



informasi harus dapat diakses oleh semua pihak yang berkepentingan. Dengan perkataan lain bahwa segala informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik dapat diperoleh secara langsung dan tepat waktu bagi yang membutuhkan.

4. *Responsiveness*, artinya bahwa institusi-institusi publik dan prosesnya yang ada harus diarahkan untuk melayani para pemangku kepentingan atau *stakeholders*. Yang diinterpretasi lebih jauh bermakna bahwa institusi-institusi publik harus cepat dan tanggap dalam melayani pemangku kepentingan.
5. *Consensus orientation*, yang dimaknai bahwa upaya untuk memecahkan persoalan atau urusan publik harus dilakukan melalui suatu proses mediasi yang mengarah pada suatu konsensus bersama dan konsensus tersebut harus didasarkan pada kepentingan umum atau berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas serta diharapkan untuk patuh pada kebijakan dan prosedur yang benar.
6. *Equity*, yang dimaknai bahwa semua individu atau warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk memperbaiki dan mempertahankan kesejahteraan serta keadilan.
7. *Efficiency and effectiveness*, bahwa institusi-institusi publik dalam pengelolaan sumber daya publik yang ada harus dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna (*best use*).
8. *Accountability*, dimaknai bahwa para pengambil keputusan di institusi publik, sektor publik, dan organisasi masyarakat madani (*civil society*) harus mampu mempertanggungjawabkan apa yang dilakukan dan diputuskan kepada publik sekaligus kepada pemangku kepentingan.
9. *Strategic vision*, bahwa para pemimpin dan masyarakat publik harus memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang terhadap pembangunan manusia, dengan memperhatikan latar belakang sejarah, dan kompleksitas sosial-budaya.

Disamping berbagai prinsip dan/atau nilai yang harus dipertimbangkan dalam upaya menciptakan *good governance*, tiga domain utama dalam perspektif *governance* diharuskan juga menjalankan berbagai peran sehingga interaksi dan dinamika partisipasi di antara mereka dapat berjalan baik, yakni *pertama*, untuk negara (*state*), peran yang diharapkan agar berorientasi pada penciptaan sumber daya manusia yang berkualitas dan berkesinambungan dengan mengintegrasikan upaya tersebut dengan dinamika kehidupan sosial, ekonomi dan perlindungan lingkungan, disertai juga dengan upaya melindungi masyarakat dari kerentanan, menciptakan komitmen politik, menyediakan infrastruktur, melakukan desentralisasi dan demokratisasi pemerintahan, memperkuat finansial dan kapasitas administrasi pemerintah lokal. Selain itu, institusi pemerintah perlu

juga memberdayakan masyarakat dengan memberikan layanan untuk semua dan menjamin adanya peluang atau akses yang sama dan adil, baik dalam bidang sosial, ekonomi dan politik bagi semua masyarakat. Semua peran tersebut akan tercapai apabila institusi pemerintahan juga terbangun suatu kondisi yang kondusif, dalam hal sistem dan proses legislasi dan yudisial yang tepat, legal, terpercaya dan efektif.

Kedua, untuk pihak sektor swasta (*private sector*), diharapkan agar dapat berperan untuk menciptakan kondisi pasar yang kondusif bagi peningkatan produksi barang dan jasa. Sehingga proses pembangunan bagi masyarakat dapat berjalan dengan baik dan upaya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat dapat lebih terjamin.

Ketiga, untuk pihak masyarakat (*civil society*) harapan kepada mereka adalah bahwa masyarakat dapat mampu atau berdaya dalam mengurus dan mengelola berbagai permasalahan yang dihadapinya, sehingga kebergantungannya kepada pemerintah dan pihak swasta bisa diminimalisir. Selain itu, keberdayaan masyarakat juga dapat menjadikan mereka mampu untuk berinteraksi atau menjalin kerjasama dengan pihak swasta dan pemerintah, disamping mampu memfasilitasi dan memobilisasi berbagai kelompok di dalam lingkungan masyarakat itu sendiri untuk terlibat dalam aktivitas sosial, politik dan ekonomi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Terkait dengan poin ini maka masyarakat juga diharapkan untuk membangun organisasi masyarakat sipil yang baik dan profesional agar dapat menyalurkan partisipasi publik untuk mempengaruhi proses kebijakan publik dan proses pembangunan itu sendiri. Akhirnya dengan kondisi masyarakat sipil yang demikian itu, maka harapan terakhir bagi mereka adalah bisa menjadi aktor untuk melakukan *check and balances* terhadap kekuatan negara dan swasta yang merupakan unsur utama juga dalam perspektif *governance*.

Jadi, jika menyimak gagasan yang dikemukakan beberapa pakar dalam buku dan tulisannya yang telah dielaborasi panjang lebar di atas, kita kemudian dapat mensarikan bahwa pendekatan *governance* dalam ilmu administrasi publik merupakan suatu proses manajemen pemerintahan dalam mengelola sumber daya, termasuk sumber daya manusia, sumberdaya sosial dan sumber daya alam serta urusan dan persoalan publik dengan melibatkan seluruh *stakeholders* dalam domain pemerintah, swasta dan masyarakat sipil yang bersifat dinamis dan berkesinambungan dengan menempatkan prinsip-prinsip atau nilai-nilai penting seperti akuntabilitas, transparansi dan partisipasi dalam setiap proses penyelenggaraan pemerintahan dan negara. Dengan penyimpulan tersebut, pada titik ini kita semakin tegas dan jelas melihat bahwa nilai partisipasi dan pendekatan partisipasi dalam





administrasi publik adalah sesuatu yang semakin dituntut dan penting untuk diintroduksi, diaplikasikan dan diaktualisasikan dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik guna mengurus dan mengelola urusan dan kepentingan publik.

Sehingga tidak heran apabila kemudian dalam perkembangan-perkembangan tulisan dan/atau buku yang dituangkan oleh beberapa pakar administrasi publik belakangan ini melihat bahwa telah terjadi dinamika pergeseran makna (*meaning*) atau pemaknaan terhadap administrasi publik itu sendiri, seperti yang dituangkan oleh Keban (2008, 4-5) berikut:

“Variasi makna administrasi publik dapat dilihat dari persepsi orang tentang kata “administrasi publik” itu sendiri. Ada yang menterjemahkan administrasi publik sebagai *administration of public* atau administrasi dari publik, ada yang *administration for public* atau administrasi untuk publik, bahkan ada yang melihatnya sebagai *administration by public* atau administrasi oleh publik. Variasi terjemahan tersebut menarik karena dapat menunjukkan suatu rentangan kemajuan administrasi publik mulai dari administrasi publik yang berparadigma tidak demokratis sampai yang paling demokratis, atau dari yang tidak memperhatikan aspek pemberdayaan masyarakat sampai ke yang benar-benar memperhatikan pemberdayaan masyarakat. Istilah *administration of public* menunjukkan bagaimana pemerintah berperanan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur oleh pemerintah. Kemudian istilah *administration for public* menunjukkan suatu konteks yang lebih maju dari yang pertama, yaitu pemerintah lebih berperanan dalam mengemban misi pemberian pelayanan publik (*service provider*). Dalam konteks ini diasumsikan bahwa pemerintah lebih responsif atau tanggap terhadap apa yang dibutuhkan masyarakat dan lebih mengetahui cara terbaik untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Meskipun kebutuhan publik merupakan sasaran utama kegiatan pemerintah namun pemerintah tidak berupaya memberdayakan publik. Selanjutnya, istilah *administration by public* merupakan suatu konsepsi yang sangat berorientasi kepada pemberdayaan masyarakat, lebih mengutamakan kemandirian dan kemampuan masyarakat karena pemerintah memberikan kesempatan untuk itu. Dalam hal ini, kegiatan pemerintah lebih mengarah pada “*empowerment*” yaitu pemerintah yang berupaya memfasilitasi masyarakat agar mampu mengatur hidupnya tanpa harus sepenuhnya tergantung terus menerus kepada pemerintah. Akibatnya, masyarakat

dapat memiliki tingkat partisipasi yang tinggi, mulai dari pemenuhan kebutuhan sampai pada pelaksanaan dan penilaian hasil, sementara pemerintah lebih memainkan perannya sebagai fasilitator, dan dapat memfokuskan diri pada urusan-urusan negara yang bersifat strategis.”

Pandangan senada juga diungkapkan oleh Warsito dalam orasi ilmiah pengukuhan guru besarnya, yang berjudul: “Administrasi Publik Indonesia di Era Demokratisasi Lokal Bagaimana Semangat Kompatibilitas Menjiwai Budaya Birokrasi” berikut:

“Dalam perkembangan konsep Ilmu Administrasi Negara, maka telah terjadi pergeseran titik tekan dari *Administration of Public* di mana negara sebagai agen tunggal implementasi fungsi negara/pemerintahan; *Administration for Public* yang menekankan fungsi negara/pemerintahan yang bertugas dalam *public services*; ke *Administration by Public* yang berorientasi bahwa *public demand are differentiated*, dalam arti fungsi negara/pemerintah hanyalah sebagai fasilitator, katalisator yang bertitik tekan pada *putting the customers in the driver seat*. Di mana determinasi negara/pemerintah tidak lagi merupakan faktor atau aktor utama atau sebagai *driving forces*.” (dalam Thoah, 2008, 52)

Mengacu pada pergeseran pemaknaan terhadap administrasi publik sebagaimana dituangkan di atas, dapat diketahui bahwa dalam studi administrasi publik dewasa ini kecenderungan yang diharapkan adalah adanya keterlibatan aktif dari masyarakat dalam penyelenggaraan administrasi publik. Bahkan dalam persepsi atau gagasan Goodsell (2006), administrasi publik dilihat sebagai suatu upaya menghasilkan *integrated public governance*, dimana semua pihak yang terlibat dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat diintegrasikan berdasarkan nilai legalitas, efisiensi, efektivitas, keadilan, keterandalan, transparansi, integritas dan partisipasi atau keterlibatan berbagai pihak agar dapat mencapai kehidupan yang lebih demokratis, bahkan lebih dari itu yakni menjadi modal utama terwujudnya kepercayaan publik (*public trust*) kepada pemerintah dan birokrasinya, sehingga pada akhirnya pemerintah lebih efektif untuk menjamin terwujudnya kesejahteraan dan kebaikan bersama. Sebagaimana dikatakan Ford Foundation, salah satu lembaga yang menjadi pionir program *governance*, “pemerintah yang efektif bergantung pada legitimasi yang diperoleh dari *partisipasi berbasis luas*, keadilan dan akuntabilitas.” (Sumarto: 2009, 5). Lebih spesifik lagi ditegaskan oleh Wamsley dan Wolf (1996) bahwa partisipasi masyarakat dalam administrasi publik merupakan hal yang penting diaplikasikan dalam pemerintahan yang demokratis (*democratic government*).

Adapun, administrasi publik yang demokratis berkaitan dengan bagaimana mentransformasikan warga dari obyek menjadi subyek, dari warga sebagai



Tabel 1: Hakikat demokrasi dan Administrasi Publik Demokratis

Hakikat Demokrasi	Hakikat Administrasi Publik Demokratis
of the people	Akuntabilitas & transparansi
by the people	partisipasi
for the people	responsivitas

pemilih, konstituen atau klien menjadi warga sebagai pemilih, konstituen, klien dan partner (Sossin:2002;2). Sebagai subyek berarti warga menjadi *stakeholders* dan aktor dalam proses administrasi publik, sedangkan sebagai obyek maka warga cenderung menjadi konstituen dan *marginal* atau *outside*. Selain itu, mentransformasi warga dari obyek menjadi subyek berarti menempatkan warga sebagai fokus dan sebagai *stakeholders* dan itu penting karena "*citizens are the heart of democracy*", sejalan dengan hakikat demokrasi yang didefinisikan sebagai *government of the people, by the people, for the people*.

Pemaknaan tersebut jika dibawa kedalam konteks administrasi publik maka administrasi publik demokratis dapat didefinisikan sebagai tindakan atau usaha administrator (birokrat) publik untuk memfasilitasi dan mengakomodasi partisipasi, responsivitas, transparansi dan akuntabilitas dalam proses administrasi, seperti yang dikemukakan oleh Rosenbloom (2005)⁹ bahwa administrasi publik yang demokratis adalah administrasi publik yang mengakomodir nilai-nilai yang inheren dalam demokrasi untuk dibawa kedalam proses dan praktik administrasi publik.

Bagaimana menggambarkan argumentasi tersebut, tulisan Little (1996) dalam bukunya "*Thinking Government: Bringing Democratic Awareness to Public Administration*", sangat gamblang dijelaskan bagi kita untuk memaknainya. Ia menandakan bahwa konsepsi *democratic public administration* secara filosofis mengakomodir tiga nilai penting dalam demokrasi, yakni *government of the people* berarti pemerintahan masyarakat akan membawa legitimasi bagi administrasi publik, *government by people* berarti bahwa pemerintahan masyarakat harus menjamin adanya representasi administrasi publik dan akuntabilitas administrasi publik terhadap masyarakat, dan *government for the people* bermakna

bahwa administrasi publik akan benar-benar menjalankan kepentingan publik, bukan kepentingan birokrasi. Argumentasi tersebut jika divisualisasikan dalam sebuah bagan, dapat digambarkan atau dipetakan seperti pada Tabel 1.

E. PENUTUP

Menyimak rangkaian elaborasi yang dipaparkan, terlihat bahwa model baru keterlibatan atau partisipasi masyarakat dalam pendekatan administrasi publik atau praktik penyelenggaraan dan pengelolaan administrasi publik telah menjadi instrumen atau strategi utama untuk diaplikasikan. Dalam tataran praktis, itu telah terbukti dengan meluasnya penggunaan pendekatan partisipasi dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik di berbagai negara di dunia, termasuk di Indonesia dewasa ini, baik itu diterapkan di Pemerintahan Pusat maupun di Pemerintahan Daerah¹⁰.

Terkait dengan penggunaan pendekatan partisipasi tersebut, yang merupakan konstruksi baru dalam pemerintahan dan praktik administrasi publik, ada pakar yang menghubungkan partisipasi dengan tata kelola pemerintahan (*governance*) yang kemudian dikonseptualisasikan kedalam istilah *participatory governance*.¹¹ Sementara ada pula yang melihat dan menghubungkan partisipasi tersebut dengan proses pembangunan, terutama terkait dengan peran pemerintah dan birokrasi serta masyarakat dalam pembangunan, yang dikenal dengan istilah *participatory development*.¹² Meskipun penggunaan konsep dan maknanya berbeda, tetapi ruh yang menjwai kedua konsep tersebut sama, yakni membahas betapa pentingnya partisipasi masyarakat, baik itu dalam tata kelola pemerintahan maupun dalam proses pembangunan.

10. Beberapa penelitian yang telah dituangkan kedalam bentuk buku seperti yang ditulis oleh Hetifah Sj Sumarto (2009) "*Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia, jelas menunjukkan betapa di Indonesia, penerapan pendekatan partisipasi sudah mulai digalakkan dengan serius di Pemerintahan Daerah, walaupun aktivitas itu didonasi oleh Lembaga Internasional seperti ADB, UNDP, PBB dan sebagainya dan LSM Internasional, seperti NDI, PACT, CARE, dan lain-lain. Kemudian buku yang ditulis oleh Akhmad Sukardi (2009), "Partisipatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah", juga secara gamblang menjelaskan pendekatan partisipasi dalam proses pengelolaan keuangan daerah di Jawa Timur. Selain itu Khairul Muluk (2007) dalam bukunya "Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian Administrasi Publik dengan Pendekatan Berpikir Sistem" juga mengungkapkan betapa partisipasi masyarakat di pemerintahan daerah dalam konteks otonomi daerah saat ini menjadi hal yang penting, walaupun tidak mudah dicapai karena terdapat banyak persoalan yang menghambat.*

11. *Participatory governance* (kepemerintahan yang partisipatif) adalah sebuah konsep yang pertama kali diperkenalkan oleh Archon Fung and Elin Olin Wright (2001) dalam tulisannya "*Deepening Democracy: Innovation in Empowered Participation Governance*". Kepemerintahan partisipatif di sini dimaknai sebagai praktik pemerintahan yang partisipatif, dengan melibatkan masyarakat secara aktif dalam proses pengambilan kebijakan publik.

12. *Participatory development* (partisipasi dalam pembangunan) merupakan konsep yang diperkenalkan oleh Gaventa dan Valderrama (1999, dalam Sukardi, 2009), di mana konsep tersebut lebih dihubungkan dengan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan. Yang lebih lanjut menurutnya merupakan sebuah konsep tradisional karena menekankan pemaknaan partisipasi sebagai partisipasi masyarakat di tingkat program dan proyek dalam skala mikro.





REFERENSI

Buku:

- Box, Richard C. 1998. *Citizen Governance*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Davis, Glyn and Michael Keating. 2000. *The Future of Governance*. Australia: Allen & Ulwin.
- Denhardt, J.V. and R.B.Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving Not Steering*. New York: M.E.Sharpe.
- Ferlie, E., A.Pettigrew, L. Ashburner and L.Flitgerald. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Fung, A. and E.O.Wright. 2001. *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance, Politics and Society*.
- Frederickson, H.G. 1999. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco: The Jossey-Bass Public Administration Series.
- Little, Jhon H. 1996. Thingking Government: Bringing Democratic Awareness to Public Administration. Dalam Gary L. Wamsley and James F.Wolf (Ed). *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks, California: Sage Publications
- Martin, D.W. 1989. *The Guide to The Foundations of Public Administration*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Muluk, Khairul. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah: Sebuah Kajian Administrasi Publik dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Malang: Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA-Unibraw.
- Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Harvard University Press.
- Rosenbloom, D.H., & R.S. Kravchuk. 2005. *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in The Public Sector* (Six edition). Singapore: McGraw Hill.
- Santoso, Priyo Budi. 1993. *Birokrasi Pemerintah Orde Baru: Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: Rajawali Press.
- Simmons, Robert H.and Dvorin, Eugene P. 1977. *Public Administration: Value, Policy and Change*. Washington, DC: Alfred Publishing Co. Inc.
- Steifel, M. and Woelfe, M. 1994. *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development, Utopia or Necessity?* London: Zed Books.
- Sukardi, A., 2009. *Partisipatory Governance dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*. Yogyakarta: LaksBang PRESSindo
- Sumarto, Hetifah Sj. 2009. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovasi dan Partisipasi di Indonesia*. Edisi Kedua. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Vigoda, E. 2003. New Public Management. Dalam Jack Rabin (ed), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Goodsell, C.T. 2006. "A New Vision Public Administration", dalam *Public Administration Review*, Jul/Agustus, 66, 4, Academic Research Library, pp. 623-635.
- Kettl, Donald F. 2000." The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and Role Of Government", dalam *Journal of Public Administration Review*, Vol. 60. No.6, pp. 448-497.
- Prasojo, Eko. 2009. *Pergeseran dan Pengadopsian Paradigma Administrasi Negara dalam Kurikulum*. Makalah dalam acara Diskusi Terbatas di STIA LAN Bandung.
- Rondinelli, D.A. 2007. "Government Serving People: The Changing Role of Public Administration in Democratic Governance", dalam *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. New York: United Nations: Economic and Social Affairs.
- Sciller, Jim. 2009. "Belajar Berpartisipasi". Dalam Hetifah Sj. Sumarto. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovasi dan Partisipasi di Indonesia*. Edisi Kedua, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Jurnal dan Artikel:

- Agranoff, Robert, and Michael McGuire. 1998. "Multi-Network Management: Collaboration and The Hollow State", dalam *Journal of Public Administration Research and Theory* 1 pp. 67-91.
- Dwiyanto, Agus. 2004. *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance*. Pidato Pengukuhan Guru Besar UGM.