

# PARTISIPASI PUBLIK SEBAGAI STRATEGI MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE OTONOMI DAERAH

*GOVERNMENT'S ROLE TO INCREASING REVENUE VILLAGES (PADESA) IN  
PANNYANGKALANG VILLAGE, BAJENG DISTRICT GOWA REGENCY*

**Muhammadiah**

Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Muhammadiyah Makassar  
Jl. Sultan Alaudin No. 259 Makassar 90221  
Tlp. 0411-866972 ext. 107. Fax. 0411-865588

## ABSTRACT

*Achieve good governance through public participation is a must. The big challenge in governance and development in the era of regional autonomy sourced from within the community. In society there is a potential and enormous resources, if utilized properly will contribute significantly to the progress of society and areas .. The experiences show that governance and development without involving the public's participation will face serious problems. Because it must be recognized by government actors that the public should be involved in every stage of the process of governance and development programs. Communities are stakeholders that should not be ignored, because they have a strategic role and the potential for continuity of government and regional development.*

**Keywords:** *public participation, good governance*

## ABSTRAK

Mewujudkan good governance melalui partisipasi publik merupakan suatu keniscayaan. Tantangan besar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di era otonomi daerah bersumber dari dalam masyarakat. Di dalam masyarakat terdapat potensi dan sumber daya yang sangat besar, jika dimanfaatkan secara baik akan memberi kontribusi nyata bagi kemajuan masyarakat dan daerah.. Berbagai pengalaman menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tanpa melibatkan partisipasi publik akan menghadapi persoalan serius. Karena itu harus disadari oleh aktor-aktor pemerintahan bahwa masyarakat seharusnya dilibatkan dalam setiap proses tahapan program pemerintahan dan pembangunan. Masyarakat merupakan stakeholders yang tidak boleh diabaikan, karena mereka memiliki peran dan potensi strategis bagi kelangsungan pemerintahan dan pembangunan daerah.

**Kata kunci:** *partisipasi publik, good governance*

## A. LATAR BELAKANG

Salah satu strategi membangun dan mewujudkan ketatapemeintahan yang baik (*Good governance*) adalah melibatkan dan mendorong partisipisasi masyarakat dalam setiap aktivitas penyelenggaraan pemerintahan. Demokrasi sebagai inti dari *Good Governance* menuntut keikutsertaan seluruh elemen masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan pembangunan, mulai dari perumusan pembuatan dan penyusunan kebijakan sampai pada pelaksanaan dan pengendalian pemerintahan. Keikutsertaan masyarakat dalam setiap aktivitas pemerintahan merupakan pilar utama negara demokrasi. Di dalam negara demokrasi rakyatlah yang berdaulat, sehingga sangat tepat jika sistem pemerintahan yang mengembangkan sistem pemerintahan demokrasi menjadikan partisipasi masyarakat sebagai sesuatu yang menjadi suatu keniscayaan.

Masyarakat sebagai elemen pokok dalam sistem pemerintahan negara seharusnya diberi ruang untuk mengambil bagian dalam membangun sistem pemerintahan dan pembangunan negara yang maju dan kuat. Masyarakat memiliki potensi yang sangat besar dalam segala aspek. Karena dalam masyarakat tersimpan sumber daya raksasa. Dalam masyarakat terdapat energi atau kekuatan massa yang sangat besar, anggota masyarakat yang memiliki intelektulisme tinggi. Juga terdapat ahli pemikir dan implementatif pemerintahan dan pembangunan yang handal. Sehingga potensi yang demikian besar tersebut jika dilibatkan secara optimal dalam segala aktivitas pemerintahan bisa lebih memperkuat spirit yang lebih besar bagi pemerintah untuk mempercepat laju pembangunan bagi negara yang bersangkutan. Sebaliknya jika masyarakat tidak dilibatkan dalam aktivitas pemerintahan dan pembangunan, negara dapat mengalami stagnasi, karena mengabaikan potensi besar yang terdapat di dalam masyarakat. Bisa terjadi segala macam aktivitas pemerintahan akan mendapat kritikan yang serius, dan tindakan yang dapat menghambat jalannya pemerintahan dan pembangunan. Kebijakan negara yang

kurang atau tidak melibatkan partisipasi masyarakat sering mendapat tantangan besar dalam pelaksanaannya. Tidak sedikit kebijakan pemerintah yang telah dibuat dengan menggunakan sumber daya yang besar, namun ketika kebijakan tersebut hendak diimplementasikan sertamerta mendapat *respons negative* dari masyarakat. seperti, tindakan deskruktif. Kita telah menyaksikan rencana kebijakan pemerintah yang kurang melibatkan partisipasi rakyat seperti rencana kebijakan menaikkan harga BBM mendapat perlawanan serius dari masyarakat yang bermuara pada terjadinya kerugian besar bagi negara dan masyarakat. Dewasa ini masyarakat makin sadar bahwa mereka memiliki hak untuk ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, sehingga pemerintah seharusnya meresponsnya dengan baik dengan melibatkan mereka dalam berbagai aktivitas pemerintahan dan pembangunan.

## B. PARTISIPASI PUBLIK DAN DEMOKRASI

Dalam negara yang mengembangkan demokrasi, partisipasi publik merupakan suatu keniscayaan. Dimanapun di dunia ini ketika sistem pemerintahan yang menganut paham demokrasi lalu tidak melibatkan partisipasi masyarakat akan menghadapi tantangan yang cukup besar. Dalam literatur ilmu politik, partisipasi masyarakat merupakan salah satu dimensi penting bagi eksistensi sistem pemerintahan yang demokratis. Partisipasi publik tidak hanya sebatas keterlibatan masyarakat dalam Pemilihan Umum, tetapi juga dalam berbagai aktivitas politik lain yang berimplikasi bagi kepentingan masyarakat.

Para ilmuan politik dan kebijakan publik memiliki berbagai argumen yang bisa diajukan untuk mendukung pernyataan mereka bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik merupakan hal penting yang harus dilakukan negara yang menganut paham demokrasi. Menurut *Wagle* (2000), demokrasi hanya akan memiliki arti ketika warga negara sebagai *stakeholders* utama selalu dilibatkan dalam proses pembuatan seluruh jenis kebijakan publik yang dihasilkan oleh pemerintah. Hal ini penting

karena setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah selalu memiliki implikasi luas dalam masyarakat. Kebijakan publik harus selalu berorientasi kepada kepentingan publik, bukan kepentingan pejabat pemerintahan dan elit politik. Partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan publik merupakan satu-satunya cara untuk meyakinkan masyarakat bahwa pembuatan kebijakan publik dilakukan secara demokratis dan untuk kepentingan publik secara keseluruhan. Banyak keuntungan yang diperoleh, bagi masyarakat dan pemerintah jika pembuatan kebijakan publik dilakukan secara demokratis. Keuntungan pertama adalah adanya peningkatan kualitas kebijakan publik yang dihasilkan oleh pemerintah. Peningkatan kualitas kebijakan publik pada gilirannya sangat menguntungkan bagi masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan publik tersebut, Kedua adalah mendatangkan keuntungan bagi masyarakat (Wagle, 2000).

Partisipasi publik dalam proses pembuatan kebijakan publik menurut *Smith* dan *Ingram* (1993) juga akan memberi manfaat bagi pemerintah. Sebab pemerintah akan menjadi lebih kuat dalam arti ada peningkatan kapasitas kelembagaan dalam pembuatan kebijakan yang akan berimplikasi pada peningkatan dukungan publik terhadap pemerintah, misalnya pemberian suara pemilihan umum. Ilmuwan politik lainnya, *Sample* (1993), *Webler, Kastenho, Z,* dan *Renn* (1995) yang dikutip oleh *Glicken* (2000) mengatakan partisipasi publik dalam proses pembuatan keputusan akan mendatangkan keuntungan, yakni memberikan kontribusi terhadap peningkatan kompetensi para pembuat keputusan melalui pengembangan pembuatan kebijakan yang berkualitas, memberikan legitimasi yang lebih besar terhadap keputusan-keputusan yang dibuat karena partisipasi publik dapat meningkatkan akuntabilitas publik dalam proses pengambilan keputusan, serta memberikan citra positif sebagai suatu masyarakat demokratis.

Partisipasi publik selama era reformasi memang terasa sudah ada. Elemen-elemen masyarakat sering telah diikutsertakan berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan

publik, walaupun belum optimal, sehingga kondisi ini sangat berbeda dari zaman Orde Baru. Pada era reformasi Lembaga legislative (DPR dan DPRD) telah menyiapkan ruang aspirasi sebagai tempat bagi setiap elemen masyarakat yang akan menyampaikan aspirasinya. Juga masyarakat diberi kesempatan untuk memilih partai politik dan pemimpin negara dan daerah, memilih anggota legislative maupun eksekutif. Kondisi seperti ini tidak terjadi pada rezim Orde Baru. Kalaulun ada elemen masyarakat yang diikuti dalam pembuatan kebijakan publik pada rezim Orde Baru, tentu dari mereka yang dianggap bagian dari rezimnya Orde Baru memang memiliki banyak organisasi massa yang menjadi alat legitimasi demokrasi model Orde Baru. Di masa rezim Orde Baru pejabat publik didominasi oleh elit politik dari Golkar. Pada zaman Orde Baru, partisipasi publik dalam pemilihan umum merupakan partisipasi semu (*pseudo participation*) artinya keikutsertaan masyarakat dalam pemilihan umum karena tekanan, bahkan paksaan.

*Moynihan, Wilcox* (1994) membedakan level partisipasi masyarakat menjadi lima jenis, yaitu: (1) pemberian informasi, (2) konsultasi, (3) pembuatan keputusan bersama, (4) melakukan tindakan bersama, (5) mendukung aktivitas yang muncul atas swakarsa masyarakat. Menurut *Wilcox*, pada level mana partisipasi masyarakat akan dilakukan sangat bergantung pada kepentingan apa yang hendak dicapai. Untuk pengambilan kebijakan strategis yang akan mempengaruhi hajat hidup orang banyak tentu masyarakat harus dilibatkan secara penuh. Sementara dalam pengambilan keputusan yang lebih bersifat teknis mungkin pemberian informasi kepada masyarakat sangat sudah memadai. Level partisipasi yang dikemukakan *Wilcox* pada dasarnya sangat dipengaruhi oleh pengklasifikasian partisipasi publik yang dibuat oleh *Arstein* (1969) yang ia sebut sebagai "Delapan tangga Partisipasi Publik", yang menggambarkan berbagai jenis partisipasi dari yang hanya bersifat simbolik (manipulasi) sampai dengan partisipasi yang bersifat substansial, dimana masyarakat memegang kontrol terhadap jalannya

pemerintahan. Secara lengkap “Delapan Tangga Partisipasi” itu dapat dilihat dalam gambar sebagai berikut:

1. Kontrol oleh warga Negara	▶	Masyarakat punya kewenangan penuh / Partisipasi Penuh
2. Pendelegasian wewenang		
3. Kemitraan		
4. Konsesi	▶	Partisipasi Simbolik
5. Konsultasi		
6. Pemberian Informasi		
7. Terapi	▶	Tidak Ada Partisipasi
8. Manipulasi		

Gambar: *Delapan Tangga Partisipasi Publik*

Melihat tipologi partisipasi publik oleh Moynihan, Astein dan Wilcox, maka dapat disimpulkan bahwa manfaat maksimal dari pelibatan publik dalam pengambilan keputusan sangat dipengaruhi oleh kepentingan, isu dan masalah yang hendak dipecahkan. Isu, kepentingan dan masalah akan mempengaruhi peran dan jenis partisipasi yang harus dimainkan oleh masyarakat.

### C. PARTISIPASI DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam sebuah negara demokratis, kaum elit (penentu kebijakan pemerintahan eksekutif dan legislative) harus mempertanggungjawabkan penyelenggaraan setiap kebijakan yang dibuat kepada publik. Pemerintah seharusnya memperhatikan dan mengutamakan aspirasi dan melibatkan partisipasi masyarakat dalam setiap pembuatan kebijakan dan keputusan. Untuk mewujudkan suatu kebijakan yang sesuai dengan tuntutan masyarakat, maka partisipasi masyarakat sangat diperlukan sebagai kekuatan pendukung utama dalam perumusan kebijakan publik. Kebijakan publik yang baik harus mendapat persetujuan kolektif dari warga masyarakat. Pemimpin pemerintahan sebagai aktor pengambil kebijakan hendaknya menyadari bahwa ia berasal dari rakyat dan bekerja untuk rakyat, sehingga sangat logis

jika setiap pembuatan kebijakan publik melibatkan elemen-elemen masyarakat sebagai mitra yang saling mengisi, saling mendukung dalam menghasilkan kebijakan.

Pemerintah hendaknya menempatkan dan menyadari bahwa masyarakat sebagai komunikator dan lembaga kontrol publik terhadap kebijakan yang dibuat oleh eksekutif dan legislative. Pihak eksekutif dan legislative dapat berkomunikasi dan memberikan informasi secara luas mengenai maksud dan isi sebuah kebijakan publik. Dengar pendapat dan debat publik dipelukan untuk menyamakan persepsi terhadap suatu kebijakan yang akan dibuat. Pemerintah tidak boleh menutup diri dan merasa superior dalam membuat kebijakan publik. Pemerintah harus terbuka dan menjadi komunikator yang efektif dalam pembahasan berbagai kebijakan publik. Pemerintah juga harus mengembangkan transparansi dan akuntabilitas dalam pembuatan kebijakan publik. Pemerintah dan masyarakat harus bersama-sama mengatasi permasalahan dalam proses perumusan dan pembuatan kebijakan publik. Pembuatan kebijakan publik seharusnya memiliki pola kerja yang baik, serta sesuai dengan *rule* dan *role* yang dimiliki setiap aparatur pemerintahan. Salah satu bentuk partisipasi yang perlu diperhatikan adalah partisipatif-populis yang berarti masing-masing pejabat pemerintah di tingkat pusat dan daerah dapat menjalankan tugas dan kewenangannya, bebas dari tekanan dan intimidasi karena pelaksanaan tugas pemerintahan merupakan pelaksanaan amanat publik.

Dikeluarkannya sebuah instrumen kebijakan UU No. 32 Tahun 2004 akan berpengaruh terhadap tatanan kehidupan masyarakat pada masa yang akan datang. *Robert Mac Iver (The Web of Government 1954)* mendeskripsikan tahapan instrumentasi kebijakan pemerintahan sebagai salah satu model dalam proses pembuatan kebijakan, di mana pemerintah sebagai pembuat kebijakan perlu menilai dan memilih beberapa alternatif kebijakan yang tepat bagi kemajuan bersama dalam masyarakat. UU nomor 32 tahun 2004 sebagai instrumen pembuatan kebijakan diharapkan

dapat menciptakan perubahan dalam sistem sosial kemasyarakatan yakni dengan memberi ruang kepada masyarakat untuk ikut berpartisipasi aktif dalam pembuatan kebijakan.

#### D. PARTISIPASI DALAM PELAYANAN PUBLIK

Partisipasi masyarakat di dalam proses pembuatan kebijakan merupakan hal penting dalam negara demokrasi. Partisipasi masyarakat menjadi sangat tepat untuk menjadikan partisipasi publik sebagai salah satu prinsip yang harus dijalankan oleh pemerintah guna mewujudkan *good governance*. Partisipasi publik merupakan salah satu bentuk pelayanan publik, karena hal ini sejalan dengan pandangan baru yang berkembang saat ini dalam upaya meningkatkan pelayanan publik dengan cara melihat masyarakat tidak hanya sebagai pelanggan (*customer*), tetapi juga sebagai warga negara yang memiliki negara dan pemerintahan yang ada didalamnya (*owner*). Dengan tegas dinyatakan bahwa negara dan pemerintah adalah milik rakyat, karena eksistensi negara dan pemerintah memang hanya untuk rakyat.

Peran partisipasi publik sebagai strategi meningkatkan kualitas pelayanan publik saat ini mendapatkan momentum yang tepat, karena otonomi daerah memberi ruang yang luas kepada daerah untuk merancang dan menentukan sendiri jenis pelayanan yang paling mendesak bagi masyarakat. Pemerintah daerah sebagai motivator dan fasilitator pembangunan di daerah bertugas sebagai provider layanan publik Rayner (1997) "*One of the critical functions of local government is to be a forum where people can negotiate their interests, raise concerns about matters affecting them and try to reach a consensus or accommodate the needs of others*"

Keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pelayanan publik, pemerintah akan mendapatkan beberapa keuntungan; 1) Pemerintah daerah akan mengetahui kebutuhan dan cara memenuhi kebutuhan masyarakat secara tepat. 2) Terjadi saling percaya antara pemerintah dan

masyarakat, sehingga terbina hubungan yang harmonis. 3) Meningkatkan kesadaran dan peran masyarakat dalam implementasi program pembangunan, sehingga lebih mudah mewujudkan *good governance* di daerah.

#### E. DIMENSI-DIMENSI PARTISIPASI PUBLIK

##### 1. Strategi Mengidentifikasi Peran Masyarakat

Jika sebelumnya masyarakat dilihat hanya sebagai *customer*, maka saat ini masyarakat telah dipandang sebagai warga negara yang memiliki negara, tentu berimplikasi pada posisi masyarakat dalam proses penyediaan layanan publik yang sebelumnya hanya dilakukan oleh pemerintah. Perubahan posisi ini seharusnya diikuti oleh perubahan strategi melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.

Wray et Al (2000) memperlihatkan mengenai bagaimana sebenarnya kedudukan warga negara yang diposisikan sebagai pengguna berperan sentral dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

1. Masyarakat/warganegara sebagai *customer* yakni pengguna utama dan klien pelayanan publik sehingga mereka harus diperlakukan sebagai *customer* yang berharga bagi pemerintah sebagai *provider*.
2. Masyarakat sebagai pemilik (*owner*) yakni pemilik negara melalui pajak yang dibayarkan sebagai investasi pelayanan publik yang disediakan pemerintah.
3. Masyarakat sebagai pembuat dan penasihat isu kebijakan yakni menentukan visi pemerintah dan strategi untuk mewujudkan masa depan yang diinginkan.
4. Masyarakat bersama pemerintah sebagai produsen pelayanan publik yakni masyarakat dan institusi yang dibentuk oleh masyarakat bermitra dengan pemerintah menjadi penyedia pelayanan publik.
5. Masyarakat sebagai evaluator kualitas pelayanan publik yang dilakukan pemerintah yakni masyarakat sebagai penilai kualitas pelayanan publik yang disediakan pemerintah.

6. Masyarakat sebagai pemantau pelayanan publik yakni pengukuran kinerja dilakukan oleh masyarakat yang bersifat independen dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

Dari uraian ini terlihat bagaimana sebenarnya peranan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai warga negara yang memiliki hak mendapatkan pelayanan *public*, serta bagaimana pula peran masyarakat dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.

## 2. Instrumen Meningkatkan Partisipasi.

Masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses pelayanan publik dengan berbagai cara, dan dengan kedalaman yang berbeda-beda. USAID menyebut instrumen partisipasi dalam penyediaan pelayanan publik sebagai berikut: 1) Penerbitan *newsletter* secara reguler (mingguan, bulanan) yang berisi aktivitas penting tentang pelayanan publik yang dilakukan pemerintah daerah yang diberikan kepada masyarakat secara gratis. 2) Pertemuan warga dengan pemerintah daerah atau DPRD yang dilakukan secara berkala. 3) Menggunakan media massa untuk konferensi pers, memberikan *press release*, pemerintah memberi penjelasan kepada wartawan mengenai isu-isu penting dalam masyarakat. 4) Membuka saluran kritik dan saran untuk pemerintah daerah melalui surat, telepon, *e-mail* dan sebagainya. 5) Menerbitkan brosur yang berisi pemberitahuan kepada masyarakat tentang organisasi pemerintah daerah. 6) Talk show melalui TV, Radio lokal untuk membahas masalah pelayanan publik. 7) Public bearing dengan berbagai topik misalnya pembiayaan, kualitas pelayanan publik dan sebagainya. 8) Membentuk semacam lembaga perwakilan yang menampung dan mendiskusikan aspirasi generasi muda tentang masalah demokrasi. 9) Mengadakan festival daerah sebagai sarana untuk mengintegrasikan keinginan masyarakat dengan berkumpul dan mendiskusikan masalah daerah. 10) Membentuk tim khusus

di pemerintah daerah untuk menangani masalah peningkatan partisipasi masyarakat. 11) Membuat forum "*Anda bertanya Kami menjawab*" yang diterbitkan di media massa lokal untuk berinteraksi dengan masyarakat tentang keluhan dan masalah yang dihadapi masyarakat. 12) Melakukan survey untuk menjangkau aspirasi masyarakat. 13) Membentuk program-program kemitraan bersama masyarakat dengan fokus utama mencari cara memecahkan masalah khusus yang dihadapi oleh masyarakat. 14) Membuat *Citizen* dan LSM Charter, yaitu kesepakatan antara pemerintah dengan masyarakat atau LSM untuk melakukan aktivitas bersama guna memecahkan masalah yang dihadapi pemerintah dan masyarakat. 15) Membuat mekanisme untuk menyediakan dana bagi program-program yang muncul atas inisiatif masyarakat.

Pemerintah *Skotlandia* dalam penelitiannya tentang "*Customer and Citizen Focused Public Service Provision*" (<http://www.Scotland.Gov.uk/cru/kd01/blue/ccfp-07.asp>) menyebut instrumen untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik, yaitu: (1) membuat saluran untuk menampung keluhan konsumen, (2) membuat saluran untuk menampung saran-saran dari konsumen, (3) melakukan survey konsumen, (4) melakukan kontrak atau pertemuan dengan konsumen, (5) membuat forum untuk memperoleh masukan kualitatif dari konsumen, misalnya membentuk forum konsumen.

## 3. Menyesuaikan Instrumen Partisipasi yang Sesuai dengan Peran Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Agar partisipasi pelayanan publik efektif, perlu dilakukan pemilahan berbagai instrumen partisipasi untuk disesuaikan dengan peran masing-masing dari masyarakat sebagai pengguna layanan publik. Sesuai dengan peran yang dimainkan oleh warga negara sebagai pengguna layanan publik, maka instrumen partisipasi pelayanan publik dikelompokkan sebagai berikut:

- 1). Peran masyarakat sebagai *customer*; Peran yang dijalankan yakni masyarakat sebagai pengguna utama dan klien dari pelayanan *public*, sehingga mereka harus diperlakukan sebagai customer yang berharga oleh pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik;
- 2). Masyarakat sebagai pemilik; Bagaimana peran yang dijalankan: masyarakat sebagai pemilik negara melalui pajak yang dibayarkan kepada yang melakukan investasi terhadap pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Masyarakat adalah owners karena mereka memberi suara secara langsung untuk memilih gubernur/bupati/walikota yang akan menjalankan pemerintahan. Instrumen partisipasinya adalah menyediakan tempat bagi perwakilan masyarakat untuk menjadi dewan pengawas lembaga pelayanan masyarakat dan membentuk *Ombudsman* serta *ombudsneighbour*.
- 3). Peran masyarakat sebagai pembuat isu kebijakan; peran yang dijalankan adalah masyarakat menentukan visi pemerintah, masa depan yang ingin diwujudkan serta strategi untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Masyarakat adalah penasihat pemerintah ketika akan membuat kebijakan yang menyangkut kepentingan publik. Instrumen partisipasinya adalah membentuk dewan penasihat pemerintah daerah, penjaring aspirasi masyarakat dan *publik bearing*;
- 4). Masyarakat bersama dengan pemerintah sebagai produsen layanan publik. Peran yang dijalankan adalah masyarakat bersama institusi-institusi yang dibentuk bekerjasama dengan pemerintah merupakan penyedia layanan publik, baik dibayar maupun dilakukan secara sukarela. Instrumen partisipasinya adalah membentuk perkumpulan masyarakat untuk menyelenggarakan layanan sosial dalam bidang pendidikan, kesehatan dan sebagainya serta membuat program kemitraan.
- 5). Peran masyarakat sebagai evaluator kualitas pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah. Peran yang dijalankan sebagai pengguna utama pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah; masyarakat memegang posisi yang paling sentral untuk menilai kualitas pelayanan publik yang disediakan pemerintah. Instrumen partisipasinya adalah melakukan survey konsumen dan membentuk *watch-dog* untuk berbagai jenis pelayanan publik.
- 6). Peran masyarakat sebagai pemantau independen pelayanan publik. Peran yang dimainkan adalah pengukuran kinerja yang dilakukan oleh masyarakat pada level akar rumput yang lebih bersifat independen dengan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat secara umum. Instrumen partisipasinya adalah mendorong munculnya relawan untuk mengawasi dampak kegiatan pelayanan publik pada masyarakat, misalnya timbulnya volusi udara dan sebagainya.

#### 4. Memilih Instrumen Partisipasi

*Wilcox* (1994) mengingatkan beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam memilih instrument partisipasi, yaitu: 1) Partisipasi akan dilakukan secara penuh jika dibutuhkan masyarakat, sebaliknya partisipasi juga dapat bersifat terbatas. 2) Meskipun masyarakat hanya "satu" namun mereka memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Mengingat eksistensi masyarakat yang berbeda tentu juga memiliki kepentingan yang berbeda, sehingga *stakeholders* yang berbeda itu harus dipertimbangkan peranannya. 3) Partisipasi membutuhkan waktu sehingga harus mempertimbangkan jenis partisipasi yang paling tepat untuk dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik. 4) Masyarakat akan bersedia berpartisipasi jika mereka telah saling memahami, memiliki kepercayaan untuk ikut berpartisipasi serta mengetahui manfaat dari kegiatan partisipasinya. 5) Pengambil kebijakan harus menyadari posisinya, sebab kewenangan yang dimilikinya mempengaruhi jenis partisipasi yang akan diterapkan.

#### 5. Mengimplementasikan Strategi Partisipasi

Implementasi partisipasi pelayanan publik yang dipilih merupakan tahapan yang kritis dan sulit, karena hal ini merupakan tindakan nyata yang mengintegrasikan; sumber daya manusia pemerintah daerah, unit birokrasi pelaksana, sumber daya keuangan, dan strategi yang dipilih untuk mewujudkan partisipasi dalam penyediaan layanan publik. Adapun langkah-langkah yang harus dilakukan pemerintah daerah dalam implementasi strategi partisipasi sebagai berikut: 1) Mempersiapkan SDM yang bertanggung jawab untuk menjalankan strategi yang sudah dipilih dengan memberikan pelatihan, rapat-rapat koordinasi tentang cara pelaksanaan strategi partisipasi tersebut. 2) Membentuk kepanitiaan yang terdiri dari para staf yang sudah dilatih sebagai unit yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas mendorong partisipasi. 3) Mempersiapkan anggaran yang digunakan untuk menunjang kegiatan tersebut agar kegiatan peningkatan partisipasi berlangsung secara berkelanjutan. 4) Mempersiapkan teknologi yang dapat mendukung kegiatan partisipasi. 5) Melakukan evaluasi secara kontinu atas pelaksanaan kegiatan partisipasi.

#### F. **GOOD GOVERNANCE UNTUK PEMERINTAH DAERAH**

Perkembangan ilmu pengetahuan dalam sistem pemerintahan telah melahirkan suatu model baru yang disebut *Good Governance*. *Good governance* merupakan sistem pemerintahan yang menjadi impian masyarakat, karena *good governance* memiliki paradigma yang dapat menciptakan ketatapemerintahan yang efisien, sehingga dapat membawa kesejahteraan bagi masyarakat. *Frederickson* (1997) mengartikulasikan *governance* sebagai suatu proses dimana suatu sistem sosial, ekonomi atau sistem organisasi kompleks lainnya dikendalikan dan diatur. Sedangkan dalam perspektif fungsional, *governance* dimaknai sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum, dan pembangunan ekonomi pada khususnya. (Pinto, 1994). UNDP (1994) menjelaskan *governance is defined as the*

*exercuse of political, economic, and aminisrative authority to manage nation's affair at all level. Governance has legs; economic, political and administrative.* Pandangan ini menegaskan bahwa *governance* mempunyai tiga dimensi yakni dimensi politik, ekonomi dan dimensi administrasi, dimana ketiga dimensi tersebut berpengaruh terhadap pembuatan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah (negara). Karena itu, sistem pemerintahan *good governance* mencakup proses dan struktur masyarakat yang mengarahkan hubungan-hubungan sosial ekonomi dan politik untuk menciptakan kehidupan yang lebih baik.

Berkaitan dengan orientasi *good governance*, *Masdiasmo* (2002) orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*, dimana pengertian dasarnya adalah pemerintahan yang baik, yang berupaya menciptakan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sesuai dengan prinsip demokrasi, efisiensi, pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif. *Good governance* menuntut reformasi peran aparatur negara agar mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Menurut UNDP (LAN dan BPKP, 2000) karakteristik *good governance* adalah: 1) *Participation*, setiap warga negara memiliki hak suatu dalam pembuatan keputusan. 2) *Rule of law*, pemerintahan harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hak asasi manusia. 3) *Transparency*, yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. 4) *Responsiveness*, penyelenggara pemerintahan harus melayani kepentingan *stakeholders*. 5) *Consensus orientation*, perantara kepentingan yang berbeda untuk mendapatkan yang terbaik dalam hal kebijakan maupun prosedur. 6) *Equity*, semua warga negara berhak mendapatkan kesejahteraan. 7) *Effectiveness and efficiency*, lembaga-lembaga pemerintah harus menghasilkan produk dan menggunakan sumber-sumber yang tersedia yang sesuai dengan yang ditentukan. 8) *Accountability*, para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada



publik.9) *Strategy visión* memiliki visi yang tepat untuk melaksanakan kebijakan pelayanan publik

Di Indonesia, reformasi sistem pemerintahan dan pelayanan publik yang ditandai dengan lahirnya berbagai ketentuan yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pemerintahan negara/daerah berdasarkan paradigma *good governance* yakni suatu sistem pemerintahan yang lebih *transparans*, berkeadilan, akuntabel dengan mengedepankan pelayanan publik. Tujuan reformasi sistem penyelenggaraan birokrasi pemerintahan dalam rangka penguatan dan pemberdayaan peranserta masyarakat dalam berbagai aktivitas pemerintahan, termasuk dalam pengambilan kebijakan publik. Ide dasar reformasi sistem pemerintahan birokrasi adalah negara sebagai institusi legal formal dan konstitusional yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan, baik dalam fungsinya sebagai regulator maupun sebagai *agent of changes*. Reformasi sistem pemerintahan menuntut adanya implementasi yang sebenarnya dari *civil society*, yakni sistem pemerintahan yang memberi ruang gerak yang luas bagi masyarakat untuk berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis sesuai dengan paradigma *good governance*.

Dalam konteks sistem pemerintahan dan sistem politik tersebut, maka pertanyaan yang perlu dijawab adalah apa yang harus dilakukan untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik di Indonesia?. Format sistem pemerintahan yang bagaimana yang seharusnya dikembangkan agar mampu memfasilitasi partisipasi masyarakat?. Sistem birokrasi seperti apa yang kondusif bagi partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat memerlukan ruang publik (*public sphere*) di mana setiap warga negara bisa secara bebas dan mandiri mengemukakan pendapatnya tentang berbagai masalah kemasyarakatan. Masyarakat seharusnya memiliki ruang gerak yang memadai untuk memanfaatkan potensinya dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya, seperti kebebasan menentukan arah/pilihan politik, perlakuan yang adil secara hukum, biaya dan pelayanan pendi-

dikan, misalnya pendidikan gratis, pelayanan kesehatan yang murah, serta kebutuhan lainnya. Konsep masyarakat bermuara pada tiga syarat pokok dalam pemerintahan yaitu: 1) kompetisi yang sesungguhnya dan di antara individu dan kelompok, tidak ada unsur paksaan, 2) partisipasi politik yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara dalam pembuatan kebijakan, implementasi dan pengawasan kebijakan publik, 3) kebebasan politik dalam seluruh proses sosial dan kenegaraan.

## F. KESIMPULAN

Partisipasi publik dalam proses perumusan kebijakan, penyelenggaraan program-program pembangunan dan pelayanan publik merupakan elemen pokok dalam *good governance*, karena melalui partisipasi masyarakat akan membantu pemerintah menjadikan pemerintahan yang efisien dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Partisipasi masyarakat sejak era reformasi di Indonesia telah terlihat secara nyata misalnya dalam bidang politik seperti keikiutsertaan masyarakat dalam PEMILUKADA dan PEMILU Presiden, DPR/DPD, DPD yang telah meningkat. Pelayanan bidang kesehatan di mana masyarakat telah mendirikan dan memanfaatkan sarana dan prasarana kesehatan secara swadaya misalnya POSYANDU, KB Mandiri. Dalam bidang pendidikan, dimana masyarakat telah berpartisipasi secara nyata dengan membangun sekolah swasta dan tempat kursus (*workshop*) yang telah banyak menghasilkan ilmunan dan praktisi. Partisipasi masyarakat juga telah kelihatan dalam hukum, dimana beberapa lembaga advokasi ikut membantu masyarakat (bantuan hukum) bagi yang kurang mampu baik financial maupun persoalan hukum praktis. Dalam bidang keamanan dimana masyarakat telah terlibat dalam membangun POSKAMLING. Dalam bidang keuangan negara dimana masyarakat telah aktif membayar pajak sehingga APBN kita sebagian besar bersumber dari pajak masyarakat. Demikian juga dalam pembuatan kebijakan publik, dimana dalam pembahasan suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga

melibatkan elemen masyarakat yang memiliki kompetensi. Dalam bidang keagamaan masyarakat telah ikut berpartisipasi pembangunan sarana dan prasarana peribadatan yang sampai saat ini telah tersedia secara memadai. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa mulai dari pencarian isu, formulasi, pembuatan, pelaksanaan dan pengendalian dari kebijakan-kebijakan tersebutdi atas telah melibatkan partisipasi masyarakat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Albrow, Martin, 1989, *Birokrasi*, diterjemahkan oleh Rusli Karim dan Totok Daryanto, PT. Tiara Wacana. Jakarta.
- Denhart, Janet V and Robert B. Denhard, 2003. *New Public Service: Serving not Steering*. London. M.E. Sharpe.
- Dwiyanto, Agus .2002. *Reformasi birokrasi Publik Indonesia*. Yogyakarta. PSKKUGM.
- , 2006. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta. Gadjah Mada University Press.
- Ferlie.E. et. al. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Frederickson, H. George, 1984. *Administrasi Negara Baru* (New Public Administration), diterjemahkan oleh Al Ghoze, Jakarta. LP3ES.
- Glicken, J. 1999. *Effective Public Involvement in Public Decisions* in Science Communication. V. 20 (3).
- Kei Ho, A.T and Coaates, P. 2002. *Citizen Participation Legitimizing Performance Measurement as a Decisions Tool*, Government Finance Review. April.
- Moynihan, DP. 2003. *Normative and Instrumental Perspective on Public Participation*. American Review of Public Administration, V 33 (2).
- Osborne, D. and T. Garbler. 1992. *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA Addison. Wesley.
- Osborne, D. and P. Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategis for Reinventing Government*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing.
- Reyner, M. 1997. *Local Government: Where Democracy is born* in local Government Focus acces via internet [www.loc-gov.uk/cru/kd01/blue/ccfp-07](http://www.loc-gov.uk/cru/kd01/blue/ccfp-07), asp.
- UNDP. 1997. *Tata Pemerintahan yang Baik dari Kita untuk Kita*. Jakarta: UNDP.
- Urban Instite-USAID (tt) *Citizen Participation Model Local Government*. Local Government Refort Project.

\*\*\*\*\*