



TOP-DOWN TO PARTISIPATIF: TRANSFORMASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN INKULUSIF

Andi Susanto¹, Zaini Miftah²

STIS Darul Falah Bondowoso, STIS Darul Falah Bondowoso

e-mail: andi.susanto1947@gmail.com, zen.miftah87@gmail.com.

Abstract

Community empowerment is a crucial strategy in creating sustainable social change, especially amidst the challenges of social inequality and limited access. In the context of national development, community empowerment is a strategic component in improving welfare, as well as creating socio-economic independence at the grassroots level. However, various social policies that have been implemented so far are often top-down, less responsive to local needs, and have not fully empowered communities as subjects of development.

This study aims to analyze and formulate the direction of social policy development that is oriented towards increasing community capacity and participation in various areas of life. A qualitative approach is used through literature studies, policy analysis and interviews with related stakeholders. The focus of the analysis is directed at three main aspects: social policy design, implementation of empowerment programs, and community participation in the decision-making process. This study also evaluates inter-institutional integration and synergy between the government, civil society organizations, and the private sector.

The results of the study indicate that participatory social policies, responsive to local needs, and based on community assets are more effective in encouraging community independence. In addition, integration between government programs and civil society initiatives is key to creating an inclusive empowerment ecosystem. This study recommends the need for social policy reformulation through a multi-sector approach, strengthening local institutions, and developing success indicators based on long-term social impacts.

Keywords: Policy Transformation, Inclusive, Participatory and Top Down Empowerment

A. Pendahuluan

Dalam konteks pembangunan sosial modern, pemberdayaan masyarakat menjadi pendekatan strategis dalam mengurangi ketimpangan dan meningkatkan kesejahteraan secara berkelanjutan (Sholichah et al. 2025). Selama ini, kebijakan pemberdayaan umumnya dirancang secara top-down, di mana perumusan dan implementasinya lebih banyak didominasi oleh elite pengambil keputusan tanpa melibatkan secara aktif kelompok sasaran. Model ini seringkali mengabaikan dinamika lokal, konteks sosial-budaya, dan kebutuhan riil masyarakat yang menjadi objek pemberdayaan.

Di sisi lain, semakin kompleksnya tantangan sosial seperti kemiskinan struktural, ketimpangan akses, dan marginalisasi kelompok rentan menuntut hadirnya pendekatan yang lebih partisipatif dan inklusif. Pendekatan partisipatif tidak hanya memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan, tetapi juga mendorong terwujudnya rasa kepemilikan (*sense of ownership*) terhadap kebijakan yang dilaksanakan. Dengan melibatkan aktor-aktor dari bawah, kebijakan tidak hanya lebih responsif dan kontekstual, tetapi juga berpotensi menciptakan transformasi sosial yang berakar dari kebutuhan riil masyarakat.

Dalam dua dekade terakhir, wacana pemberdayaan masyarakat semakin menjadi arus utama dalam agenda pembangunan nasional maupun daerah. Berbagai kebijakan sosial telah diluncurkan untuk mengatasi kemiskinan, ketimpangan, dan keterpinggiran kelompok rentan. Namun, meskipun kebijakan tersebut mengusung semangat inklusivitas, pada praktiknya sebagian besar masih menggunakan pendekatan *top-down*, yakni keputusan dan arahan strategis ditentukan sepenuhnya oleh pemerintah pusat atau elite pengambil kebijakan tanpa pelibatan bermakna dari masyarakat yang menjadi sasaran.

Fenomena ini terlihat nyata dalam pelaksanaan sejumlah program bantuan sosial, pemberdayaan ekonomi, maupun pembangunan berbasis komunitas yang cenderung seragam, birokratis, dan kurang adaptif terhadap kebutuhan lokal. Banyak kelompok rentan seperti perempuan miskin, penyandang disabilitas, atau masyarakat adat merasa bahwa suara dan pengalaman mereka tidak dijadikan dasar dalam perumusan kebijakan yang menyangkut kehidupan mereka. Akibatnya, muncul resistensi, ketergantungan, atau bahkan kegagalan program yang seharusnya meningkatkan kemandirian.

Namun demikian, dalam beberapa konteks lokal, mulai terlihat transformasi pendekatan yang lebih *partisipatif* (Majekodunmi n.d.). Pemerintah daerah, LSM, dan komunitas akar rumput mulai mendorong model kolaboratif, seperti forum warga, musyawarah pembangunan desa, dan kebijakan berbasis komunitas (*community based policy*) (Poonam, Santos, Ayushiz 2024). Model ini memberi ruang bagi masyarakat untuk turut serta dalam menyusun, melaksanakan, dan mengevaluasi kebijakan. Meski masih terbatas, praktik-praktik ini menunjukkan adanya pergeseran paradigma dari pola top-down menuju pemberdayaan yang berbasis partisipasi dan keadilan sosial.

Kebijakan pemberdayaan masyarakat yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia masih cenderung bersifat *top-down*, dengan dominasi aktor negara dalam proses perencanaan dan pelaksanaannya. Model ini kerap mengabaikan konteks lokal serta mengesampingkan suara dan pengalaman langsung dari kelompok masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan, khususnya kelompok rentan seperti perempuan, penyandang disabilitas, masyarakat adat, dan kelompok miskin (Weaver et al. 2017). Akibatnya, banyak program pemberdayaan gagal mencapai efektivitas dan keberlanjutan karena tidak sesuai dengan kebutuhan riil di lapangan.

Sedangkan, dalam konteks pembangunan sosial yang semakin kompleks, pendekatan partisipatif menjadi semakin mendesak. Partisipasi masyarakat bukan hanya sebagai bentuk legitimasi, tetapi sebagai instrumen strategis untuk menggali kebutuhan, potensi, dan solusi dari dalam komunitas itu sendiri (Ode, Ishak, and Hos 2025). Lebih jauh, inklusi sosial dalam kebijakan publik memastikan bahwa seluruh kelompok masyarakat yang dalam hal ini termasuk yang selama ini terpinggirkan. Mereka semua terlibat secara aktif dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan.

Transformasi kebijakan dari *top-down* ke partisipatif dan inklusif tidak hanya menjadi solusi terhadap stagnasi program pemberdayaan, tetapi juga merupakan prasyarat untuk menciptakan keadilan sosial (Jaya et al. 2025). Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, dituntut untuk membuka ruang partisipasi yang bermakna serta mengintegrasikan prinsip-prinsip inklusi dalam setiap tahap siklus kebijakan. Dalam hal ini, pergeseran paradigma kebijakan menjadi agenda penting dalam reformasi tata kelola pembangunan sosial, terutama dalam mendukung pencapaian target pembangunan berkelanjutan (SDGs), khususnya tujuan ke-10 tentang pengurangan kesenjangan dan tujuan ke-16 tentang institusi yang inklusif dan partisipatif (Wulandari 2025).

Transformasi ini bukan sekadar pergeseran teknis, tetapi mencerminkan perubahan paradigma dalam melihat masyarakat bukan sebagai objek, melainkan sebagai subjek pembangunan (Awang, Setyawan, and Timo 2019). Dalam konteks pemberdayaan inklusif, transformasi kebijakan harus memastikan bahwa kelompok-kelompok *marginal*, seperti perempuan, penyandang *disabilitas*, dan komunitas adat tidak hanya didengar, tetapi juga memiliki posisi tawar dalam pengambilan keputusan.

Penelitian ini akan menyoroti dinamika dan tantangan transformasi kebijakan pemberdayaan dari pendekatan *top-down* menuju model yang lebih partisipatif dan inklusif dalam praktik kebijakan pemerintah, serta menilai sejauh mana perubahan ini mampu menciptakan dampak yang lebih adil, kontekstual, dan berkelanjutan bagi masyarakat.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan merumuskan arah pengembangan kebijakan sosial yang berorientasi pada peningkatan kapasitas dan partisipasi masyarakat dalam berbagai bidang kehidupan. Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang memungkinkan pemahaman mendalam terhadap dinamika sosial, politik, dan kelembagaan yang memengaruhi proses transformasi kebijakan pemberdayaan dari pendekatan *top-down* menjadi partisipatif dan inklusif (Bachtiar 2018).

Selanjutnya, Metode pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama sebagaimana berikut:

1. Studi Literatur: Studi ini mencakup telaah terhadap teori-teori relevan tentang partisipasi, inklusi sosial, transformasi kebijakan, serta model pemberdayaan masyarakat. Selain itu, literatur kebijakan sosial nasional dan global menjadi rujukan dalam membandingkan pendekatan yang digunakan.
2. Analisis Kebijakan: Analisis ini dilakukan terhadap dokumen-dokumen resmi pemerintah, seperti peraturan perundang-undangan, rencana strategis (renstra), rencana pembangunan jangka menengah (RPJMN/RPJMD), serta program-program pemberdayaan yang sudah berjalan. Tujuannya adalah untuk mengidentifikasi sejauh mana elemen partisipasi dan inklusi terintegrasi dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan.
3. Wawancara Mendalam: Wawancara dilakukan terhadap stakeholder terkait, seperti pejabat pemerintah (pembuat kebijakan), pelaksana program, tokoh masyarakat, akademisi, kelompok penerima manfaat, dan organisasi masyarakat sipil. Informan dipilih secara purposif berdasarkan keterlibatan mereka dalam proses kebijakan dan pelaksanaan program pemberdayaan.

Data yang diperoleh dianalisis menggunakan pendekatan analisis tematik. Adapun tahapan analisis tematik tersebut meliputi:

1. Reduksi data berdasarkan tema utama (partisipasi, inklusi, pergeseran kebijakan)
2. Kategorisasi dan pengkodean data
3. Interpretasi mendalam terhadap dinamika hubungan antara negara dan masyarakat dalam kebijakan pemberdayaan
4. Penyusunan rumusan arah kebijakan yang lebih partisipatif dan inklusif (Fiantika, Wasil M, Jumiyati, Honesti, Wahyuni, Jonata 2022).

C. Hasil dan Pembahasan

1. Karakteristik Kebijakan Pemberdayaan yang Bersifat *Top-Down*

Hasil analisis menunjukkan bahwa sebagian besar kebijakan pemberdayaan yang dirancang pemerintah, terutama di tingkat pusat dan daerah, masih menunjukkan ciri dominan *top-down*. Perumusan kebijakan banyak dilakukan secara elitis, terpusat di institusi pemerintah, tanpa mekanisme konsultasi atau partisipasi yang substansial dari masyarakat.

Program-program seperti bantuan sosial, pelatihan keterampilan, dan penguatan kelembagaan masyarakat cenderung bersifat seragam (*template-based*), sehingga tidak sepenuhnya responsif terhadap konteks lokal dan kebutuhan spesifik kelompok sasaran (Weaver et al. 2017).

Hal ini tampak dalam pola implementasi yang hanya menjadikan masyarakat sebagai objek pelaksana atau penerima manfaat, bukan sebagai mitra aktif. Implikasi dari pendekatan ini adalah rendahnya rasa memiliki terhadap program, ketergantungan terhadap bantuan negara, dan kurangnya kesinambungan inisiatif setelah program selesai.

2. Tantangan Partisipasi dalam Kebijakan Pemberdayaan

Partisipasi masyarakat dalam kebijakan pemberdayaan masih bersifat formalistik. Misalnya, dalam beberapa forum musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang), partisipasi dibatasi hanya pada penyampaian usulan, tanpa keterlibatan lanjutan dalam proses perumusan kebijakan, penganggaran, atau evaluasi. Hal ini diperparah oleh ketimpangan informasi, rendahnya kapasitas organisasi masyarakat sipil, dan dominasi aktor-aktor politik lokal dalam proses kebijakan (Achmad 2024).

Dalam beberapa kasus, partisipasi hanya dijadikan legitimasi prosedural untuk membenarkan program yang telah disiapkan sebelumnya oleh pemerintah. Kondisi ini mencerminkan bahwa transformasi dari top-down ke partisipatif belum berjalan secara substantif, melainkan masih bersifat simbolik.

3. Praktik Transformasi Menuju Pendekatan Partisipatif dan Inklusif

Meskipun secara umum masih dominan top-down, ditemukan sejumlah inisiatif lokal yang berhasil mendorong transformasi kebijakan ke arah yang lebih partisipatif dan inklusif (Bayani et al. 2025). Contohnya adalah program pemberdayaan desa berbasis inklusi sosial yang melibatkan kelompok rentan (seperti perempuan kepala keluarga dan penyandang disabilitas) dalam proses pemetaan kebutuhan, perencanaan program, hingga pengawasan.

Transformasi ini dimungkinkan melalui kolaborasi antara pemerintah daerah, LSM lokal, serta inisiatif komunitas yang memperjuangkan suara kelompok marjinal. Di beberapa wilayah, ruang-ruang dialog deliberatif dibuka, sehingga memungkinkan masyarakat secara kolektif menentukan prioritas pembangunan. Perubahan ini berdampak positif terhadap efektivitas program, peningkatan rasa kepemilikan masyarakat, dan munculnya inovasi lokal yang berkelanjutan.

4. Inklusi Sosial sebagai Solusi terhadap Kegagalan Program Konvensional

Temuan lapangan memperlihatkan bahwa kebijakan pemberdayaan yang tidak memperhitungkan aspek inklusi sering kali mengalami kegagalan dalam menjangkau kelompok yang paling membutuhkan. Dengan memasukkan prinsip-prinsip inklusi sosial, seperti kesetaraan akses, pengakuan atas keberagaman identitas, dan pelibatan kelompok marginal

dalam pengambilan keputusan, kebijakan menjadi lebih adil dan kontekstual (Warsilah 2015).

Misalnya, dalam satu studi kasus, pelibatan perempuan sebagai perencana dan pelaksana program pemberdayaan ekonomi lokal berdampak pada peningkatan pendapatan rumah tangga, penguatan solidaritas sosial, serta perubahan norma gender yang lebih progresif.

5. Arah Kebijakan Masa Depan: Sinergi Negara dan Masyarakat Sipil

Dari hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa transformasi kebijakan pemberdayaan inklusif memerlukan redefinisi relasi antara negara dan masyarakat. Negara perlu membuka ruang partisipasi yang otentik, bukan semata prosedural, serta menyediakan platform yang memungkinkan artikulasi kepentingan kelompok-kelompok yang selama ini tersubordinasi (Widiatmika 2015). Di sisi lain, masyarakat sipil juga perlu diperkuat kapasitasnya agar mampu menjadi aktor penyeimbang dalam proses kebijakan (Khamdan and Kunci 2024).

Dengan demikian, arah kebijakan ke depan harus bertumpu pada prinsip kolaboratif, berbasis data lokal, berkeadilan sosial, dan responsif terhadap dinamika masyarakat. Pendekatan ini akan memperkuat legitimasi negara sekaligus memperluas ruang demokrasi sosial dalam pembangunan.

D. Simpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa pendekatan top-down masih menjadi karakter dominan dalam kebijakan pemberdayaan sosial yang dirancang oleh pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pendekatan ini cenderung menghasilkan program yang tidak kontekstual, kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat, serta minim partisipasi kelompok rentan. Partisipasi yang ada sebagian besar bersifat prosedural dan simbolik, belum menyentuh aspek substantif dalam proses perumusan maupun pengambilan keputusan.

Namun, di tengah keterbatasan tersebut, mulai muncul inisiatif lokal yang menunjukkan arah transformasi menuju pendekatan yang lebih partisipatif dan inklusif. Inisiatif ini terbukti meningkatkan efektivitas program, memperkuat rasa kepemilikan masyarakat, serta mendorong keadilan sosial, terutama bagi kelompok marginal. Praktik-praktik tersebut menunjukkan bahwa keterlibatan aktif masyarakat, khususnya kelompok yang selama ini termarginalkan, merupakan kunci dalam menciptakan kebijakan pemberdayaan yang adil, relevan, dan berkelanjutan.

Dengan demikian, arah pengembangan kebijakan sosial ke depan harus bertransformasi dari model top-down ke pola partisipatif-inklusif yang menempatkan masyarakat sebagai subjek pembangunan. Pemerintah perlu membuka ruang dialog yang otentik, memperkuat kapasitas masyarakat sipil, serta menjadikan prinsip inklusi sebagai fondasi utama dalam seluruh tahapan siklus kebijakan. Hanya dengan cara ini, pemberdayaan dapat benar-benar menjadi jalan menuju keadilan sosial dan pembangunan yang berkelanjutan.

Andi Susanto, Zaini Miftah

Daftar Rujukan

- Achmad, Farid Yusud Nur Achmad. 2024. "Tantangan Dan Peluang Implementasi Kebijakan Zero Waste Di Kota Baubau." *Journal Publicuho* 7(1):212–23. doi: 10.35817/publicuho.v7i1.348.
- Awang, Nirwasui Arsita, Yusak B. Setyawan, and Ebenhaizer L. Nuban Timo. 2019. "Ekoteologi Fungsi Hutan Oenaek: Penyimpangan Paradigma Ekologis Menuju Perilaku Eksploitatif." *GEMA TEOLOGIKA: Jurnal Teologi Kontekstual Dan Filsafat Keilahian* 4(2):135. doi: 10.21460/gema.2019.42.423.
- Bachtiar. 2018. *METODE PENELITIAN HUKUM*. edited by M. H. Dr. Oksidelfa Yanto, S.H. Tangerang Selatan: UNPAM PRESS.
- Bayani, Aqilla Zati, Maharani Awalia Gempita, Romero Wimala Heriarji, and Ziyad Nabil Al-Ghifari. 2025. "Transformasi Demokrasi Indonesia: Menuju Keberlanjutan Politik Yang Inklusif Dan Partisipatif." *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi* 24(2):538–43. doi: 10.21009/jimd.v24i2.53154.
- Fiantika, Wasil M, Jumiyati, Honesti, Wahyuni, Jonata, Et. a. 2022. *Metodologi Penelitian Kualitatif. In Metodologi Penelitian Kualitatif*.
- Jaya, Mulia, Dedi Epriadi, Marisa Dewi, and Kurnia Sari. 2025. "Jurnal Politik Dan Pemerintahan Daerah Vol 7 No 1 Tahun 2025 , p 89-102 Article Implementasi Program Dumisake Dan Dinamika Politik Pembangunan Daerah : Studi Kebijakan Umkm Di Kecamatan Rimbo Bujang." 7(1):89–102.
- Khamdan, Muh, and Kata Kunci. 2024. "PERGESERAN POLA GERAKAN TERORISME DI INDONESIA Membaca Sinergi Koalisi Masyarakat Sipil." 16(1):1–12.
- Majekodunmi, Felicia A. D. n.d. "Transformative Empowerment in the Lagos State Civil Service : " 312–41.
- Ode, Wa, Nurmila Ishak, and Jamaluddin Hos. 2025. "Dinamika Kelembagaan Lokal Dan Partisipasi Warga Dalam Pengembangan Ekowisata Berbasis Komunitas." 5(1):58–70.
- Poonam, Santos, Ayushiz, Preet Gil dan Swati. 2024. "Global Perspectives on Women's Empowerment: Challenges, Policies, and Case Studies." 05083898.
- Sholichah, Hidayatus, Adam Hafidz Al Fajar, Syamraeni Syamraeni, and Mudfainna Mudfainna. 2025. "Systematic Literature Review : Pemberdayaan Masyarakat Inklusif Untuk Mewujudkan Keadilan Sosial." *Jurnal Sosial Ekonomi Dan Humaniora* 11(1):27–40. doi: 10.29303/jseh.v11i1.664.
- Warsilah, Henny. 2015. "Inclusive Development Approach for Reducing Social Exclusion in Urban Area: A Case Study of Marginal Groups in Kampung Semanggi, Solo, Central Java." *Jurnal Masyarakat Dan Budaya* 17(2):207–32.
- Weaver, Paul, Julia Backhaus, Bonno Pel, and Sarah Rach. 2017. "Transformative Change for an Inclusive Society. Insights from Social Innovations and Implications for Policy Innovation and Innovation Policy." *TRANSIT Working Paper* 1–30.
- Widiatmika, Keyza Pratama. 2015. "PERGESERAN POLA GERAKAN TERORISME DI INDONESIA Membaca Sinergi Koalisi Masyarakat Sipil." *Etika Jurnalisme Pada*

Koran Kuning : Sebuah Studi Mengenai Koran Lampu Hijau 16(2):39–55.
Wulandari. 2025. "Karakteristik Pertanian Di Indonesia : Antara Tradisi ,
Tantangan." *Ekonomi, Jurnal Dan, Pertanian Juepa, Agribisnis Transformasi, Dan
Peluang* 2(1):58–72.