaimana agar komposisi orang-orang yang ada di dalamnya dapat merefleksikan masyarakat dalam karakteristik sosialnya. Ada pendapat yang menyatakan pentingnya 'anggota' Forum Warga memiliki latar belakang yang sama dengan kelompok masyarakat yang diwakilinya. Asumsinya, ketika memperjuangkan gagasannya mereka sekaligus akan memperjuangkan gagasan kelompok sosialnya. Oleh sebab itu, keterwakilan kelompok marginal termasuk perempuan menjadi persoalan serius dalam Forum Warga. Masalah legitimasi juga mempengaruhi hubungan Forum Warga dengan institusi representasi formal seperti BPD dan DPRD. Kehadiran Forum Warga di banyak tempat dilihat oleh BPD dan DPRD lebih sebagai pesaing ketimbang sebagai *counterpart*.

Lepas dari berbagai kekurangannya, kehadiran Forum Warga dalam konteks desentralisasi di Indonesia menjadi cukup krusial karena mereka membuat pemerintah menjadi lebih terjangkau oleh rakyatnya. Artinya, Forum Warga membuat proses desentralisasi lebih bermakna. Berbagai pengalaman Forum Warga di Indonesia menunjukkan keberhasilannya meningkatkan intensitas

komunikasi warga dengan pemerintah lokal.

Dari proses kelahirannya sendiri teridentifikasi beberapa tipe Forum Warga, antara lain:

- Forum warga yang lahir karena dorongan kebutuhan membentuk wadah komunikasi, pengorganisasian masyarakat, dan aksi bersama.
- Forum warga yang lahir sebagai tindak lanjut dari sebuah program (penelitian, workshop, seminar, pelatihan, dialog/*sharing* ide dll), baik yang diselenggarakan LSM, Perguruan Tinggi maupun pemerintah.
- Forum warga yang lahir sebagai akibat/dampak/respons dari suatu program yang mensyaratkan pengorganisasian masyarakat. Forum-forum seperti ini biasanya mudah mendapatkan legitimasi, terutama dari pemerintah karena kehadirannya sebagai bagian dari program diakui secara formal.

DIMANA ADA FORUM WARGA?

Dalam dua tahun terakhir ini, telah terbentuk puluhan bahkan ratusan "Forum Warga" yang telah diinisiasi CSOs. Beberapa inisiatif yang teridentifikasi melalui jaringan Kaukus 17++ antara lain: Ellayasa di Sumatera Barat mendorong terbentuknya "Forum Musyawarah Warga AGAM-Bukittinggi"; IPGI Bandung memfasilitasi terbentuknya "Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera"; Planologi ITB mendorong terbentuknya "Forum Jatinangor"; Lakpesdam NU mendorong terbentuknya 60 forum warga tingkat desa di Jawa Tengah (20 desa di Cilacap, 20 desa di Jepara, dan 20 desa di Wonosobo); IPGI Dumai memfasilitasi terbentuknya Forum Warga di 3 level, yaitu "Forum Komunitas Masyarakat Kelurahan (10 forum)", "Forum Warga di Dumai Barat, Dumai Timur, dan Bukit Kapur", serta "Forum Kota Dumai"; KOMPPIP memfasilitasi terbentuknya "Formasi", "Forabi", dan "Sompis"; IPGI Solo mendorong terbentuknya "Forum Warga" di 10 kelurahan di Solo; Yayasan Kesuma Multiguna memfasilitasi terbentuknya "Forum Silaturahmi Warga" di 5 wilayah di DKI Jakarta, PATTIRO mendorong terbentuknya "Focus" di Serang, "Riskat" di Tangerang, "DUUM" di Bandung, "Konsorsium Penyelamat Kota" di Pekalongan, "Jaringan Masyarakat Semarang", "FPPM" di Malang, "Sراس" di Gresik; dan forum serupa di Solo dan Surabaya. KBH Lampung mendorong terbentuknya "Forum Musyawarah Warga", "Forum Komunikasi Masyarakat Lampung", "Forum Komunikasi Masyarakat Sipil Metro", "Forum Masyarakat Tani Lampung", dan "Pokja Nelayan Lampung"; LAPERA di Yogyakarta mendorong terbentuknya "Paguyuban Masyarakat Gadingsari", "Organisasi Rakyat Gunung Kidul", "Forum Tani Muda Mororejo"; AKPPI Jabar mendorong terbentuknya 8 forum warga di wilayah Bandung, yaitu: "Parakanca (Babakan Ciparay)", "Fordamasta (Tamansari)", "Forum Masyarakat Maleer untuk Penggalangan Informasi", "Forum Warga Sukapura", "Forum Warga Bandung", "Fakustel (sektor pengelolaan sampah di Ciateul)", "Forum Warga Pengelola Air Bersih di Ciburial", "Forum Warga Ciburuy"; JARI Indonesia membentuk "Komunitas Pulo Gadung"; PSPK membentuk "Pusat Aspirasi Warga" (Pusar) di Tangerang; Medan dan Pontianak. Sanres di Flores mendorong terbentuknya "Pondok Musyawarah".

Selain Forum Warga di dalam Jaringan Kaukus 17++, tentunya masih banyak lagi kota-kota atau daerah tempat Forum Warga telah terbentuk terutama di daerah-daerah yang merupakan pilot berbagai program/proyek *governance* seperti BUILD (UNDP) di 9 kota (Sawahlunto, Metro, Bogor, Sukabumi, Probolinggo, Solo, Kendari, Gorontalo dan Mataram), CLEAN URBAN (GTZ-USAID) di berbagai daerah di Propinsi Jawa Timur, dan PDPP (USAID) di 40 kabupaten/kota. Namun demikian, Forum Warga juga ternyata bermunculan di berbagai daerah tanpa adanya intervensi langsung dari CSOs maupun proyek tertentu. Namun, data yang cukup akurat tentang ini cukup sulit diperoleh.

Melihat kecenderungan forum yang terbentuk masih cenderung “elitis”, CSOs maupun forum sendiri secara bertahap mulai berupaya melibatkan kelompok-kelompok marjinal melalui proses pengorganisasian dan pendampingan khusus. Di Majalaya misalnya, ada kelompok-kelompok yang perlu secara khusus diperkuat sebelum mereka siap bergabung dalam Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera. Kelompok dimaksud diantaranya adalah Kelompok Pedagang Kaki Lima dan Kelompok Pemuda. Di Jatinangor, jaringan warga yang sedang diperkuat Pokja Jatinangor adalah Forum Kepala Desa, Forum Guru, Forum BPD, Forum DKM, Forum Mahasiswa, Forum Pemuda, Forum antar-Perguruan Tinggi, Forum Perempuan, Forum Kelompok Tani, Forum Pengusaha/ Industri, Forum Karyawan, Buruh dan Forum Pemilik Pondokan.

Forum Warga membahas berbagai persoalan di tingkat lokal seperti masalah pedagang kaki lima, angkutan, perburuhan, air, dll. Hasil seri dialog menghasilkan rumusan permasalahan lokal untuk berbagai aspek. Di Bukittinggi, hasil dialog warga diformalkan dalam bentuk Piagam Kesepakatan Warga. Forum juga membangun kesadaran masyarakat lokal untuk mengawasi kebijakan publik dan menjadi saluran aspirasi warga. Di Majalaya, Forum Masyarakat Majalaya Sejahtera mengkritisi Rencana Detil Tata Ruang Kota Majalaya. Di Solo, Forum dapat mendesak Walikota untuk membuat surat edaran tentang format baru perencanaan partisipatif bagi setiap kelurahan di Solo. Di Yogyakarta, PMG membuat rumusan kritisi perda dan berhasil mendesak DPRD merevisi perda yang dikritisi. Di Cilacap, Formades berhasil mendorong pihak perkebunan menyelesaikan sengketa tanah antara petani dan perkebunan dengan mengembalikan hak-hak petani atas tanahnya. Di Pekalongan, Konsorsium Penyelamat Kota melakukan *hearing* untuk membahas beberapa kebijakan publik yang dirasa kurang menguntungkan warga, yaitu kebijakan untuk mengubah rute angkot, penambahan armada angkot, renovasi pasar, dan kenaikan retribusi. *Hearing* ini mampu menciptakan kesepakatan parapihak untuk tidak mengubah rute angkot, tidak menambah armada, pembatalan renovasi pasar, dan pencabutan rencana kenaikan retribusi. Di Sragen, Forum Masyarakat Sragen melakukan monitoring terhadap kinerja pemda dan Rumah Sakit Umum (RSU). Proses monitoring ini mendorong munculnya komitmen walikota untuk mengadakan acara *coffee morning* serta mendorong direktur RSU lebih tanggap terhadap keluhan masyarakat atas pelayanan RSU. Di Bekasi dan Pulogadung, Forum Warga membentuk jaringan monitoring untuk kasus-kasus publik dan jaringan investigasi.

Forum warga juga melakukan berbagai aktivitas untuk penguatan kapasitasnya melalui berbagai pelatihan, studi banding, pengembangan diskusi rutin, dan dialog-dialog; pengembangan komunikasi di antara anggota forum dengan penerbitan buletin dan berbagai buku panduan; pembuatan radio warga; peningkatan kesejahteraan warga melalui kegiatan ekonomi dan pemberian

kredit; pengembangan jaringan dengan berbagai pihak untuk membuka akses terhadap informasi dan membangun kerja sama untuk penguatan.

Bentuk fasilitasi terpenting yang diberikan CSOs kepada forum warga/forum kota adalah menyediakan fasilitator dan Community Organiser (CO). Fasilitator dan CO bertugas mendorong terbentuknya institusi demokratis di tingkat lokal terutama pada masa-masa awal dan masa transisi. Masa transisi ditandai dengan terbentuknya badan pekerja atau gugus tugas sebelum forum warga/forum kota yang dianggap demokratis dan partisipatoris betul-betul terbentuk. Peran penting lain dari fasilitator adalah menjadi mediator untuk membawa atau menghubungkan warga dengan berbagai sumber daya termasuk tambahan dana, bantuan teknis dan keahlian, informasi dan seringkali akses politik.

Beberapa masalah yang terkait dengan Forum Warga antara lain:

- Tuntutan masyarakat kepada Forum Warga/Forum Perkotaan sangat meluas sehingga dikhawatirkan akan menimbulkan kekecewaan baru pada masyarakat. Padahal forum sendiri masih menghadapi beberapa kendala, baik dari sisi internal maupun eksternal. Dari sisi internal misalnya, forum masih menghadapi persoalan berkaitan dengan masalah manajemen, sustainabilitas, dan kemandirian. Dari sisi eksternal di antaranya kurang mendapat dukungan dari pemerintah. Tidak ada mekanisme legal dan dukungan politis terhadap forum warga, ruang partisipasi dalam otonomi daerah tidak jelas, kurang dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan sehingga legalitas Forum Warga kerap dipertanyakan.
- Kualitas partisipasi masih harus diperbaiki antara lain dengan menjamin keterlibatan kelompok perempuan dan kelompok marjinal lainnya dalam proses partisipasi karena kebanyakan Forum Warga yang sekarang sudah terbentuk agak elitis dan kurang terbuka terhadap partisipasi perempuan. Legitimasi dan keterwakilan Forum Warga kemudian kerap dipertanyakan karena masih bias elite dengan munculnya dominasi elite lokal dan bias birokrat dengan menafikan fungsi forum sebagai institusi partisipatif dan inklusif. Partisipasi warga masyarakat menjadi semu karena dianggap belum merepresentasikan kepentingan warga. Hal ini sekaligus menunjukkan belum adanya konsolidasi antarsektor di masyarakat dalam Forum Warga
- Kapasitas masyarakat untuk betul-betul mengemukakan '*public interest*' masih kurang. Dengan kata lain, masyarakat yang terlibat dalam proses partisipasi tidak secara otomatis bisa menunjuk apa yang baik bagi komunitasnya.
- Kekurangjelasan kewenangan, struktur, sustainabilitas, termasuk mekanisme demokrasi internal (kode etik internal forum warga), penyelesaian konflik internal, dan mekanisme tanggung gugat (*accountability*)-nya.
- Hubungan dengan *stakeholders* lain khususnya pemerintah, partai politik dan media. Bahkan belum terbangun jaringan yang baik di antara berbagai komponen/kelompok masyarakat dalam Forum Warga sendiri.

- Kurangnya dukungan informasi akurat, terstruktur, mudah dipahami masyarakat, dan siap pakai dalam proses pengambilan keputusan.
- Tingkat ketergantungan forum terhadap CO (fasilitator) yang menjadi pendampingnya masih tinggi. Beberapa hal yang ditengarai menyebabkan ketergantungan adalah kapasitas berpartisipasi, penguatan, dan transfer pengetahuan masih belum memadai serta dana operasional terbatas.
- Kapasitas manajemen forum masih lemah. Kendala-kendala dari sisi manajemen adalah: kesulitan menentukan prioritas garapan, sulit menemukan isu sentral, manajemen kerja kolektif lemah, belum terbangunnya mekanisme kerja dan fungsi Forum Warga, lemahnya sistem administrasi dan pemrograman, dan terpaku untuk menunjukkan kerja riil forum.

**KEMAMPUAN DASAR YANG MENENTUKAN KAPASITAS FORUM WARGA
SEBAGAI RUANG TRANSAKSI SOSIAL**

- Kemampuan membangun karakter ruang transaksi sosial, meliputi: kemampuan menginisiasi dan memelihara identitas forum warga sebagai ruang proses transaksi antar-*stakeholders*. Karakter yang harus dibangun antara lain: relasi non-hirarkis, komitmen sosial, pembelajaran bersama, keterbukaan, dialogis, serta membangun konsensus, independensi, dan pluralitas.
- Kemampuan membangun relasi dengan *stakeholders* lain untuk mendapatkan dukungan bagi pengembangan forum warga. Relasi yang harus dibangun antara lain: relasi fungsional dan politis dengan *stakeholders* internal dan eksternal.
- Kemampuan melakukan tindakan nyata bagi masyarakat, seperti melakukan pendampingan kepada masyarakat dalam menyelesaikan masalah, memperjuangkan hak masyarakat, advokasi kepentingan masyarakat kepada pemerintah, mediasi konflik antar-kelompok masyarakat, dan fasilitasi penggalangan sumber daya untuk kepentingan masyarakat.

(Diding, 2001. *Kapasitas Forum Warga sebagai Ruang Transaksi Sosial dalam Perencanaan*. IPGI, belum dipublikasikan)

HAMBATAN BERPARTISIPASI SECARA EEFKTIF FORUM WARGA DALAM PEMANFAATAN RUANG: PENGALAMAN FORUM WARGA BANJARAN

- Sulit mendapatkan informasi tentang rapat-rapat terbuka yang bisa diikuti warga dan forum warga
- Ketidakjelasan kriteria yang diambil pemerintah daerah dalam memilih forum warga yang layak diundang mengikuti pertemuan
- Sulit mengakses dokumen publik dan sulit mendapatkan dokumen perundang-undangan tentang peran serta masyarakat dalam pembangunan
- Tidak ada penegakan hukum yang jelas dan tegas bila ada pelanggaran pemanfaatan tata ruang
- Pemerintah kurang transparan dalam menjalankan program pembangunan
- Forum masih mencari bentuk ideal, sulit memfokuskan agenda kegiatannya, dan kemampuan dananya masih terbatas
- Tidak mempunyai sekretariat sehingga sulit mengumpulkan anggota untuk mengadakan pertemuan

(Hanif, Catatan Pendampingan Forum Warga Banjaran. Tidak dipublikasikan)

AGENDA FORUM WARGA KEDEPAN

Ada beberapa kelompok aktivitas yang dapat dilakukan bersama Forum Warga dan institusi pendampingnya untuk meningkatkan efektivitas Forum Warga, antara lain:

- Masalah pengakuan dan dukungan dari pemerintah dapat diatasi misalnya dengan melakukan konsolidasi internal, mengubah persepsi mengenai hubungan kemitraan, membangun kontak dan menjalin kerja sama dengan pemerintah, membangun jaringan antar-LSM, dan memfasilitasi akses informasi bagi forum warga. Perlu juga dilakukan upaya memperjelas konsep Forum Warga, mensosialisasikannya secara luas, serta melakukan advokasi kebijakan agar Forum-forum Warga mendapat dukungan penuh dari parapihak.
- Keterwakilan masyarakat basis dan legitimasi forum di mata warga dapat diperkuat melalui upaya-upaya peningkatan intensitas dialog dan diskusi antar-*stakeholders* dan kelompok sejenis dalam forum warga, membangun *social mapping* dan mensosialisikannya kepada seluruh anggota, melakukan studi banding dan pertukaran CO/Fasilitator antar Forum Warga, dll.
- Kelemahan manajemen dapat dikurangi dengan upaya penguatan kapasitas manajemen melalui berbagai pelatihan tindak kolektif untuk meningkatkan etos kerja, pembenahan struktur forum warga, membuat program-program pragmatis yang dapat menyelesaikan masalah secara tuntas dan terlihat nyata, mencari solusi untuk pendanaan secara swadaya dari komunitas, dan melakukan pendokumentasian data, proses, keuangan, dll. Perlu juga dilakukan upaya transfer pengetahuan dan keterampilan untuk meningkatkan kapasitas anggota forum melalui berbagai pelatihan agar

forum dapat melepaskan ketergantungannya pada LSM/konsultan pendampingnya secara bertahap.

- Akses terhadap informasi akan lebih mudah dilakukan dalam jaringan kerja antar-Forum Warga. Upaya untuk membangun jaringan dapat dimulai dengan melakukan identifikasi Forum Warga per wilayah, fasilitasi pertemuan antar-Forum Warga, baik yang satu grup , satu wilayah, maupun antar-grup dan wilayah, fasilitasi penyusunan rencana tindak bersama, fasilitasi peningkatan *skill* dalam hal jurnalistik, dokumentasi, pengolahan data, informasi, dan resolusi konflik, membangun sistem jaringan informasi Forum Warga, dll.