

PANDANGAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK MENGENAI SIGNIFIKANSI PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYELENGGARAAN NEGARA

Hendrikus Triwibawanto Gedeona
STIA LAN Bandung, Jl. Cimandiri No. 34-38, Bandung – 40115
E-mail: herigd@yahoo.com

Significance of Citizens' Participation in State Administration from the Perspective of Public Administration Science

Abstract

Thare has been a shift of paradigm and practice in state administration from 'government' to 'governance'. The shift has been marked by the recognition of multiactors involved or engaged in state administration, including in the proces of development. It is assumed that good governance can materialize when there are participation, partnership ans positive synergy among those actors in managing resources, solving public problems, and encountering other public affairs.

Partnership between government and society including private sector deserves a crucial discussion in this context. Thus, citizen's participation becomes a precondition which is substantial and urgent. By getting involved in the state administration, together with their government and its bureaucacy lines citizens have the responsibility in managing resources, unraveling public problems and tackling other public affairs for the sake of a better state of social well-being.

***Keywords**: Public affairs, responsiveness, organized democracy, empowerment.*

A. PENDAHULUAN

Partisipasi masyarakat/publik dalam penyelenggaraan negara jika ditinjau dari perspektif Ilmu Administrasi Publik dapat ditelusuri dari pergeseran dan pemaknaan terhadap paradigma dalam Ilmu Administrasi Publik. Pergeseran paradigma tersebut diakui, dalam tataran praktis pun, memiliki implikasi nyata terhadap praktik penyelenggaraan administrasi publik untuk mendukung penguatan kapasitas birokrasi pemerintahan dalam melakukan perubahan guna menjalankan perannya menuju tata kelola kepemerintahan yang baik (*good governance*) bagi kesejahteraan masyarakat. Untuk menjelaskan dan memaknai perkembangan nilai dan pendekatan partisipasi serta kebermaknaannya dalam administrasi publik maka penelusuran pergeseran paradigma dalam Ilmu Administrasi Publik menjadi sesuatu yang harus dilakukan. Hal itu bertujuan untuk memotret sejauhmana pengaplikasian nilai dan pendekatan partisipasi publik dalam mengatur dan mengurus urusan atau persoalan publik (*public affairs*) yang menjadi lokus dari administrasi publik.

B. PENEGASIAN PENDEKATAN PARTISIPASI DALAM PENYELENGGARAAN NEGARA

Secara keilmuan, diakui bahwa administrasi publik telah mengalami perkembangan paradigma[1] yang sangat pesat. Mulai dari periode klasik sampai dengan perkembangan yang mutakhir dan kontemporer saat ini. Perkembangan dan pergeseran paradigma tersebut sejalan dengan perkembangan masyarakat dan kehidupan bernegara. Pada periode klasik dengan dinamika pencarian jati diri sampai penemuan jati dirinya menjadi Ilmu Administrasi Publik,— dengan lokus yakni birokrasi pemerintahan dan persoalan-persoalan masyarakat (*public affairs*) serta fokusnya terkait dengan teori organisasi, praktika dalam analisis kebijakan publik, teknik-teknik administrasi dan manajemen yang sudah maju—, menegaskan bahwa domain administrasi publik berorientasi pada apa yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan yang terkait dengan persoalan-persoalan masyarakat dengan menggunakan berbagai konsep dan teori organisasi, kebijakan publik, teknik-teknik administrasi dan manajemen.

Mempertimbangkan bahwa ketika itu, konsep-konsep birokrasi Weberian mendominasi pemikiran para pakar administrasi publik maka orientasi administrasi publik klasik atau kemudian dikonsepsikan sebagai *Old Public Administration* (OPA), umumnya dipengaruhi oleh pemikiran dan penerapan birokrasi Weber dan prinsip-prinsip ilmiah manajemen, yang pada akhirnya berimplikasi pada praktik birokrasi pemerintahan yang tertutup dan keterlibatan atau partisipasi masyarakat sangat rendah. Hal itu disebabkan bahwa dalam masa itu, efisiensi dijadikan sebagai ukuran kerja dan bukannya *responsiveness* dalam administrasi publik, model administrasi publik lebih condong pada administrasi yang bersifat *top down* dan hirarkis, *bureaucratic rational choice* sebagai dasar dalam pengambilan keputusan dan tindakan yang birokratis (*bureaucratic action*) yang menimbulkan *red tape*. (Prasojo, 2009). Model OPA ini, kemudian melahirkan birokrasi pemerintahan dalam mengatur dan

1. *Paradigma dimaknai sebagai cara pandang, nilai-nilai, metode-metode, prinsip dasar atau cara memecahkan sesuatu masalah yang dianut oleh suatu "masyarakat ilmiah" dalam kurun waktu tertentu.*



mengurus urusan masyarakat serba kerahasiaan, tertutup dan anti demokrasi, sehingga pelayanan dan kesejahteraan masyarakat tidak tercapai secara optimal.

Pandangan Weber tentang birokrasi sebagai tipe organisasi ideal yang penuh rasional, yang menekankan kerahasiaan dan anti demokrasi tersebut, pada gilirannya digugat oleh pemikiran Wilson (1887), yang mengkonstruksi birokrasi agar lebih sejalan dengan iklim kebebasan dan demokrasi yang berkembang, sehingga birokrasi pemerintahan diharapkan untuk mengedepankan prinsip atau nilai keterbukaan dan tanggap pada masyarakat[2]. Artinya bahwa birokrasi pemerintahan dalam menjalankan tugasnya melayani kepentingan dan urusan masyarakat pada umumnya perlu memperhatikan aspirasi dan keinginan masyarakat serta keterlibatan masyarakat. Karena esensi demokrasi adalah kedaulatan rakyat.

C. REORIENTASI PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI PUBLIK

Dengan adanya pencerahan dan perhatian terhadap nilai kebebasan dan demokrasi tersebut, dalam perkembangannya birokrasi pemerintahan mulai dipengaruhi oleh nilai-nilai dalam paham atau sistem demokrasi, seperti administrasi publik yang partisipatif, yang menempatkan administrasi di tengah-tengah masyarakatnya dan tidak di atas atau terisolasi darinya (Montgomery, 1988, dalam Mariana,et.al.,2009). Pemikiran ini selain ingin menempatkan birokrasi pemerintah sebagai instrumen demokrasi, juga mencoba menggunakan birokrasi pemerintah sebagai alat untuk menampung aspirasi masyarakat. Implikasi dari pemikiran itu adalah bahwa sistem administrasi publik memiliki dimensi ruang dan wilayah yang penyelenggaraannya juga dipengaruhi oleh keterlibatan masyarakat dan lingkungannya. Kesemuanya itu menuntut reorientasi peran birokrasi pemerintahan yang condong pada upaya untuk meningkatkan desentralisasi dan makin mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Hal yang kemudian melahirkan paradigma baru gerakan administrasi publik yang disebut sebagai gerakan administrasi publik baru.

Administrasi publik baru itu ingin mengetengahkan bahwa administrasi tidak boleh bebas nilai dan harus menghayati, memperhatikan, dan mengatasi masalah-masalah sosial yang mencerminkan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Terkait dengan itu, Frederickson (1999) menegaskan bahwa administrasi publik harus memasukkan aspek atau nilai pemerataan (*equity*) dan keadilan sosial (*social equity*) ke dalam konsep birokrasi pemerintah, sehingga praktik administrasi publik tidak dapat netral, tetapi harus berpihak pada masyarakat.

Agar dapat berpihak pada masyarakat maka administrasi publik baru mengubah pola pikir lama yang selama ini menghambat terciptanya keadilan sosial menuju pembaharuan pada upaya untuk mewujudkan keadilan sosial, sehingga melahirkan pemikiran-pemikiran untuk melibatkan masyarakat dalam praktik administrasi publik. Karena aspirasi, keinginan dan kebutuhan masyarakat dapat diketahui secara baik oleh pemerintah jika ruang untuk mengaspirasikan dan mengkomunikasikan hal tersebut tersedia bagi masyarakat. Berdasarkan alasan tersebut maka partisipasi menjadi sesuatu yang penting dan dibutuhkan dalam praktik administrasi publik.

Drucker (1989) menegaskan bahwa apa yang tidak dapat dilakukan lebih baik atau sama baiknya oleh masyarakat, hendaknya jangan dilakukan oleh pemerintah saja. Itu tidak berarti bahwa birokrasi pemerintah bukan harus besar atau kecil, tetapi pekerjaannya harus efisien dan efektif demi kepentingan masyarakat, yakni dengan melibatkan masyarakat. Seperti juga dikemukakan oleh Wilson (1989), birokrasi tetap diperlukan tetapi harus tidak birokratis, kaku dan tertutup, tetapi mengakomodir nilai kebebasan dan demokratis. Karena itu administrasi publik perlu pembaharuan. Upaya pembaharuan jika kita menggunakan konsep dan pemikiran Osborne dan Gaebler (1992) diistilahkan dengan "*reinventing government*" atau "menemukan kembali pemerintah" karena berbagai kegagalan birokrasi pemerintahan dengan mengedepankan gagasan *entrepreneurial government*, sehingga kemudian pengaruh *managerialisme* masuk ke dalam birokrasi pemerintahan. Tetapi, alasan sesungguhnya lahirnya konsep *reinventing government* di Selandia Baru, Inggris dan Amerika Serikat dan beberapa negara lain menurut Osborne dan Gaebler (1992) adalah karena di negara-negara tersebut terjadi ketidakpuasan masyarakat terhadap pemerintah dan birokasinya. Khususnya di Amerika Serikat, Osborne dan Gaebler mengutip pernyataan Presiden Ronald Reagan yang melihat bahwa "*government is not the solution to our problems. Government is problem*."

2. *Memaknai ketidaksepakatan proposisi antara Weber dan Wilson terkait dengan birokrasi pemerintahan, Simmons dan Dvorin (1977) dalam bukunya "Public Administration: Value, Policy and Change", menjelaskan sebagai berikut: (1) terkait dengan dominasi kekuasaan birokrasi, Weber berpendapat bahwa masyarakat tidak dapat menolak dan pada akhirnya tunduk kepada birokrasi, sementara Wilson berpendapat bahwa pendapat umum dalam masyarakat demokratis merupakan "master", tidak hanya ditoleransi tetapi ditempatkan di atasnya; (2) isu tentang keunggulan, menurut Weber, negara itu sendiri yang lebih unggul, sementara Wilson berpandangan bahwa rakyat harus lebih tinggi; (3) tentang kerahasiaan, Weber menekankan pentingnya kerahasiaan birokrasi, sedangkan Wilson menekankan bahwa administrasi harus dicirikan oleh adanya keterbukaan; (4) isu kompromi, menurut Weber, dalam membentuk kebijakan negara, kompromi merupakan hal yang jelek, sementara menurut Wilson, seluruh reformasi dan kebijakan administrasi harus didasarkan pada kompromi"*



Secara teoritis, perkembangan *managerialisme* itu mulai bergerak di negara-negara seperti Inggris, USA dan New Zealand, yang kemudian lebih dikenal sebagai "*New Public Management*" (NPM). Kelahiran NPM merupakan sebuah gerakan intelektual yang pada dasarnya dalam rangka pembaharuan pengelolaan administrasi publik itu sendiri. Terkait dengan gerakan NPM ini, sesungguhnya banyak hal penting yang digagas untuk pembaharuan administrasi publik, seperti kompetisi pemerintah dan swasta dalam penyediaan pelayanan publik[3], insentif mekanisme pasar untuk menghilangkan patologi birokrasi, alternatif pelayanan yang lebih luas dengan mengurangi monopoli, menyediakan pelayananan publik yang responsif, dan lain-lain. Sementara doktrin yang dipergunakan adalah pemanfaatan pada managemen yang profesional, penekanan pada indikator kinerja sebagai kriteria utama, penekanan pada kontrol output, pergeseran pelayanan pada unit-unit yang lebih kecil, penekanan kompetisi yang lebih tinggi, penekanan pada gaya sektor swasta dan penghematan serta akuntabilitas yang lebih baik dari birokrasi pemerintah dengan *desentralized management* (Acompo, 1998; Reichard, 2001).

Berbagai karakteristik mengenai NPM tersebut cenderung mengarah pada suatu ikhtiar untuk meningkatkan citra dan pengelolaan administrasi publik dengan mengadopsi dan mengaplikasi berbagai prinsip-prinsip manajemen sektor swasta untuk diterapkan ke dalam proses pengelolaan administrasi publik. Sehingga NPM dipandang sebagai pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern (Vigoda, 2003). Sementara terkait dengan upaya untuk melibatkan peran serta masyarakat dalam kultur yang lebih egaliter dan partisipatif terlihat sangat minim atau boleh dikatakan masih gamang, meskipun telah ada nilai atau prinsip yang mengarah pada upaya untuk membuka ruang tersebut, yakni doktrin untuk menjamin adanya kinerja, akuntabilitas dan kontrol terhadap administrasi publik dengan *desentralized management* (Acompo,1998) dan orientasi pada pelayanan publik (*public service orientation*) yang menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai oleh organisasi publik dengan memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi '*user*' dan warga masyarakat serta akuntabilitas (Ferlie, Ashburner, Flitzgerald, dan Pettigrew, 1997).

Kekurangseriusan NPM dalam memperhatikan nilai partisipasi dan/atau pendekatan partisipasi dalam administrasi publik, sementara lebih menekankan pengaplikasian nilai-nilai dalam sektor swasta, mendapat kritik yang cukup serius. Hal itu dikarenakan oleh pilihan terhadap pengintroduksian nilai-nilai dalam sektor swasta dinilai menyebabkan terjadinya ketimpangan dalam praktik pelayanan birokrasi pemerintah bagi masyarakat karena lebih mendahulukan kewirausahaan daripada hak-hak masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Orientasi NPM yang melihat masyarakat sebagai *customer* semata-mata, dianggap kurang relevan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang ingin ditegakkan dalam reformasi birokrasi pemerintahan, terkait praktik administrasi publiknya. Sehingga lahirlah konsep baru dalam perkembangan ilmu administrasi publik, yaitu *New Public Service* (NPS) yang digagas oleh Denhardt dan Denhardt (2003).

Perbedaan yang dominan dari paradigma NPM dan NPS sebetulnya terletak pada bagaimana birokrasi pemerintahan memandang masyarakatnya. Dalam NPM, masyarakat hanya dilihat sebagai *customer* yang harus dilayani dengan baik, sedangkan dalam NPS masyarakat dilihat sebagai *owner*, yang *empunya* negara sehingga dalam tataran negara yang demokratis dia berhak, tidak hanya dilayani dengan sebaik-baiknya akan tetapi juga menentukan jenis pelayanan, berpartisipasi dalam menyediakan pelayanan, serta mengawasi bagaimana pelayanan tersebut diberikan.

Disamping itu, pendekatan NPM cenderung lebih mengaitkan negara (*state*) dengan pasar (*market*) semata. Secara eksplisit, NPM menekankan pada adanya dominasi preferensi individu terhadap penyediaan barang dan jasa publik. Padahal, diakui bahwa pemerintah yang modern, sesungguhnya bukan sekedar menyangkut upaya untuk efisiensi semata, tetapi juga mempertimbangkan sebuah relasi pertanggungjawaban (*accountability*) antara negara dan pemerintah dengan warga negaranya. Artinya, warga (*citizen*) tidak diperlakukan sebagai pelanggan dan konsumen (*customer and consumer*) tetapi lebih sebagai warga negara (*as citizen*) yang memiliki hak untuk meminta pertangungjawaban pemerintah atas tindakan yang diambilnya atau atas kegagalan dalam melaksanakan kewajibannya. Warga negara juga memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan akan hak-haknya, didengar suaranya, sekaligus dihargai nilai atau preferensinya.

Dengan mempertimbangkan argumentasi di atas dan menyadari bahwa kedudukan warga negara adalah penting dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik, serta didorong oleh dinamika perkembangan sistem pemerintahan yang

3. *Pelayanan publik dalam konteks ini dipahami tidak sekedar pemberian layanan barang dan jasa, seperti dalam pelayanan perijinan, tetapi lebih luas, yakni dalam memproduksi kebijakan, melaksanakan kebijakan, memberikan pelayanan barang dan jasa, memediasi, dan sebagainya. Atau singkatnya menyelenggarakan kehidupan bernegara dalam bentuk pelayanan publik untuk mensejahterakan masyarakat.*



demokratis, yang membawa nilai-nilai fundamental yang mendudukan warga negara sebagai pemegang kedaulatan, maka implikasi logis dari hal tersebut adalah bahwa pemerintahan harus dibangun dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government from the people, by the people and for the people*). Dengan perkataan lain, pemerintahan harus dibangun dengan cara-cara atau nilai-nilai yang demokratis.

Semangat tersebut menginspirasi dan menjadi alasan mendasar bagi Denhardt and Denhardt (2003) untuk mengadopsi nilai tersebut dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik bagi masyarakat. Denhardt and Denhardt mengatakan bahwa "*public servants do not deliver customer service, they deliver democracy*." Yang jika dimaknai berarti bahwa para pegawai pemerintahan tidak bekerja untuk melayani pelanggan tetapi lebih untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi. Oleh karena itu, hal penting dan substansial yang perlu dipegang teguh dan menjadi perhatian utama dari para pegawai pemerintahan adalah bahwa ketika menyelenggarakan pemerintahan mereka seharusnya lebih mengutamakan pelayanan kepada masyarakat secara demokratis, yakni adil, merata, tidak diskriminatif, jujur dan akuntabel, dan bukan menjalankan pemerintahan seperti layaknya sebuah perusahaan milik swasta.

Menilik argumentasi tersebut di atas maka tuntutan bagi pemerintah dan birokrasinya adalah melakukan perubahan pendekatannya kepada masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Pendekatan yang selama ini dilakukan pemerintah dan birokrasinya yang cenderung pada penggunaan pendekatan yang bersifat *telling*, yakni suka memberi perintah dan mendikte masyarakat, diubah pendekatannya dengan menggunakan pendekatan yang bersifat *listening*, yakni mau mendengarkan keinginan dan kebutuhan masyarakat. Kemudian pemerintah dan birokrasinya yang biasanya mengutamakan pendekatan yang bersifat *steering*, yakni suka mengarahkan dan memaksakan masyarakat, diubah menjadi sebuah pendekatan yang lebih mengutamakan pendekatan yang bersifat *serving*, yakni bahwa pemerintah dan birokrasinya harus mau merespons dan melayani apa yang menjadi kepentingan dan harapan masyarakat pada umumnya, bukan pada kepentingan pribadi, golongan atau kelompok tertentu saja. Bahkan tidak diperkenankan bila dalam praktik penyelenggaraan administrasi publik dipergunakan gaya mengelola administrasi publik dengan menggunakan gaya *shadow democracy*[4] menurut pandangan Walter Weyl (dalam Keban, 2008). Karena gaya pengelolaan administrasi publik yang demikian itu akan membawa masyarakat pada kesengsaraan dan kemelaratan dalam kehidupannya.

Sebaiknya, peran administrasi publik yang sangat vital dalam dinamika sistem kenegaraan harusnya menjadi sebuah instrumen negara yang mampu membantu masyarakat untuk dapat berdaya (*empowering*) dan menciptakan demokrasi, seperti yang dikatakan Cleveland (dalam Keban, 2008, 16) bahwa "peran administrasi publik sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi." Artinya bahwa adminsitrasi publik yang orientasinya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat harusnya memberikan kemanfaatannya bagi masyarakat. Untuk mencapai hal tersebut maka pemerintah dalam mengelola administrasi publik perlu melakukan peningkatan profesionalismenya, menerapkan teknik efisiensi dan efektivitasnya, dan lebih sempurna lagi jika pemerintah dapat mencerahkan masyarakat untuk menerima dan menjalankan sebagian dari tanggung jawab administrasi publik, sehingga terwujud apa yang dikonseptualisasikan oleh Cleveland (dalam Martin, 1989) sebagai *organized democracy*[5]. Sebuah konsep yang sejalan dengan gagasan yang dikemukakan oleh Denhardt and Denhardt (2003) yang melihat bahwa administrasi publik, melalui pegawainya berperan memberikan atau menciptakan demokrasi. Bahkan menurut gagasan Rondinelli (2007)[6] peran pemerintah harus diarahkan pada upaya untuk melayani masyarakat guna mencapai *democratic governance* yang antara lain dilakukan dengan pendekatan partisipasi dan pemberdayaan bagi masyarakat.

Dengan orientasi pengelolaan administrasi publik yang demikian itu, maka pemerintah dan birokrasinya yang modern dan demokratis adalah pemerintahan yang dijalankan dengan menyertakan partisipasi *stakeholders*, yaitu aktor-aktor di luar pemerintah dan birokrasinya, baik itu sektor swasta maupun masyarakat untuk terlibat aktif dalam tata kelola penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai tujuan-tujuannya, secara khusus bagi kemaslahatan masyarakat. Para *stakeholders* tersebut terlibat secara aktif bahkan proaktif untuk memikirkan, memutuskan, mengimplementasikan

4. *Terminologi ini dimaksudkan bahwa hanya orang-orang kaya sajalah yang terus memerintah seakan mendapat hak istimewa sehingga administrasi publik cenderung menyengsarakan rakyat banyak.*
5. *Konsep tersebut mengandung makna bahwa demokrasi dapat diorganisir sedemikian rupa sehingga peran masyarakat dalam penyelenggaraan negara bisa diperluas untuk ikut menangani sektor publik, dan tidak hanya sekedar ikut berpartisipasi secara konvensional dalam pemilu atau pengambilan keputusan.*
6. *Rondinelli (2007) dalam tulisannya "Governments Serving People: The Changing Role of Public Administration in Democratic Governance" dalam Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens" mengatakan bahwa disamping partisipasi dan pemberdayaan adalah cara yang dilakukan untuk mencapai democratic governance, hal-hal berikut juga menjadi perhatian, yakni inovasi, penerapan prinsip-prinsip good governance, pemanfaatan teknologi, penguatan institusi-institusi publik, pengembangan kapasitas, desentralisasi pemberian pelayanan dan kemitraan sektor publik dan swasta.*



sekaligus mengawasi dan menilai serta menentukan kinerja pemerintah dan birokrasinya. Melalui proses tersebut, pada akhirnya dapat melahirkan sebuah ruang yang cukup luas dan sama untuk saling melengkapi guna masing-masing *stakeholders* menetapkan *voice* dan *choice*nya untuk kepentingan publik yang merupakan tujuan kegiatan administrasi publik. Nuansa tersebut diasumsikan akan membawa atau menghasilkan sebuah perasaan saling memahami, saling memberi dan menerima, serta saling bertanggung jawab atas berbagai kegiatan dalam administrasi publik. Dengan demikian, pada akhirnya tugas pemerintah dan birokrasinya akan menjadi lebih ringan, lebih mudah dan lebih terfokus karena didukung oleh berbagai pihak yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam tata kelola pemerintahan dan negara. Sehingga pemerintah dan birokrasinya tidak perlu lagi mendominasi semua kekuasaan yang harus dijalankan semata-mata melalui sistem atau mekanisme kontrol dan perintah (*command and control mechanism*).

Melalui kondisi yang demikian itu maka pemerintah dan birokrasinya akan lebih terarah pada tugas utamanya melaksanakan tanggungjawab untuk melayani dan memberdayakan masyarakat. Dengan demikian, pemerintah dan birokasinya akan menjadi lebih terfokus, dan pada akhirnya bermuara pada terciptanya pemerintahan yang efektif dan efisien serta berkinerja lebih baik. Bahkan lebih daripada itu, bahwa melalui cara atau pendekatan yang melibatkan secara aktif berbagai *stakeholders*, terutama masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, dapat dipastikan bahwa rakyat menjadi merasa "dimanusiakan" atau dihargai sehingga pemerintah dan birokrasinya akan benar-benar menjadi milik rakyat. Hal tersebut senada dengan pemikiran Denhardt dan Denhardt (2003) yang mengatakan bahwa "*...with the citizens at the forefront, the empashis should not be placed on either steering or rowing the governmental boat, but rather on building public institutions marked by integrity and responsiveness.*" Yang dimaknai bahwa dengan menempatkan warga negara di posisi paling depan, berarti bahwa beban pada pemerintah akan berkurang untuk mengarahkan atau menjalankan sendiri tugas-tugas pemerintahan, melainkan diletakkan pada upaya membangun institusi publik yang sarat dengan nilai integritas dan responsivitas. Artinya bahwa begitu pentingnya posisi masyarakat maka sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk meletakkan mereka dalam penyelenggaraan pemerintahan bukan sebagai obyek semata, tetapi sebagai subyek yang berada di baris depan untuk mengarahkan dan menjalankan pemerintahan.

Penekanan seperti ini dicetuskan oleh Denhardt and Denhardt (2003) untuk mengingatkan kita kembali bahwa tujuan kegiatan administrasi publik adalah untuk kepentingan publik. Dan supaya pemerintah dan birokrasinya dapat mengetahui sesungguhnya kepentingan publik tersebut maka administrasi publik perlu dijalankan secara demokratis. Yang berarti bahwa pemerintah dan birokrasinya harus memberi ruang untuk masyarakat mengekspresikan aspirasi dan kebutuhannya. Sebab jika tidak demikian maka apa yang dikerjakan oleh pemerintah dan birokrasinya seringkali tidak sejalan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, Denhardt dan Denhardt (2003) menegaskan bahwa kepentingan publik[7] harus didefinisikan sebagai *shared values*, yaitu nilai-nilai yang disepakati bersama oleh masyarakat bukan oleh elite tertentu karena pada titik ini, idealitas kepentingan publik itu dapat terwujud sesuai harapan dan kebutuhan mereka.

Persoalan kemudian bahwa idealitas kepentingan publik itu tidak dapat terwujud atau melahirkan masalah dalam implementasinya. Itu dikarenakan secara operasional terformulasikan melalui suatu proses yang seringkali tidak mencerminkan aspirasi atau kepentingan publik itu sendiri. Tidak jarang kita temui dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, kepentingan publik itu merupakan cerminan dari kepentingan para wakil rakyat, pengambil keputusan dan/atau para pemilik modal. Alhasil, institusi-institusi publik seringkali dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan mengatasnamakan kepentingan publik ketika mereka hendak memutuskan sesuatu, tetapi yang sesungguhnya terjadi lebih karena didorong oleh kepentingan mereka sendiri dan tekanan pihak-pihak tertentu. Sehingga pada tataran inilah, persoalan belum optimalnya upaya untuk mensejahterakan masyarakat dimulai. Oleh karena itu, Denhardt and Denhardt (2003) menegaskan bahwa *government shouldn't be run like a business, it should be run like a democracy*. Yang dimaknai sebagai pemerintah seharusnya tidak dijalankan seperti layaknya sebuah

7. *Kepentingan publik memang merupakan sasaran utama dari kegiatan administrasi publik, tetapi harus diketahui juga bahwa kepentingan publik itu sendiri sering menimbulkan masalah karena ada ketidakjelasan dalam tataran konseptualnya seperti yang diungkapkan oleh Denhardt dan Denhardt (2003) dalam bukunya "The New Public Services: Serving, not Steering" bahwa ada yang mengartikan sebagai kepentingan yang dirumuskan oleh pembuat kebijakan yang dipilih (elected policy makers) sebagaimana terdapat dalam Old Public Administration (klasik). Yang artinya bahwa kepentingan publik itu tidak harus berasal dari masyarakat secara langsung, tetapi dapat diusulkan oleh wakil-wakilnya, atau pejabat publik yang ditunjuk untuk memutuskannya. Akibatnya, banyak masyarakat yang kecewa ketika apa yang diputuskan itu tidak sejalan dengan aspirasi dan kebutuhan mereka. Ada juga yang melihat bahwa kepentingan publik itu sebagai suatu konsep yang tidak relevan lagi dalam administrasi publik (pendapat kaum abolitionist) dalam NPM karena telah digantikan oleh koalisi dari kepentingan khusus yang menang. Hal itu dapat dimengerti karena diterimanya prinsip kompetisi dan kewirausahaan serta gaya bisnis swasta kedalam kepemerintahan. Dan yang terakhir seperti yang digambarkan di atas, kepentingan publik adalah shared values. Apa yang secara kolektif diinginkan atau dibutuhkan masyarakat, itulah yang disebut sebagai kepentingan publik.*



perusahaan tetapi harus dijalankan lebih untuk melayani masyarakat secara demokratis.

Orientasi pemikiran Denhardt and Denhardt (2003) yang tertuju pada penciptaan administrasi publik yang partisipatif dan demokratis, yang lebih dikenal sebagai NPS tersebut adalah sesuatu yang logis terjadi karena bila mencermati landasan teori yang mendasari terbangunnya paradigma NPS merupakan teori-teori yang menekankan nilai-nilai demokratis dan partisipasi warga negara. Teori yang dimaksud adalah pertama, *theories of democratic citizenship;* kedua, *models of community and civil society;* ketiga, *organizational humanisme and the new public administration;* dan keempat, *post-modern public administration*.

Dalam bingkai *theories of democratic citizenship*, warga negara tidak dipandang hanya status legalnya, yakni hak dan kewajibannya saja, tetapi juga dari *responsibility*-nya terhadap berbagai persoalan yang terkait dengan berbagai isu yang ada dalam dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara karena masyarakat merupakan bagian bahkan menjadi unsur fundamental dalam sebuah negara atau komunitas politik. Dalam posisi yang demikian itu maka sudah menjadi keharusan bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, bukan untuk memenangkan kepentingan dirinya sendiri dan/atau golongannya, tetapi demi kepentingan masyarakat banyak. Dan tugas pemerintah dan birokrasinya dalam konteks ini adalah melakukan pemberdayaan bagi masyarakat agar dapat menjalankan perannya seoptimal mungkin dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Sementara dalam kerangka teori *models of community and civil society* ditandaskan bahwa dengan berbagai fenomena yang muncul dalam masyarakat yang menunjukkan bahwa adanya kemerosotan nilai-nilai sosial bahkan termarginalisasinya masyarakat sebagai dampak dari adanya berbagai paham seperti individualisme, kapitalisme, kemajuan teknologi dan keinginan masyarakat itu sendiri untuk menjadi masyarakat yang lebih *human*, maka teori ini menekankan perlu adanya visi "kebaikan bersama" (*pro bono publico*) yang menjadikan sebuah sistem sosial dapat menjadi lebih hidup dan berperan lebih baik. Dalam kerangka tersebut, nilai-nilai yang perlu dikembangkan dalam komunitas masyarakat adalah kepedulian, rasa percaya, kerjasama yang terikat kuat oleh sebuah sistem yang efektif, dimana dikehendaki agar pemerintah dan birokrasinya berperan penting dalam membangun komunitas dan *civil society* yang kuat yang mendorong masyarakat untuk dapat berpartisipasi aktif dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Sedangkan terkait dengan *organizational humanisme and the new public administration*, orientasi teori ini sesungguhnya merupakan sebuah bentuk kritik terhadap penerapan pendekatan hirarki tradisional yang membatasi perilaku manusia dengan mengutamakan mekanisme kontrol dan perintah. Untuk menjadi organisasi publik yang efektif dan efisien dan berpihak kepada masyarakat, maka perlu dilakukan pereduksian mekanisme kontrol dan perintah, dan memberikan ruang yang besar bagi partisipasi semua pihak, baik yang ada di dalam organisasi maupun di luar organisasi publik. Selain itu, teori ini mengedepankan beberapa nilai yang perlu diintroduksi oleh organisasi publik, yakni: keadilan, persamaan, kejujuran, kepekaan, tanggung jawab dan sebagainya. Nilai-nilai tersebut dianjurkan untuk diaktualisasikan secara tepat dan benar dalam organisasi publik, jika menghendaki organisasi publik yang humanistik dan berpihak pada masyarakat.

Selanjutnya, terkait dengan teori *post-modern public administration*, perhatian NPS terhadap teori ini lebih karena penegasian terhadap pengaplikasian pendekatan positivistik dalam administrasi publik yang menilai administrasi publik bebas nilai dan hidup dalam fakta-fakta yang tampak di permukaan saja. Padahal, kenyataan menunjukkan bahwa administrasi publik tidak sekedar berlandaskan pada fakta-fakta yang tampak di permukaan, namun menyertakan nilai-nilai yang sering tidak kasat mata. Artinya bahwa administrasi publik tidak bebas nilai. Oleh karena itu, perlu dikembangkan pendekatan alternatif dalam administrasi publik yang lebih peka terhadap sistem nilai, menemukan makna yang sesungguhnya di balik kenyataan faktual, pemanfaatan emosi dan perasaan dalam hubungan-hubungan antar manusia agar mampu mengembangkan rasa empati dan akhirnya mampu mengambil tindakan atau respons yang efektif. Hal seperti itu semakin penting karena dalam tata kelola kepemerintahan (*governance*) akan menuntut lebih dialog (*discourse*) yang tulus dan terbuka bagi semua pihak. Oleh karena aneka permasalahan publik akan lebih tepat diatasi melalui pendekatan dialog daripada pendekatan *rational* atau *positivisme*.

Semangat yang dibawa oleh NPS sebagaimana diuraikan sebelumnya, pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan tuntutan perlunya diwujudkan *partisipatory governance* atau *democratic governance* yang terus menguat dan telah menjadi paradigma baru administrasi publik di masyarakat global dewasa ini (Dwiyanto, 2004). Perubahan itu sebetulnya diawali dari adanya pergeseran-pergeseran pemikiran dalam memandang peran pemerintah dan birokrasinya dalam proses penyelenggaraan negara. Pemerintah telah dipandang sebagai bukan aktor yang dominan dan mendominasi keseluruhan aktivitas penyelenggaraan negara dalam melayani kepentingan publik. Hal itu dapat terlihat juga dalam pergeseran paradigma yang dielaborasi sebelumnya.



D. ORIENTASI PARADIGMA PENYELENGGARAAN NEGARA: *GOVERNMENT TO GOVERNANCE*

Dalam aras perubahan tersebut, pada akhirnya membawa orientasi paradigma penyelenggaraan negara dari perspektif *government* menuju *governance*[8]. Yang dalam perkembangannya menjadi sebuah paradigma baru dalam administrasi publik, yang mencandra bahwa urusan dan kepentingan publik bukan merupakan urusan pemerintah semata tetapi juga urusan pihak non pemerintah dan masyarakat itu sendiri.

Donald Kettl (2002) berpandangan bahwa tantangan yang dihadapi oleh birokrasi pemerintahan (Amerika) adalah yang berkenaan dengan kapasitas, yaitu mengembangkan sistem dan sumber daya manusia yang mampu mengintegrasikan kolaborasi baru (*new collaboratives*), dengan membangun sistem horisontal, untuk mereduksi dominasi sistem tradisional yang vertikal, sistem fungsional dan terspesialisasi yang terus-menerus mendominasi birokrasi. Demikian juga Agranoff dan McGuire (2003) dan Box (1998) sependapat bahwa pemerintah harus memadukan kapasitas yang dimilikinya dengan kapasitas pihak lain seperti warganegara (*citizens*) dan berbagai aktor non pemerintah agar menjadi efektif dalam memecahkan rumitnya masalah publik yang sudah berlangsung lama. Hal senada disampaikan oleh Giddens (1998) bahwa reformasi terhadap tata penyelenggaraan pelayanan publik dan pembangunan hendaknya lebih diarahkan pada upaya membangun *governance* dari pada sekedar *government*.

Menyimak semangat dan nuansa substansi dari paradigma *governance* tersebut, tergambar jelas bahwa tata kelola kepemerintahan itu perlu dilakukan dengan bentuk kerjasama dan kolaborasi yang saling melengkapi, sinergi dan saling mendukung. Sehingga pada konteks itulah nilai atau pendekatan partisipasi menjadi hal yang penting untuk dilakukan dalam tata kelola kepemerintahan. Keterlibatan semua pihak selain pemerintah menjadi keniscahyaan yang perlu dibangun dalam tata kelola kepemerintahan. Artinya bahwa dalam kacamata paradigma *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang paling menentukan bahkan mendominasi. Implikasinya, peran pemerintah dan birokrasinya sebagai pembangun dan penyedia jasa pelayanan publik akan bergeser menjadi institusi pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di lingkungan komunitas atau masyarakat dan sektor swasta untuk ikut berperan serta (partisipasi) melakukan upaya tersebut.

Tetapi sesungguhnya, dalam perspektif *governance*, tuntutan perubahan peran pemerintah dan birokrasinya juga berarti pula tuntutan perubahan peran dari warga negara itu sendiri, yakni tuntutan yang lebih besar kepada warga negara untuk berdaya, mengurus dirinya sendiri, berpartisipasi dan memonitor akuntabilitas pemerintah dan birokrasinya. Singkat kata, idealitas untuk mewujudkan *governance* yang baik, antara pemerintah dan masyarakat, dapat terjadi apabila dua pihak yang memiliki kapasitas harus saling mendukung dan melengkapi. Warga negara harus menampilkan sikap dan perilaku yang bertanggungjawab, aktif, berpartisipasi dan memiliki kesadaran. Sementara pemerintah dan birokrasinya harus menampilkan karakteristik pemerintahan yang terbuka, tanggap, mau mendengar dan mau melibatkan (inklusif). Inilah filosofi mendasar dari bangunan administrasi publik menurut perspektif *governance* dalam mengatur dan mengelola urusan atau kepentingan publik.

Menurut gagasan ADB (dalam Sumarto, 2009) *governance* agar dapat menjadi baik atau dikonseptualisasikan sebagai *good governance*, maka beberapa elemen utama berikut perlu diperhatikan, yakni: *accountability, participation, predictability* dan *transparency*. UNDP lebih jauh menegaskan bahwa karakteristik *good governance*, yaitu mengikutsertakan semua, transparan dan tanggung jawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan. Lengkapnya sebagaimana dituangkan oleh Rondinelli (2007) dalam tulisannya, sebagai berikut:

1. *Participation*, yaitu bahwa semua orang harus diberikan kesempatan untuk bersuara dalam pengambilan keputusan baik langsung maupun melalui institusi perantara yang mewakili kepentingannya.
2. *Rule of law*, yang dimaknai bahwa aturan hukum harus adil dan ditegakkan tanpa pandang bulu, termasuk hukum yang mengatur hak asasi manusia
3. *Transparency*, yakni adanya keterbukaan yang dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Artinya berbagai proses, institusi dan

8. *Sejatinya konsep governance harusnya dipahami sebagai suatu proses bukan struktur atau institusi. Governance juga menunjukkan inklusivitas. Kalau government dilihat sebagai "mereka", maka governance adalah "kita". Menurut Leach dan Percy-Smith (2001) dalam bukunya "Local Governance in Britain" menegaskan bahwa government mengandung pengertian politisi dan pemerintahlah yang mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan, sementara sisa dari "kita" adalah penerima yang pasif. Sementara, governance meleburkan perbedaan antara 'pemerintah" dan "yang diperintah", kita semua adalah proses dari governance. Atau menurut pemikiran Rhodes (1997, dalam Keating M & Glyn Davis, 2000,4), the concept of governance is broader than government, covering non-state actors. ….governance in its broadest sense as the processes by which institutions, both state and non-state, interact to manage a nation's affairs*



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 kesejahteraannya 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 Thoha, 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: Hakekat 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 "*Thingking Government: Bringing Democratic Awareness to Public Administration*", sangat gamblang dijelaskan bagi kita untuk memaknainya. Ia menandaskan 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 Daerah[10].

Terkait dengan penggunaan pendekatan partisipasi tersebut, yang merupakan konstruksi baru dalam pemerintahan dan praktik administrasi publik, ada pakar yang menghubungkan partisipasi dengan tata kelola kepemerintahan (*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 menjiwai kedua konsep tersebut sama, yakni membahas betapa pentingnya partisipasi masyarakat, baik itu dalam tata kelola kepemerintahan 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.Flitzgerald. 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*. Washingthon, 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.

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.

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.