

PUBLIC GOVERNANCE

PEMERINTAH DAN MASYARAKAT SALING MENGUATKAN
DALAM KEPEDULIAN DAN SINERGITAS



Rutiana Dwi Wahyuningsih
Rima Vien Permata Hartanto
Sri Hastjarjo

PUBLIC GOVERNANCE

**PEMERINTAH DAN MASYARAKAT SALING MENGUATKAN
DALAM KEPEDULIAN DAN SINERGITAS**

Sanksi Pelanggaran Pasal 72

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002

Perubahan atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1987

Perubahan atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1982

Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Rutiana Dwi Wahyuningsih
Rima Vien Permata Hartanto
Sri Hastjarjo

PUBLIC GOVERNANCE

**PEMERINTAH DAN MASYARAKAT SALING MENGUATKAN
DALAM KEPEDULIAN DAN SINERGITAS**

Sebelas Maret University Press

Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Rutiana Dwi Wahyuningsih, dkk

Public Governance: Pemerintah dan Masyarakat Saling Menguatkan Dalam Kepedulian dan Sinergitas . Cetakan 1. Surakarta . UNS Press. 2012

xiv + 328 hal; 21,5 cm

PUBLIC GOVERNANCE: PEMERINTAH DAN MASYARAKAT SALING MENGUATKAN DALAM KEPEDULIAN DAN SINERGITAS

Hak Cipta© Rutiana Dwi Wahyuningsih, dkk

Penulis

Rutiana Dwi Wahyuningsih
Rima Vien Permata Hartanto
Sri Hastjarjo

Editor

Sri Hastjarjo

Ilustrasi Sampul

UNS Press

Penerbit

UPT Penerbitan dan Pencetakan UNS (UNS Press)
Jl. Ir. Sutami 36A Surakarta, Jawa Tengah, Indonesia 57126
Telp. 0271-646994 Psw. 341
Website : www.unspress.uns.ac.id
Email: unspress@uns.ac.id

Cetakan 1, Mei 2012
Hak Cipta Dilindungi Undang-undang
All Right Reserved

ISBN 978-979-498-659-2

Pengantar

Buku ini disusun berdasarkan inspirasi dari buku “*Meretas Batas Membenteng Harapan-Perencanaan Kota Berbasis Visi dan Sinergitas (Pembelajaran dari Kota Surakarta)*” (Rutiana, 2010) yang disusun berdasar hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti LPPM Universitas Sebelas Maret Surakarta, Rutiana Dwi Wahyuningsih dan Rima Vien Permata Hartanto (2010) yang berjudul “Kontekstualisasi Model *Sound Public Governance* dalam Perencanaan Pembangunan Daerah untuk Meningkatkan Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Studi Kasus Kota Surakarta)”. Penelitian ini sendiri mempunyai tujuan untuk mengembangkan konsep dan mencari model bagaimana kontekstualisasi dan relevansi *sound public governance* dalam proses perencanaan pembangunan daerah untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan otonomi daerah.

Penyusunan buku ini dimaksudkan untuk memperluas konteks temuan hasil penelitian dalam konfigurasi teori *governance* dan kewarganegaraan, dalam jalinan komunikasi yang efektif. Kelompok sasaran pembaca buku ini adalah kaum pemerhati *governance*, termasuk mahasiswa, dosen, maupun kelompok masyarakat di luar kampus namun berminat pada wacana-wacana *governance*.

Penyusunan buku ini terlaksana karena dukungan banyak pihak. Kami sampaikan terimakasih kepada:

1. Direktorat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan Nasional yang telah mendanai penelitian sebagai basis penyusunan buku ini.
2. Dekan Fisip Universitas Sebelas Maret, yang telah mendukung penyelenggaraan *Focus Group Discussion* penyusunan buku ini.
3. Para peserta *Focus Group Discussion*, yaitu Drs. Agung Priyono, MSi; Drs. Ishadri Utomo, MSi; Drs. Mochtar Hadi, MSi; Dra. Sri Yuliani, MSi; Dra. Retno Suryawati, MSi; Herwan Parwiyanto, S.Sos., MSi; Asal Wahyuni Erlin Mulyadi, MSi; Faizatul Ansoriyah, MSi; Drs. Alexius Ibnu Muridjal, MSi; Drs. Widyantoro, MSi; Eka Nada Shofa, S.Sos., MSi; Firdastin Ruthnia, S.Sos., MSi; Drs. Machmud Alrasyid, MSi; Dr. Winarno, MSi; dan Wijianto, Spd, MSi.
4. Pihak-pihak lain yang tak dapat kami sebutkan satu-persatu tetapi berpartisipasi dalam keseluruhan proses penelitian dan penyusunan buku ini

Surakarta, Mei 2012

Penyusun

Pendahuluan

Buku ini disusun dari refleksi tentang dinamika relasi pemerintah kota dengan masyarakat untuk mengelola kebutuhan masyarakat dengan aneka keterbatasan sumberdaya yang dimiliki, dan ketidaksempurnaan sistem pemerintahan yang melingkupinya. Oleh karena itu buku ini mengambil judul *PUBLIC GOVERNANCE: Pemerintah dan Masyarakat Saling Memperkuat dalam Kepedulian dan Sinergitas*.

Governance, secara substansial adalah pengelolaan bersama sumber daya (alam, manusia, teknologi, relasi kekuasaan dalam balutan aturan adat) dalam kehidupan bersama untuk memenuhi kebutuhan hidup bersama, menjaga keseimbangan relasi diantara komponen yang ada di dalamnya, dalam rangka menjaga keberlangsungan hidup bersama. Dalam pengertian substansial tersebut sebenarnya perkembangan *governance* sudah ada seiring pertumbuhan peradaban manusia. Namun demikian, secara konseptual dalam konteks keilmuan tidak setara kehadirannya sebagai entitas kehidupan bersama.

Konsep *governance* berkembang seiring dinamika pemaknaan relasi kekuasaan antara pemegang kekuasaan pemerintahan dan masyarakat atau aktor non pemerintah. Dalam wacana akademik perkembangan konsep *governance* tidak terlepas dari pergeseran konsep *government*. Pemerintah (*government*) adalah sebuah institusi yang mempunyai kekuasaan dan kewenangan, yang dulu

dipandang oleh pendekatan berpusat pada negara, sangat *omnipotent* di hadapan masyarakat. Tetapi mulai awal 1990-an, pandangan yang menempatkan pemerintah sebagai kekuatan yang *omnipotent* sudah kehilangan pengaruh (Pierre dan Peters, 2000).

Sekarang semangatnya adalah *governance*, meskipun pemerintah sebagai institusi tidak ditinggalkan begitu saja. Dalam konteks ini, *governance* dipahami sebagai proses interaksi atau jaringan antara pemerintah dengan aktor-aktor sosial di luar pemerintah. Memasuki dekade 1990-an, para ilmuwan politik mulai melakukan perubahan haluan dari *state centric* ke *society centric*, dari isu *government* ke isu *governance*. Perubahan istilah dan semangat dari *government* ke *governance*, secara substantif mengandung perubahan paradigmatik yang mempunyai implikasi empirik.

Perubahan dari *government* ke *governance* merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindarkan. Agus Dwiyanto (2004) menulis ada empat faktor yang mendorong perubahan tersebut:

Pertama, dinamika politik, ekonomi, dan budaya yang sangat tinggi dalam dekade terakhir membuat pemerintah tidak serta merta mampu menjawab semua kebutuhan masyarakat. Di lain pihak, kapasitas masyarakat sipil dan pasar untuk menjawab kebutuhan masyarakat menjadi semakin tinggi. Akibatnya, lembaga-lembaga non pemerintah lebih banyak menyelenggarakan pemenuhan kebutuhan barang publik dan semi publik. Hal ini tentunya membuat pendekatan *government* semakin tidak relevan.

Kedua, globalisasi ekonomi yang semakin kuat telah menciptakan tekanan yang sangat besar kepada studi administrasi publik untuk redefinisi pemahamannya mengenai apa yang sebaiknya menjadi fokus dan lokus dari

administrasi publik. Globalisasi telah mendorong pemerintah untuk mengurangi keterlibatannya dalam berbagai kegiatan pembangunan dan pelayanan publik dengan efisiensi sebagai motif utama. Swastanisasi dan kemitraan antara pemerintah dan swasta adalah sesuatu yang sangat lumrah terjadi belakangan ini. Akibatnya, ilmu administrasi publik perlu merespon perubahan tersebut, mengingat kajian administrasi publik yang hanya fokus pada lembaga pemerintah tidak mampu untuk menjelaskan perubahan yang terjadi.

Ketiga, menguatnya tuntutan demokratisasi membuat studi administrasi publik semakin kehilangan fenomenanya. Keinginan masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan pemerintahan mendorong munculnya banyak lembaga baru dalam masyarakat. Organisasi masyarakat sipil, asosiasi sukarela dan lembaga-lembaga non pemerintah lainnya banyak bermunculan selama dekade terakhir ini.

Keempat, kenyataan menunjukkan bahwa sekarang ini menjadi semakin sulit untuk membedakan organisasi pemerintah dengan non pemerintah. Belakangan muncul apa yang disebut dengan organisasi *hybrid* (campuran). Organisasi campuran ini memiliki ciri-ciri yang sebagian menyerupai organisasi pemerintah dan sebagian lagi menyerupai perusahaan bisnis. Munculnya organisasi campuran tersebut membuat teori-teori administrasi publik yang dikembangkan dengan menggunakan birokrasi pemerintah sebagai lokus utamanya semakin tidak relevan. Teori dan pendekatan dalam ilmu administrasi publik yang dikembangkan untuk menjelaskan perilaku birokrasi pemerintah jelas tidak memadai lagi karena organisasi campuran memiliki ciri-ciri dan perilaku yang berbeda.

Pengertian governance itu sendiri sangat beragam, namun mengandung unsur-unsur yang mirip (Pierre dan Peters, 2000; Heyden, 1972; Bank Dunia, 1989; Kiser dan Ostrom, 1982; Ford Foundation, 1990; UNDP, 1997), yaitu:

1. Proses memerintah yang melibatkan pemerintah dengan unsur-unsur di luar pemerintah, atau bentuk interaksi antara negara dan masyarakat sipil.
2. Proses pemerintahan dalam arti yang luas, berada dalam konteks hubungan antara sistem politik dengan lingkungannya, relevansi dengan kebijakan publik. berarti berpikir tentang bagaimana mengendalikan ekonomi dan masyarakat, serta bagaimana mencapai tujuan-tujuan bersama.
3. Perspektif tentang perubahan peran pemerintah dalam masyarakat dan kemampuannya mewujudkan kepentingan bersama di bawah batasan internal maupun eksternal.
4. Pengelolaan struktur rezim dengan sebuah pandangan untuk memperkuat legitimasi penyelenggaraan kekuasaan di mata kehidupan publik.
5. Tindakan pemegang kekuasaan untuk mengelola urusan-urusan nasional.
6. Kebijakan besar (*metapolicies*), atau sebagai pilihan-pilihan konstitusional.
7. Pemerintahan yang efektif tergantung pada legitimasi yang bersandar pada partisipasi.
8. Keterbukaan dan akuntabilitas (sehingga perlu dikontrol warga yang aktif dan terorganisir).
9. Sebuah konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah negara.

Berpijak pada hasil penelitian, dinamika relasi pemerintah dan unsur non pemerintah dalam

menyelenggarakan urusan publik ini, maka dalam buku ini akan membahas unsur-unsur dalam relasi tersebut.

Bab pertama akan membahas tentang perkembangan konsep *governance*, untuk mendasari pemahaman tentang entitas *governance* dan elemen-elemen penyusunnya. *Public governance* adalah suatu konsep yang merepresentasikan kemampuan pemerintah membantu kemampuan warga masyarakatnya secara inklusif, tanpa diskriminasi, memenuhi kepuasan individual dan kemakmuran material. Mengacu pada konsep tersebut *public governance* memiliki pilar-pilar penyangga beroperasinya *life system* tersebut dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Bab kedua akan membahas tentang Pilar-pilar penyangga *public governance*. Pembahasan tentang pilar penyangga meliputi, yaitu kecakapan kepemimpinan, kebijakan publik yang demokratis, pelayanan publik yang peduli dan berkeadilan bagi semua kelompok dan golongan warga negara tanpa diskriminatif, serta kualitas warga negara yang memainkan peran kewarganegaraannya secara unggul.

Bab ketiga akan membahas tentang bagaimana relasi unsur-unsur *governance* dalam perencanaan pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan merupakan suatu proses untuk mendesain perubahan kesejahteraan daerah/negara menuju keadaan yang lebih baik dengan mengoptimalkan semua sumberdaya yang ada untuk memanfaatkan kekuatan dan peluang yang dimiliki; mengatasi tantangan yang ada, melalui strategi-strategi yang terus berkembang sesuai dinamika lingkungan regional, nasional, dan global.

Daftar Isi

KATA PENGANTAR	v
PENDAHULUAN	vii
DAFTAR ISI	xii
BAB 1 – <i>PUBLIC GOVERNANCE</i>	1
Pemahaman Awal	1
Perkembangan Konsep <i>Governance</i> dan <i>Good Governance</i>	4
Kritik terhadap <i>Good Governance</i>	12
Kontekstualisasi <i>Public Governance</i>	14
Tantangan Pemerintah Daerah Masa Depan	19
BAB 2 – PILAR-PILAR <i>PUBLIC GOVERNANCE</i>	25
Empat Pilar Utama <i>Public Governance</i>	25
Kepemimpinan Pembelajar	27
Karakteristik Kepemimpinan Pembelajar	27
Pembelajaran Nilai-nilai Kepemimpinan dari Penelitian di Beberapa Negara	32
Mempersiapkan Kepemimpinan Berkualitas di Era <i>Public Governance</i>	34
Mengembangkan Kecakapan Kepemimpinan	37
Pemimpin sebagai Komunikator Pembangunan ...	41
Kebijakan Publik yang Demokratis	55
Fungsi Kebijakan Publik	55

<i>Good Practices</i> Upaya Peningkatan Kualitas Kebijakan Publik	59
Tantangan Kebijakan Publik Abad ke-21	63
Pelayanan Publik	90
<i>Public Governance</i> dan Pelayanan Publik	91
Perkembangan Pelayanan Publik	95
Penyelenggaraan Pelayanan Publik	101
Tantangan Pelayanan Publik Abad ke-21	116
Transparansi Informasi dan Peningkatan Aksesibilitas Pelayanan Publik	135
Warganegara yang Peduli	142
Warganegara yang Sadar Hak dan Kewajiban	142
Warganegara yang Melek Informasi	173
Warganegara yang Harmoni dalam Pluralitas	187
Warganegara yang Berpartisipasi dan Bersinergi dalam Pembangunan	213
BAB 3 – MANAJEMEN PEMBANGUNAN YANG VISIONER ...	229
Perencanaan Pembangunan	229
Perencanaan Pembangunan di Indonesia	236
Perencanaan Pembangunan Berkelanjutan	245
Kontekstualisasi Nilai-nilai Lokal dalam Pembangunan	252
Etika Pembangunan	256
Pembangunan Berkeadilan	258
Tantangan Pembangunan Abad ke-21	261
Pemberdayaan Masyarakat dalam Pembangunan	265
Konsep-konsep Dasar Pemberdayaan Masyarakat	265

Pembangunan Berpusat pada Rakyat (<i>People Centered Development</i>)	283
Pemberdayaan Masyarakat dan Pembangunan Berbasis Pemberdayaan	290
Komunikasi Pembangunan yang Efektif	292
Dari Komunikasi Pembangunan Monologis ke Dialogis	292
Dua Model Komunikasi Pembangunan Utama: Difusi dan Partisipatori	294
Aplikasi Model Komunikasi Pembangunan yang Efektif	297
Prinsip Komunikasi Pembangunan	309
DAFTAR PUSTAKA	312

Bab 2

Pilar-pilar Public Governance

*It's no longer win/lose.
It's work together, lead together to accomplish a greater good.
I've seen organizations that have been at each other's
throats for decades and in the last couple of years
have started to emerge as partners, strategic partners,
as they align for more complex missions.
We can't go it alone anymore.
(Mary Lacey)*

Empat Pilar Utama *Public Governance*

Public governance adalah suatu konsep yang merepresentasikan kemampuan pemerintah membantu kemampuan warga masyarakatnya secara inklusif, tanpa diskriminasi, dan memenuhi kepuasan individual dan kemakmuran material. Mengacu pada konsep di atas, *Public governance* memiliki pilar-pilar penyangga beroperasinya *life system* tersebut dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Public governance bukanlah suatu sistem yang bebas dan imun, tetapi suatu sistem pemerintahan dalam yurisdiksi hukum negara tetapi berada di dalam pusaran interaksi dan relasi *power* dalam sistem *global governance*. Oleh karena itu, *sound public governance* menuntut

Public Governance

kemampuan tata kelola dari pemerintah dan masyarakatnya untuk *survive* dalam segala tantangan global dengan tetap menjaga keberlangsungan *indigenous wisdom*, baik dalam kehidupan ekonomi, sosial, budaya dan kedaulatan politik.

Pilar-pilar penyangga *public governance* yang sangat fundamental adalah kecakapan kepemimpinan. Kepemimpinan daerah/negara memegang kendali untuk menciptakan, memfasilitasi, dan menjaga iklim yang kondusif untuk penyelenggaraan *publicness*, yaitu *public interest* dan *public affair*, dalam relasi kekuasaan yang mendukung terciptanya *human governance*, yaitu sesuai kontekstual masyarakat baik dalam hal politik (*good politic*), baik dalam ekonomi (*good economic*) dan baik dalam pertumbuhan kesadaran kewarganegaraan (*good civic*).

Kepemimpinan memerlukan instrumen kebijakan publik untuk mengaktualisasikan kemampuan kepemimpinannya mengelola *publicness*. Kebijakan publik adalah instrumen pemerintah untuk mengatur alokasi sumber daya; termasuk sumber daya alam, finansial, dan sumber daya manusia bagi pencapaian tujuan. Jadi kebijakan publik merupakan pilar kedua dalam *public governance*. Kebijakan publik yang baik diharapkan mampu memfasilitasi munculnya pelayanan publik yang peduli dan berkeadilan bagi semua kelompok dan golongan warga negara tanpa diskriminatif.

Dalam konteks *public governance* pelayanan publik memiliki peran strategis dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik karena menjadi arena interaksi yang intensif antara pemerintah dan warga negaranya serta memiliki potensi yang secara langsung menyentuh pemenuhan kebutuhan dan penanganan permasalahan

publik. Manajemen publik yang baik merupakan pilar ketiga *public governance*.

Kepemimpinan, kebijakan publik, dan manajemen publik dilakukan untuk melayani kebutuhan publik dari warga negara. Perkembangan negara bangsa yang unggul tidak dapat dilepaskan dari kualitas warga negara yang unggul. Kewarganegaraan yang paham hak dan kewajibannya, yang peduli pada harmoni sosial bangsanya, warga negara yang memahami persoalan bersama bangsa dan aktif terlibat untuk mengelola aset ekonomi, sosial, budaya dan politik menjadi pilar penyangga yang kuat terwujudnya *sound public governance*.

Bab ini akan membicarakan secara mendalam pilar pertama dari *public governance*, yaitu kepemimpinan. Bab-bab berikutnya akan membicarakan pilar-pilar yang lain untuk menopang terwujudnya *sound public governance*. Pembahasan meliputi hal-hal kritis dari masing-masing pilar, serta tantangan pengembangannya di masa yang akan datang.

Kepemimpinan Pembelajar

A leader is a dealer in hope (Napoleon Bonaparte)

Karakteristik Kepemimpinan Pembelajar

Kepemimpinan dalam tulisan berikut secara khusus merujuk kepada kualitas kepemimpinan kepala daerah dalam konteks membangun *public governance*: sebagai manajer publik dan manajer pembangunan, terlebih dalam konteks sistem desentralisasi seperti di Indonesia.

Menurut Grindle (2007:56) desentralisasi adalah suatu proses yang dinamis, riskan mengalami kemunduran namun juga kemajuan, riskan penyelewengan, namun juga perbaikan kinerja, dan memerlukan perhatian khusus tentang respon daerah (lokal) pada tanggung jawab baru dan pengelolaan sumber daya.

Menurutnya ada empat faktor yang berpengaruh pada kinerja pemerintahan lokal, yaitu (1) pemilihan kepala daerah yang kompetitif (rasional-profesional); (2) kewirausahaan (*entrepreneurship*) sektor publik: tantangan kesempatan baru kepemimpinan; (3) modernisasi sektor publik: penerapan ide-ide baru, penggunaan teknologi informasi, untuk pengembangan manajemen dan administrasi yang lebih kapabel); dan (4) pengembangan ruang: ruang keterlibatan partisipasi masyarakat sipil.

Apabila memperhatikan apa yang dikemukakan Grindle di atas, keempat faktor determinan kinerja pemerintah lokal tersebut tidak akan berhasil jika tidak ada kepemimpinan daerah yang kuat. “Pemimpin seperti apa yang cerdas mengelola *local governance*?” Pemimpin yang meminjam pernyataan Townsend dan MacBeat (2011), “Terbuka pada proses pembelajaran (*learning leadership*)!”.

Menurut Burns (1978), kepemimpinan dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) elemen dasar, yaitu:

1. ***Kepemimpinan merupakan suatu konsep relasi (relation concept).*** Pemimpin yang efektif harus mengetahui bagaimana membangkitkan inspirasi dan berelasi dengan para pengikut mereka.
2. ***Kepemimpinan merupakan suatu proses.*** Artinya, proses kepemimpinan lebih dari sekedar menduduki suatu otoritas atau posisi jabatan saja, karena dipandang

tidak cukup memadai untuk membuat seseorang menjadi pemimpin, artinya seorang pemimpin harus melakukan sesuatu. Maka, untuk menjadi pemimpin seseorang harus dapat mengembangkan motivasi pengikut secara terus menerus dan mengubah perilaku mereka menjadi *responsive*.

3. **Kepemimpinan berarti mempengaruhi orang-orang lain untuk mengambil tindakan.** Artinya, seorang pemimpin harus berusaha mempengaruhi pengikutnya dengan berbagai cara, seperti menggunakan otoritas yang terlegitimasi, menciptakan model (menjadi teladan), penetapan sasaran, memberi imbalan dan hukuman, restrukturisasi organisasi, dan mengomunikasikan sebuah visi.

Kecakapan memimpin mencakup tiga unsur pokok yang mendasarinya, yaitu seseorang pemimpin harus memiliki kemampuan persepsi sosial (*social perception*), kemampuan berpikir abstrak (*ability in abstract thinking*), dan memiliki kestabilan emosi (*emosional stability*).

Townsend dan MacBeat (2011:5), merangkum sifat-sifat kepemimpinan dari berbagai literatur, dan menyimpulkan bahwa ada keterangan sifat yang secara umum melekat pada pemimpin yang berhasil dari berbagai kultur maupun batasan pendidikan formal. Sifat-sifat tersebut adalah visionari (Nanus, 1978), bergairah/bersemangat (*passionate*) (Davies dan Brighthouse), adaptif (Heifeetz, 1994), memiliki keterbukaan/*invitational* (Purkey dan Siegel, 2002), bersifat melayani sebagai pelayan/*servant* (Greenleaf, 1997), transaksional dan transformational (Burns, 1978).

Pemimpin perlu terbuka untuk belajar dari dinamika lingkungan supaya dia dapat mencapai tujuan mandat kepemimpinannya secara akuntabel. Swaffield (2011) menyajikan lima prinsip kepemimpinan, yaitu fokus pada pembelajaran, memahami kondisi untuk pembelajaran, membangun dialog, berbagi kepemimpinan (*shared leadership*), dan akuntabilitas yang dibagikan (*shared accountability*).

Pemimpin yang berhasil adalah pemimpin yang memiliki visi (*visionary*), sehingga terus bersemangat/bergairah (*passionate*) untuk memujudkan visinya. Dalam proses mewujudkan visinya, pemimpin yang *smart* akan memiliki keterbukaan untuk belajar dari lingkungannya. Dia terbuka menerima informasi dan mentransformasikannya menjadi ide yang menuntun kepada aksi untuk membangun kolaborasi dan sinergi dengan semua komponen yang memungkinkan dalam rangka membangun dialog untuk berbagai tanggung jawab kepemimpinan dan berbagi akuntabilitas.

Pemimpin yang *passionate* akan semakin efektif jika memiliki juga semangat melayani, berjiwa sebagai *servant* dan bukan *master*, sehingga lebih peka kepada kebutuhan warga, sebagaimana relasi *duty bearer–right holder*. Pemimpin dalam ranah publik adalah pemegang mandat (*duty bearer*), sementara warga dengan hak-hak dasarnya sebagai citizen (*right holder*).

Kondisi lingkungan yang dijadikan sumber pembelajaran oleh pemimpin yang inovatif dan adaptif dapat berasal dari budaya yang melingkupi kepemimpinannya, ruang sosial dan fisik di wilayah yang dipimpinnya, dan

tantangan resiko yang mungkin dihadapinya (MacBeath dan Dempster, 2009).

Pemimpin yang baik melakukan dialog, dalam semangat profesional untuk mendapatkan informasi, sebagai upaya mencapai koherensi melalui pertukaran nilai-nilai, pertukaran pemahaman, dan praktik pembelajaran dari *stakeholders* lain, baik yang dipimpin langsung maupun yang berada di luar otoritas kepemimpinannya. Pemimpin yang baik memiliki semangat untuk menimba pengalaman dari orang lain, bahkan dari pihak yang dipimpinnya untuk merefleksi peran yang harus dimainkannya, dan membangun pemahaman kerja tim secara kolaboratif melintasi batas-batas yang kaku, dan memandang pemahaman itu sebagai sesuatu yang bernilai dan berkontribusi untuk kemajuan dan perbaikan kepemimpinannya.

Pemimpin yang baik tidak segan membagi kepercayaan dan tanggungjawab kepada pihak lain di lingkungan kepemimpinannya. Dampak dari *shared leadership* dan *shared accountability* adalah meningkatkan kepuasan dan kepercayaan tim dan orang-orang yang dipimpin sehingga kondusif bagi penguatan komitmen mereka pada tujuan dan harapan bersama. Elmore (2004), mengatakan bahwa *shared leadership* atau *distributed leadership* bermanfaat untuk membangun budaya pengharapan bersama (*a common culture of expectations*), sehingga setiap orang bertanggung jawab atas kontribusi mereka dalam pencapaian visi daerah.

Mitchell dan Sackney (2007) menemukan bahwa kepemimpinan yang baik akan memperhatikan inklusivitas komponen yang dipimpinnya, kesatuan, dan koneksitas dalam masyarakat yang dipimpinnya. Ia mengemukakan lima prinsip, yaitu penghormatan yang mendalam (*deep*

respect), tanggung jawab kolektif (*collective responsibility*); menghargai keberagaman (*appreciation of diversity*), orientasi pada penyelesaian masalah (*problem solving*), dan menjadi model/panutan yang positif (*positive role modelling*).

Pemimpin yang cerdas akan terus belajar bagaimana membagi makna nilai-nilai organisasinya dan membangun komitmen bersama untuk membangun budaya kerja kolaboratif, sebagai siri khas dari masyarakat pembelajar (Hargreaves 2003; Huffman dan Hipp 2003). Friend dan Cook (2000) mendefinisikan kolaborasi sebagai “bekerja bersama dalam hubungan yang saling menguntungkan dan saling mendukung”. Definisi ini mengisyaratkan interaksi profesional yang otentik muncul dari kepentingan-kepentingan asli dan tujuan yang dipegang bersama dan hal itu memimpin kepada suatu kesadaran dan praktik ketergantungan diantara para partisipan.

Pembelajaran Nilai-nilai Kepemimpinan dari Penelitian di Beberapa Negara

MacBeat dan Townsend (2011), merangkum pembelajaran nilai-nilai kepemimpinan dari berbagai penelitian yang dilakukan di berbagai negara. Catatan mereka Nampaknya masih relevan jika dijadikan bahan pembelajaran yang dapat menjadi bahan refleksi kepemimpinan daerah untuk memimpin *local governance* di Indonesia.

Dari penelitiannya di Kanada, Ben Jaafar (2006) mendeskripsikan adanya ketegangan antara akuntabilitas birokratik secara ekonomi dan akuntabilitas profesional secara etis. Hal ini terjadi karena adanya “persoalan pemahaman dalam informasi berbasis akuntabilitas”. Dari

penelitian ini pelajaran yang dapat ditarik adalah bahwa seorang pemimpin perlu mempelajari adanya variasi dimensi dalam tanggung jawab yang dipegangnya. Evaluasi diri dan evaluasi dari pihak eksternal perlu dilakukan untuk menjaga sensitivitas keseimbangan antara tujuan hasil pembangunan dan tujuan proses pembangunan.

Pembelajaran adalah suatu proses. Menjadi pemimpin *local governance* secara politis dibatasi oleh waktu 5-10 tahun. persoalannya kemudian, bagaimana dalam kurun waktu yang terbatas seorang pemimpin daerah mampu melakukan pembelajaran bagi dirinya sendiri, birokrasi yang dipimpinnya, sektor dunia usaha yang difasilitasi, dan masyarakat sipil yang dilayaninya. Dalam konsep kepemimpinan pembelajaran, seorang pemimpin perlu memahami unsur budaya, ideologi politik, ragam nilai-nilai keyakinan agama, keragaman strata pengetahuan dari berbagai *stakeholder* yang dilayani. Dan memadupadankan hal-hal tersebut menjadi suatu kekuatan sosial yang bertenaga, sebagai pertimbangan untuk berpikir, merencanakan, dan mengambil keputusan bagi masa depan yang lebih baik.

Ira Bogotch, dengan penelitian di Amerika, mengingatkan bahwa pemahaman sejarah budaya dapat memberi dampak yang berarti bagi persoalan yang dihadapi dalam kepemimpinan, yang kadangkala menimbulkan pertentangan antara kesejahteraan publik dan kekuatan ekonomi. Pemimpin daerah perlu memahami posisi prioritas kedua hal tersebut dan bagaimana interaksi diantara elemen-elemen tersebut, sehingga menemukan strategi untuk menghadapi kemungkinan krisis yang akan muncul di masyarakat. Jadi pemimpin yang pembelajar akan memiliki kemampuan antisipatif, bukan reaktif.

Larry Sackney melaporkan dari isu kunci di Canada. Isu yang signifikan adalah cara bagaimana mengembangkan kepemimpinan sebagai dampak peningkatan level akuntabilitas dan perubahan demografi di masyarakat, serta bagaimana membiasakan masyarakat juga belajar. Kontekstualisasi di Indonesia, isu ini cukup menantang, dimana perkembangan pengawasan media dan jaringan sosial masyarakat sipil berkembang dengan pesat, sebagai dampak perkembangan keterbukaan informasi dan teknologi.

Jim O'Brien dengan kasus penelitian dan Inggris dan Neil Dempster di Australia dan Selandia Baru, melaporkan bahwa dunia pendidikan kepemimpinan memerlukan pembelajaran dari praktik kepemimpinan di ranah politik dan pembuat kebijakan untuk meningkatkan *outcome*, yaitu calon pemimpin yang handal di masa depan.

Kesimpulan dari beberapa penelitian adalah praktik kepemimpinan, satuan kerja di daerah, masyarakat, dan dunia pendidikan memiliki saling pengaruh dan kontribusi untuk menghasilkan kepemimpinan daerah yang handal. Dengan demikian, dalam konteks *public governance*, seorang pemimpin daerah harus terus menerus terbuka untuk membangun komunikasi dalam rangka meningkatkan kapabilitasnya mengelola masyarakat sekaligus membangun masyarakat pembelajar di daerahnya.

Mempersiapkan Kepemimpinan Berkualitas Di era Public Governance

Pengembangan kepemimpinan yang kuat dan pelembagaan budaya kepemimpinan merupakan komponen kunci untuk menjamin kinerja pemerintah yang tinggi (Morse dan Buss, 2008:353). Simposium oleh Academy's

Executive Consortium dari National Academy of Public Administration 2005 di Amerika yang bertemakan bagaimana pemerintah menghasilkan kepemimpinan publik yang besar di era transformasi, menarik kesimpulan tentang: kualitas kepemimpinan publik yang diharapkan mampu menghadapi transformasi masa depan; dan bagaimana menghasilkan kepemimpinan dengan kompetensi seperti yang diharapkan tersebut. Konsep kepemimpinan yang besar dalam pembahasan ini adalah *“Individuals who help to create the future and strive for continuous improvement, with and through others while also discharging their stewardship responsibilities”* (David Walker).

Kebutuhan fundamental untuk menghasilkan kepemimpinan yang kompatibel untuk menaklukkan tantangan masa kini dan masa depan adalah: (1) menghasilkan kepemimpinan yang kompeten untuk menaklukkan tantangan masa sekarang dan masa yang akan datang; (2) pembelajaran terus menerus dari keberhasilan pengalaman kepemimpinan dari sektor/lembaga lain yang menghasilkan dampak positif bagi kepemimpinan; (3) membudayakan dan melembagakan kemampuan kepemimpinan; dan (4) memfasilitasi perubahan-perubahan yang diperlukan untuk aturan kepegawaian yang dapat meningkatkan pengembangan kepemimpinan.

Kompetensi yang dibutuhkan kepemimpinan masa depan adalah kemampuan mengelola multi sektor satuan kerja, kemampuan mengelola jaringan kerjasama, globalisasi, dan toleransi tinggi untuk suatu keraguan (Morse dan Buss, 2008:345). Penjelasan masing-masing komponen akan dipaparkan pada bagian selanjutnya.

Kemampuan mengelola multi sektor satuan kerja merupakan tantangan yang kompleks. Sifat kepemimpinan sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, seperti *visionary*, *passionate*, adaptif, memiliki keterbukaan, bersifat melayani, transaksional dan transformational sangat diperlukan untuk membangun kompetensi ini. Seorang pemimpin harus memimpin pegawai di lembaganya sendiri, tetapi juga harus mempengaruhi orang-orang lain yang tidak berada di bawah kontrol langsungnya. Dengan demikian kecakapan membangun kepercayaan dan membangun dukungan banyak sektor diperlukan.

Kemampuan mengelola jaringan kerjasama berarti kompetensi untuk memimpin melalui kemitraan yang efektif. *Symposium National Academy of Public Administration* menyimpulkan bahwa komponen kunci ketrampilan kepemimpinan adalah kemampuan mengelola jaringan kerjasama multi sektor satuan kerja. Goldsmith dan Eggers, dalam buku *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector* (2004) menyatakan pada masa lampau kepemimpinan fokus pada misi tunggal dan sangat linear; jika A tercapai, baru melakukan B dan seterusnya. Satuan organisasi juga fokus pada tujuan khusus atau sub tujuan sesuai linieritas organisasinya. Tantangan abad ke-21 adalah multilinear, yaitu sekumpulan gabungan misi dengan area abu-abu yang semakin luas, tidak bisa diperlakukan sebagai arena hitam dan putih dengan sederhana. Hal ini memerlukan kecakapan kepemimpinan khusus yang inovatif dan kreatif untuk mengambil beragam diskresi dalam kebijakan publik dalam rangka menaklukkan area ambiguitas tersebut. Kecakapan ini diperlukan untuk menjaga, memelihara, dan mengkondisikan orang agar tetap fokus dimana organisasi harus dikembangkan. Mengatur, memimpin, dan mengelola

melalui jaringan kerjasama adalah dimensi yang perlu dikembangkan untuk menghadapi area abu-abu.

Kompetensi kepemimpinan di era globalisasi meliputi pengetahuan dan sensitivitas multikultural, pemahaman ekonomi global secara makro dan mikro, dan batas-batas geopolitik. Kecakapan ini diperlukan karena era globalisasi membawa negara-negara dalam interkoneksi yang tak terpisahkan. Kekuatan globalisasi dan teknologi yang dipercepat dan dikombinasikan telah membentuk suatu interkoneksi dunia di mana perubahan dan kebutuhan untuk mengantisipasinya perlu lebih cepat dan lebih kompleks.

Toleransi tinggi untuk suatu keraguan merupakan kompetensi yang dibutuhkan oleh pemimpin abad ke-21, karena banyak organisasi sedang menghadapi tantangan manajemen baru dan unik. Kompetensi ini adalah kemampuan untuk benar-benar melebur dalam situasi organisasi, mengintai dan memiliki reaksi cepat sehingga dapat mengoperasikan organisasi secara bersih. Jika kompetensi kepemimpinan ini dipadukan dengan visi dan strategi akan lebih berkekuatan. Kompetensi ini menyiratkan kemampuan inovasi dan kreatifitas pemimpin, untuk menggambarkan situasi yang dihadapi, mendefinisikannya, mengembangkannya, dan menghargai nilainya.

Mengembangkan Kecakapan Kepemimpinan

Kecakapan kepemimpinan dapat muncul karena ada krisis. Krisis memberi kesempatan bagi pemimpin melakukan transformasi. Namun demikian tidak semua pemimpin memiliki kompetensi ini. Kecakapan kepemimpinan dapat juga dilakukan secara terstruktur oleh pemerintah untuk melakukan regenerasi kepemimpinan.

Public Governance

Salah satu cara yang direkomendasikan oleh *Simposium National Academy of Public Administration* adalah menggunakan sistem karir. Penugasan-penugasan kepegawaian tidak sekedar menyelesaikan tugas, tetapi mempersiapkan individu untuk tugas berikutnya. Pemimpin dievaluasi tidak hanya dinilai apa yang mereka lakukan sekarang, tetapi apa yang akan mereka lakukan di masa depan. Dengan kata lain pemimpin dengan kemampuan perencanaan yang visioner mendapatkan penilaian lebih tinggi.

Jadi, regenerasi kepemimpinan di *public governance* harus memperhatikan kompetensi karier, rekam jejak karier, dan bidang keahlian karier. Pengamatan kompetensi ditelusuri melalui ketrampilan, pengetahuan, dan kemampuan-kemampuan lain yang diperlukan untuk sukses, serta interkoneksi yang dibutuhkan lintas komunitas. Metode ini dikembangkan atas dasar kepemimpinan dan manajemen berbasis kinerja. Alat penilaian kemampuan kepemimpinan dan manajerial dikembangkan oleh lembaga penilai untuk menyeleksi pemimpin.

Dengan metode ini maka dapat diantisipasi adanya kekosongan calon pemimpin jika harus terjadi pergantian pimpinan. Hal ini menjadi persoalan kritis di daerah. Apabila pimpinan daerah sebelumnya dinilai baik oleh masyarakat, maka krisis terjadi ketika muncul pertanyaan: apakah penggantinya akan sebaik pemimpin yang sekarang. Mekanisme politik pemilihan kepala daerah di Indonesia menjadi salah satu faktor yang menyulitkan pengontrolan pergantian pemimpin daerah dalam koridor kompetensi profesional kepemimpinan.

Proses regenerasi kepemimpinan yang terstruktur dapat mempermudah bagaimana melembagakan perubahan dan

kepemimpinan sehingga sifat-sifat positif akan terus berlanjut sekalipun kepemimpinan sudah berakhir. Bagian kritis lain dari upaya pelebagaan ini adalah tidak memadainya budaya organisasi untuk melanjutkan perubahan. Komponen penting melembagakan perubahan kepemimpinan yang terencana dan terstruktur ini antara lain: adanya pengembangan rencana strategis sebagai pedoman, sebuah persekutuan untuk mendukung perencanaan strategis, suatu pendefinisian keberhasilan berbasis hasil, warga yang dilayani, dan mitra, serta sistem penilaian kinerja berbasis kompetensi yang terhubung dengan unit kelembagaan dan ukuran kinerja individual (Morse dan Buss, 2008).

Proses pelebagaan perlu menjamin bahwa suatu kode genetik kompetensi kepemimpinan yang benar melekat di organisasi. Hal ini untuk mengantisipasi hal kritis yang sering ditemui tentang terputusnya kehadiran kepemimpinan yang baik dalam suatu organisasi. Bisa saja suatu organisasi mempunyai seorang pemimpin besar dengan nilai-nilai dan visi yang dibawa pemimpin tersebut ke dalam suatu organisasi, tetapi hal yang baik itu bisa lenyap ketika pemimpin tersebut lengser. Regenerasi kepemimpinan yang baik ini tidak sekedar menyangkut sistem sumber daya manusia, tetapi juga sistem-sistem yang lain, misalnya keuangan, teknologi informasi, dan lelang pengadaan barang/jasa.

Pengembangan kepemimpinan perlu memperhatikan aspek-aspek kunci untuk mengoptimalkan hasilnya. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan, antara lain: harus dikaitkan dengan sistem sumber daya manusia yang ada di wilayah

Public Governance

yang bersangkutan, dan harus dikaitkan dengan visi, misi, tujuan, dan sasaran lembaga/organisasi/institusi/daerah.

Sistem sumber daya manusia perlu mempertimbangkan *setting* harapan, pelatihan, evaluasi kinerja dan kompensasi atas nilai-nilai yang diharapkan, termasuk *setting* budaya organisasi. Membangun nilai-nilai organisasi yang akan diwariskan perlu mengupayakan nilai-nilai dasar yang mampu menjadi pijakan sepanjang jaman, dan tidak hanya terfokus pada nilai-nilai yang sedang berkembang di masa kini. Jika nilai-nilai yang mendasar/fundamental ini menjadi kriteria penilaian untuk memberi *reward* atau promosi pegawai/ anggota institusi, maka mereka akan memahami keseriusan nilai inti (*core values*) untuk dijalankan dalam organisasi.

Komponen kunci yang menjadi pertimbangan pelembagaan nilai-nilai kepemimpinan adalah kemampuan mewariskan nilai-nilai kepemimpinan yang baik kepada pemimpin penerusnya. *Power sharing* dapat membantu proses institusionalisasi. Pemimpin perlu berbagi kekuasaan dengan bawahan. Membangun budaya organisasi adalah tanggung jawab bersama anggota organisasi. Peran pemimpin adalah mempengaruhi perilaku kelompok yang dipimpinnnya dan menjadi teladan untuk melatih orang-orang yang dipimpinnnya sesuai nilai-nilai fundamental yang diharapkan menjadi dasar perilaku anggota organisasi dan warganya.

Pelembagaan kepemimpinan ini sangat penting untuk *public governance*, karena pemimpin *public governance* harus mampu membangun kolaborasi dan sinergitas berbagai komponen untuk mewujudkan harapan yang

beragam pula dari berbagai komponen, dengan mengelola sumber daya yang tidak tak terbatas.

Pelembagaan kepemimpinan dan pewarisan nilai-nilai positif dari budaya organisasi sekaligus membangun sistem disinsentif pewarisan budaya organisasi yang negatif di lingkungan dinas, badan, lembaga, dan kantor satuan kerja perangkat daerah menjadi salah satu pekerjaan rumah bagi kepala daerah untuk mewariskan nilai-nilai fundamental keberhasilan kepemimpinannya selama ia memerintah.

Pemimpin sebagai Komunikator Pembangunan

Membangun kemampuan komunikasi merupakan hal yang esensial bagi seorang pemimpin. Pemimpin harus mampu menyampaikan gagasannya kepada orang lain, dan mampu membuat orang lain untuk bersemangat melakukan gagasan tersebut. Gagasan sebagus apapun tidak akan memiliki arti, ketika seorang pemimpin tidak mampu membuat orang lain mengerti, dan tidak mampu memotivasi orang lain untuk melakukannya. Mengutip pernyataan Gilbert Amelio: *“If a leader can't get a message across clearly and motivate others to act on it, then having a message doesn't even matter.”*

Pada masa sekarang ini, terjadi peningkatan tuntutan atas komunikasi kepemimpinan. Tuntutan itu disebabkan oleh berbagai hal, di antaranya adalah telah terjadi perubahan dinamika publik yang semakin demokratis dan dengan demikian menuntut keterbukaan dan partisipasi yang lebih besar di dalam proses pengambilan kebijakan atau pembangunan. Sistem *top-down* sudah semakin ditinggalkan, dan pola-pola kepemimpinan otoriter semakin digantikan oleh pola-pola partisipatif yang melibatkan sebanyak

Public Governance

mungkin *stakeholders* dimana esensi partisipasi adalah komunikasi.

Penyebab lain adalah kemajuan teknologi komunikasi yang begitu pesat, di mana akses dan kompetensi publik atas media-media baru tersebut semakin tinggi, sehingga arus informasi yang mereka terimapun menjadi berlipat ganda.

Penyebab terakhir yang tidak kalah krusialnya adalah begitu banyaknya kasus kejatuhan dan kegagalan para pemimpin lembaga publik, terutama terkait dengan pelanggaran hukum, yang membuat turunnya kredibilitas pemimpin di mata publik; sementara kredibilitas merupakan salah satu faktor terpenting yang menjamin peran pemimpin sebagai komunikator yang efektif.

Pengertian Komunikasi

Komunikasi memiliki tradisi penelitian dan aplikasi yang diterapkan di negara-negara berkembang untuk memenuhi kebutuhan maupun memecahkan persoalan-persoalan pembangunan (Melkote, 1991:19). Istilah komunikasi berasal dari bahasa Latin "*communicatus*" yang berarti "berbagi" atau "menjadi milik bersama". Komunikasi adalah suatu upaya berbagi untuk mencapai kebersamaan. Pengertian lain dari komunikasi adalah "suatu proses pertukaran informasi antara individu melalui sistem lambang-lambang, tanda-tanda, atau tingkah laku" (Harun dan Ardianto, 2011: 20).

Beberapa ahli telah mencoba untuk merumuskan definisi atau pengertian dari komunikasi. Dance (1976) mengumpulkan 126 definisi komunikasi dari para ahli. Beberapa definisi-definisi tersebut antara lain:

1. Theodorson dan Theodorson (1969) mendefinisikan komunikasi sebagai proses penyebaran informasi, ide-ide, sikap-sikap, atau emosi dari seseorang atau kelompok kepada yang lain terutama melalui simbol-simbol.

Dalam definisi ini, tekanan utama diberikan kepada penggunaan simbol (lambang) sebagai sarana untuk mengemas gagasan, sikap atau emosi pihak-pihak yang berkomunikasi. Tanpa penggunaan lambang, maka tidak akan mungkin ide, sikap, atau emosi yang bersifat abstrak dan berada di dalam benak seseorang akan bisa disampaikan kepada pihak lain.

Oleh karena itu, proses komunikasi melibatkan dua peristiwa atau tindakan, yaitu: penciptaan pesan (*encoding*), yaitu proses atau peristiwa mengubah gagasan/ide/ emosi yang abstrak ke dalam lambang-lambang yang dapat ditangkap oleh indera; dan penafsiran pesan (*decoding*), yaitu proses atau peristiwa memaknai atau memberi arti kepada lambang-lambang yang ditangkap oleh indera si penerima.

2. Hovlan, Janis, dan Kelly (1953) menjelaskan komunikasi sebagai “*the process by which an individual (the communicator) transmits stimuli (usually verbal) to modify the behavior of other individuals (the audience)*”. Komunikasi adalah suatu proses melalui mana seseorang (komunikator) menyampaikan stimuli biasanya dalam bentuk kata-kata) dengan tujuan mengubah atau membentuk perilaku orang-orang lain (khalayak). Tekanan dari pengertian komunikasi di sini adalah pada tujuan komunikasi itu dilakukan, yaitu untuk mengubah atau membentuk perilaku orang lain (penerima/

khalayak) sesuai dengan apa yang diinginkan sang komunikator.

3. Laswell (1948) merumuskan sebuah formula untuk menjelaskan proses komunikasi. Menurutnya, komunikasi pada dasarnya merupakan suatu proses yang menjelaskan “siapa”, “mengatakan apa”, “melalui saluran yang mana”, “kepada siapa” dan “dengan dampak apa” (*Who? Says what? In which channel? To whom? With what effect?*”).

Di dalam definisi Laswell ini, dapat dilihat elemen-elemen atau unsur-unsur yang terlibat di dalam suatu proses komunikasi, yaitu: sumber (*source*), pesan (*message*), saluran/media (*channel*), penerima (*receiver*), dan dampak atau efek (*effect*).

Efek Komunikasi

Berbicara mengenai efek atau dampak dari sebuah proses komunikasi, Tubbs dan Moss (1974), menyatakan bahwa komunikasi yang efektif akan menghasilkan lima hal, yaitu: pengertian, kesenangan, pengaruh pada sikap, hubungan yang makin baik, dan tindakan.

1. Membangun pengertian (*understanding*)

Pengertian berarti: penerimaan isi stimuli (pesan) oleh khalayak seperti yang dimaksudkan oleh komunikator. Ini adalah efek/dampak yang paling banyak diinginkan untuk dicapai dalam sebuah proses komunikasi. Karena *mutual understanding* antara komunikator dan khalayak menjadi pondasi atau landasan bagi tercapainya tujuan-tujuan komunikasi berikutnya.

Apabila terjadi kegagalan menerima isi pesan secara tepat dan cermat, maka terjadilah apa yang disebut

sebagai kegagalan komunikasi primer (*primary breakdown in communication*). Disebut sebagai kegagalan primer karena sifatnya yang sangat mendasar: khalayak tidak memahami apa yang dimaksud oleh komunikator. *Misunderstanding* atau kesalahmengertian menjadi penyebab utama dari ketidakefektifan proses komunikasi. Karena itu, target pertama dari sebuah proses komunikasi dari sisi komunikator adalah memastikan khalayak akan menangkap dan memahami isi pesan, seperti yang dipahami oleh sang komunikator. Ini akan terkait erat dengan pengenalan akan khalayak, pemilihan pesan, pemilihan media, dan penentuan setting atau lingkungan komunikasi.

2. *Menimbulkan kesenangan/rasa senang*

Tidak semua proses komunikasi ditujukan untuk menyampaikan informasi yang membentuk pengertian. Komunikasi juga dilakukan untuk menimbulkan kesenangan pada diri sendiri dan orang lain, sehingga membangun hubungan yang akrab, hangat, dan menyenangkan. Komunikasi seperti ini biasanya disebut sebagai komunikasi fatis (*phatic communication*).

Konsep komunikasi fatis diintrodusir oleh Malinowski (1936), yang dikatakannya memiliki tujuan “*to establish bonds of personal union between people brought together by the mere need of companionship and does not serve any purpose of communicating ideas.*” Malinowski melihat adanya kebutuhan manusia akan relasi harmonis atau pertemanan (*companionship*) dengan orang lain, yang itu harus dipertimbangkan oleh seorang komunikator di dalam melakukan proses komunikasi.

Target utama dari komunikasi fatis adalah membuat khalayak atau lawan komunikasi merasa nyaman

(*comfortable*) sebagai hasil dari proses komunikasi. Orientasi bukan kepada penyampaian informasi, namun kepada pembangunan relasi yang lebih baik, dekat, akrab antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses komunikasi itu.

3. *Memengaruhi sikap*

Proses komunikasi juga ditujukan untuk memengaruhi sikap pihak lain. Komunikasi ini sering disebut sebagai komunikasi persuasif. Persuasi adalah “proses memengaruhi pendapat, sikap, dan tindakan orang dengan menggunakan manipulasi psikologis, sehingga orang tersebut bertindak seperti atas kehendaknya sendiri”.

Pemimpin dikatakan mampu bertindak sebagai komunikator yang ideal ketika khalayak atau publik mengalami perubahan pendapat, sikap, dan perilaku tanpa menggunakan mekanisme paksaan atau ancaman, melainkan dengan kesadaran sendiri bahwa perubahan itu memang penting untuk mereka lakukan.

4. *Membina hubungan sosial yang baik*

Manusia adalah makhluk sosial. Manusia memiliki kebutuhan untuk berhubungan dengan manusia lain secara positif. Abraham Maslow menyebutnya sebagai “kebutuhan akan cinta kasih” atau “*belongingness*”.

William Schutz menyatakan bahwa manusia memiliki 3 macam kebutuhan sosial: (1) *inclusion* (berinteraksi dan berasosiasi dengan orang lain); (2) *control* (mengendalikan dan dikendalikan orang lain); dan (3) *affection* (mencintai dan dicintai oleh orang lain). Proses komunikasi, terutama komunikasi interpersonal, merupakan sarana utama untuk memenuhi kebutuhan sosial tersebut.

5. *Melahirkan tindakan*

Selain mempengaruhi sikap, komunikasi yang efektif juga berusaha untuk menimbulkan tindakan oleh komunikan. Perubahan tindakan oleh komunikan biasanya digunakan sebagai ukuran keefektifan proses komunikasi yang paling penting. Untuk menimbulkan tindakan, komunikator harus lebih dahulu bisa mencapai tujuan-tujuan komunikasi yang lain (memberi pengertian, menimbulkan rasa senang, mempengaruhi sikap, dan menumbuhkan hubungan yang baik).

Konteks Komunikasi

Komunikasi tidak pernah terjadi di dalam “ruang hampa”, namun ia terjadi di dalam sebuah konteks, *setting*, atau situasi tertentu. Sebagai komunikator, seorang pemimpin perlu memahami karakteristik setiap konteks dan situasi komunikasi yang beragam tersebut. Pemahaman akan konteks komunikasi akan menolong seorang pemimpin untuk menempatkan diri secara tepat di dalam situasi yang berbeda-beda, memformulasikan pesan sesuai dengan situasi komunikasi yang ada, serta menetapkan tujuan dari proses komunikasi yang dilakukannya.

Littlejohn (1999), mengidentifikasi konteks komunikasi tersebut dengan istilah *the level of communication*, yang meliputi: komunikasi antar pribadi (*interpersonal communication*), komunikasi kelompok (*group communication*), komunikasi organisasi (*organizational communication*), dan komunikasi massa (*mass communication*).

1. Komunikasi antar pribadi (interpersonal) berkaitan dengan proses atau peristiwa komunikasi yang terjadi di antara individu atau perorangan, biasanya di dalam

Public Governance

situasi tatap muka (*face to face*) dan bersifat pribadi (*private*).

2. Komunikasi kelompok berhubungan dengan interaksi antar individu di dalam kelompok kecil, biasanya dalam konteks atau situasi pengambilan keputusan. Komunikasi kelompok melibatkan komunikasi antarpribadi sehingga prinsip-prinsip di dalam komunikasi antar pribadi juga akan terlibat di dalamnya.
3. Komunikasi organisasi terjadi di dalam suatu jaringan kerjasama yang relatif besar dan melibatkan baik aspek interpersonal maupun kelompok. Di dalam konteks organisasi, proses komunikasi akan melibatkan juga aspek-aspek struktur, fungsi dan budaya organisasi.
4. Komunikasi massa terkait dengan komunikasi yang bersifat publik, biasanya menggunakan media (*mediated communication*). Aspek-aspek yang ada di dalam komunikasi interpersonal, kelompok, maupun organisasi juga akan terlibat di dalamnya.

Secara agak berbeda, Dominick (1995) mengidentifikasi tiga bentuk komunikasi, yaitu komunikasi interpersonal (*interpersonal communication*), komunikasi interpersonal dengan bantuan mesin (*machine-assisted interpersonal communication*), dan komunikasi massa (*mass communication*).

Interpersonal communication adalah bentuk komunikasi di mana seseorang (atau lebih) berinteraksi secara langsung dengan seseorang (atau lebih) yang lain tanpa bantuan peralatan mesin. Dalam bentuk komunikasi ini, penyandian (*encoding/ decoding*) biasanya terjadi dalam satu tahap.

Machine-assisted interpersonal communication merupakan kombinasi karakteristik yang dimiliki komunikasi interpersonal dengan komunikasi massa.

Bab 2 – Pilar-pilar Public Governance

Komunikasi jenis ini terjadi di antara seseorang (atau lebih) kepada seseorang (atau lebih) yang lain menggunakan bantuan peralatan mesin. Sekalipun menggunakan bantuan mesin, antara pihak-pihak yang berkomunikasi masih bisa terjadi berinteraksi.

Mass communication atau komunikasi massa merupakan suatu proses di mana organisasi yang rumit (kompleks), dengan bantuan mesin, menghasilkan dan menyampaikan pesan-pesan publik yang diarahkan kepada khalayak (*audience*) dalam jumlah yang besar, heterogen, dan tersebar luas.

Perbandingan setting dan elemen komunikasi

	<i>Interpersonal</i>	<i>Machine-assisted Interpersonal</i>	<i>Mass Communication</i>
Source	Single person; has knowledge of receiver	Single person or group; great deal of knowledge or no knowledge of receiver	Organizations; little knowledge of receivers
Encoding	Single stage	Single or multiple stage	Multiple stages
Message	Private or public; cheap; hard to terminate; altered to fit receivers	Private or public, low- moderate expense, relatively easy to terminate; can be altered to fit receivers	Public; expensive; easily terminated; same message to everybody
Channel	Potential for many; no machine interposed	Restricted to one or two; at least one machine interposed	Restricted to one or two; usually more than one machine interposed
Decoding	Single stage	Single or multiple stage	Multiple stages

Public Governance

Receiver	One or relatively small number; in physical presence of source; selected by source	One person or a small or a large group; within or outside of physical presence of source; selected by source or self-defined	Large numbers; out of physical presence of source; self-selected
Feedback	Plentiful; immediate	Somewhat limited; immediate or delayed	Highly limited; usually delayed
Noise	Semantic; environmental	Semantic; environmental; mechanical	Semantic; environmental; mechanical

Kredibilitas Komunikator

Proses komunikasi menjadi efektif apabila khalayak memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi kepada komunikatornya. Dalam kajian komunikasi, dikenal konsep tentang *kredibilitas sumber* atau *kredibilitas komunikator*.

Kredibilitas komunikator adalah “*audience’s perception of a speaker effectiveness*”. Dengan kata lain, kredibilitas sumber adalah pemahaman, anggapan, dan penilaian khalayak atas kemampuan/keefektifan seorang komunikator. Ketika khalayak menilai bahwa kredibilitas tinggi, maka mereka akan lebih mudah untuk mempercayai dan menerima pesan yang disampaikan komunikator. Sebaliknya, ketika khalayak menganggap komunikator itu rendah kredibilitasnya atau bahkan tidak kredibel sama sekali, maka khalayak akan sulit untuk dipengaruhi oleh pesan dari komunikator.

Miller dan Levine (1996) mengintrodusir istilah *source effect* (dampak sumber) untuk mewakili persepsi atau penilaian khalayak atas sumber (komunikator), di mana

penilaian tersebut dapat mempengaruhi kekuatan pengaruh sang komunikator. McGuire (2001), menyatakan bahwa agar komunikasi berlangsung efektif, perlu dilakukan pemilihan sumber (komunikator) yang memiliki potensi terbesar untuk menghasilkan dampak/efek yang diharapkan.

Hovland dan Weiss (1951), melakukan sebuah studi yang menghasilkan teori tentang kredibilitas sumber. Hasil studi mereka antara lain mengatakan bahwa “*the effect of untrustworthy communicator is to interfere with the acceptance of the material*”. Komunikator yang tidak bisa dipercaya atau tidak kredibel akan mempengaruhi atau menghambat tingkat penerimaan pesan oleh khalayak. Kesimpulan Hovland dan Weiss ini diperkuat oleh studi yang dilakukan Fishbein dan Ajzen (1975), yang menyatakan bahwa kredibilitas sumber mempengaruhi kemungkinan penerimaan pesan.

Ada empat elemen yang membangun kredibilitas sumber, yaitu *competence* (kompetensi), *trustworthiness* (dapat dipercaya), *dynamism* (dinamika), dan *coorientation* (ko-orientasi). Empat elemen ini secara bersama-sama akan membangun persepsi khalayak apakah seorang komunikator itu cukup kredibel untuk didengar dan diterima pesannya.

1. *Kompetensi (Competence)*

Kompetensi adalah tingkat/derajat di mana seorang komunikator dianggap memiliki pengetahuan, keahlian, dan pengalaman. Dalam peristiwa sebuah komunikasi, khalayak akan melakukan penilaian atas komunikator apakah sang komunikator memiliki pemahaman dan penguasaan atas pesan yang disampaikannya. Khalayak juga menilai apakah seorang komunikator itu memiliki

keahlian dan pengalaman yang cukup panjang sehubungan dengan isu atau pesan yang disampaikan.

Ketika khalayak menganggap bahwa komunikator tidak memiliki kompetensi yang cukup, maka mereka akan cenderung menyangsikan dan sulit untuk mempercayai apalagi menerima pesan yang disampaikan oleh komunikator. Seringkali, di dalam konteks komunikasi antar pribadi atau komunikasi kelompok, khalayak akan mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang sebenarnya bukan untuk mendapatkan informasi, melainkan untuk “menguji” atau “mengukur” kompetensi komunikator.

Terkait dengan membangun elemen kompetensi ini, ada dua metode utama yang biasa dilakukan oleh komunikator.

Sebelum proses komunikasi dilakukan, komunikator terlebih dahulu mencoba meyakinkan khalayak dengan menyebutkan latar belakang pendidikan, keahlian yang dimiliki, serta pengalaman-pengalaman yang relevan dengan isu/topik yang akan dikomunikasikan.

Beberapa komunikator dengan sengaja menampilkan semua gelar akademik, atau menulis/membacakan daftar riwayat hidup yang lengkap dan relevan dengan topik komunikasi. Komunikator sering juga menceritakan kembali pengalaman-pengalaman di masa lalu terkait dengan isu yang dibicarakan, untuk menunjukkan bahwa ia memiliki pemahaman dan kemampuan yang memadai.

Ketika menyampaikan pesan dalam proses komunikasi, elemen kompetensi dibangun dengan menunjukkan penguasaan atas materi yang disampaikan. Kelancaran dalam melakukan presentasi atau penyampaian pesan, serta kemampuan untuk menjawab dan memecahkan

semua pertanyaan atau persoalan yang diajukan oleh khalayak menjadi unsur utama untuk membangun elemen kompetensi ini.

2. *Dapat Dipercaya (trustworthiness)*

Trustworthiness adalah tingkat atau derajat di mana seorang komunikator dianggap memiliki kejujuran, ketulusan, keadilan (*fairness*), atau baik hati (*kindness*). Beberapa tindakan atau sikap yang dapat memproyeksikan *trustworthiness* adalah: menyampaikan rekam jejak (*track record*) komunikator sebagai seorang yang dapat dipercaya dan diandalkan oleh khalayak.

Tindakan lain untuk membangun aspek kredibilitas ini adalah dengan menunjukkan sikap jujur dan tulus dengan menggunakan lambang-lambang nonverbal (*gesture*, mimik muka, dan sebagainya). Tidak berusaha untuk mengelak terhadap pertanyaan yang sensitif dan menunjukkan kesediaan untuk mendengar serta menghargai pendapat dan aspirasi lawan komunikasi.

3. *Dinamika (Dynamism)*

Dinamika adalah tingkat/derajat di mana seorang komunikator dianggap memiliki keberanian, ketegasan, aktif, enerjik, dan kuat. Khalayak selalu mencari pemimpin yang kuat, yang memiliki ketegasan dan keberanian di dalam menjalankan fungsi kepemimpinannya. Pemimpin yang menunjukkan sifat lemah, peragu, lamban, dan secara fisik tidak menampilkan vitalitas akan dipandang sebagai komunikator yang kurang kredibel di mata khalayak.

Sikap yang dapat membangun citra dinamis di antaranya adalah dengan tidak menunjukkan kesan lesu, lelah atau lamban, baik di dalam gerak tubuh maupun di dalam

cara berbicara dan berinteraksi dengan pihak lain. Di samping bahas atubuh maupaun cara berbicara yang menunjukkan kekuatan (*power*), pemimpin sebagai komunikator dituntut untuk menunjukkan ketegasan dan keberanian untuk mengambil keputusan atau langkah tertentu (*decisive*).

4. *Ko-orientasi (Co-orientation)*

Koorientasi atau sering juga disebut dengan istilah “*common ground*” adalah tingkat atau derajat di mana seorang komuniktor dipandang memiliki kesamaan atau kemiripan dengan khalayaknya. Semakin banyak kesamaan dengan khalayak, semakin tinggi kredibilitas seorang komunikator.

Kemiripan atau kesamaan itu meliputi aspek nilai/norma yang dianut, kepercayaan (*belief*), sikap, dan kepentingan atau tujuan yang sama dengan khalayak. Dalam beberapa kasus, aspek demografis (usia, suku, status sosial ekonomi) juga menjadi bahan penilaian khalayak atas diri komunikator.

Komunikator yang memiliki banyak kesamaan dengan khalayak dalam berbagai aspek dianggap akan dapat memahami dan berempati dengan kondisi dan aspirasi khalayak. Di samping itu, secara naluriah khalayak akan lebih mudah mempercayai komunikator yang dipandang bukan sebagai “*the other*”, tetapi sebagai bagian dari khalayak.

Dari paparan aspek-aspek komunikasi di atas dapat ditarik benang merah, bahwa perkembangan keadaan menuntut seorang pemimpin untuk memiliki kemampuan komunikasi yang unggul. bahkan, boleh dikatakan bahwa pemimpin identik dengan seorang komunikator. Kelemahan

kompetensi dalam berkomunikasi merupakan suatu *handicap* yang sangat serius dan mendasar pada diri seorang pemimpin.

Pemimpin yang ideal tidak hanya memiliki visi yang jelas, namun ia harus mampu untuk mengkomunikasikan visi tersebut kepada orang lain (orang-orang di bawahnya, ataupun publik yang lebih luas). Tujuannya adalah untuk mencapai kesepahaman bersama atas visi dan tujuan yang ingin dicapai, dan memberikan dorongan atau motivasi untuk bersama-sama bertindak mencapai visi dan tujuan tersebut.

Komunikasi, dengan demikian, bukanlah sesuatu yang sederhana atau gampang dilakukan. Komunikasi efektif memerlukan perencanaan strategi yang matang dan komprehensif, dengan mempertimbangkan karakteristik pesan, efek yang diharapkan, konteks/situasi, dan media yang tersedia. Pembahasan tentang perencanaan strategi komunikasi akan dilakukan pada Bab 3.

Kebijakan Publik yang Demokratis

From now on it is only through a conscious choice and through a deliberate policy that humanity can survive.

(Paus Yohanes Paulus II)

Fungsi Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah instrumen pemerintah untuk mengatur alokasi sumber daya; termasuk sumber daya alam, finansial, dan sumber daya manusia bagi pencapaian tujuan. Tujuan disini secara normatif adalah tujuan untuk mengatasi permasalahan publik. Kebijakan publik bukanlah sesuatu yang

Public Governance

terisolir dan steril, tetapi hidup dalam sistem pertarungan berbagai ide, nilai, dan kepentingan.

Kebijakan publik, menurut Quah (2007), didefinisikan sebagai seperangkat panduan yang mengarahkan pada masa depan dan menyediakan bagi pemimpin politis suatu kerangka untuk pembuatan keputusan untuk merespon masalah-masalah masyarakat dalam beragam kemungkinan hambatan (hukum, sumber daya dan ketidakpastian). Hal ini berarti kebijakan publik merupakan kerangka pengambilan keputusan oleh pemimpin politik untuk mengurangi masalah-masalah masyarakat yang dianggap penting oleh pemimpin politik. Dengan kata lain, hal yang tertuang dalam keputusan kebijakan mencerminkan keputusan komitmen pemerintah.

Dengan demikian hal-hal yang tidak dianggap problematik oleh para pemimpin politik tidak akan masuk agenda kebijakan. Dalam konteks *public governance*, seharusnya kebijakan publik merupakan hasil dari sinergi, kompromi, atau bahkan mungkin kompetisi dari berbagai aktor (pemerintah, dunia usaha, masyarakat) dengan ragam gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan yang ada dalam sistem politik suatu negara/daerah yang bersangkutan.

Beberapa definisi kebijakan publik mengungkapkan fungsi tersebut. Menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik (*public policy*) adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. J.E. Anderson mengatakan bahwa kebijakan publik dikembangkan oleh badan-badan atau pejabat-pejabat pemerintah. Melalui kebijakan publik pemerintah pengalokasian nilai-nilai secara sah kepada seluruh anggota masyarakat (David Easton). Nilai-nilai tersebut dijadikan dasar pemanfaatan yang strategis terhadap

Bab 2 – Pilar-pilar Public Governance

sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik (Chandler dan Plano).

Kebijakan publik menghubungkan unit pemerintah dengan lingkungannya (Robert Evestons). Kebijakan publik juga dikonsepsikan sebagai suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti: pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan, dan lain-lain (William N. Dunn).

Pembuatan kebijakan adalah “kesadaran memilih” di antara dua alternatif atau lebih untuk mengatur masyarakat. Makna modern dari gagasan “kebijakan” (*policy*) adalah seperangkat aksi atau rencana yang mengandung tujuan politik yang berbeda dengan makna ‘*administration*’ (administrasi).

Sejarah perkembangan kebijakan publik menunjukkan bahwa konten dan proses kebijakan publik terus berkembang sesuai tuntutan peradaban manusia. Sejarah perkembangan dan evolusi kebijakan publik disajikan pada tabel berikut ini.

Sejarah Perkembangan Kebijakan Publik

MASA	MANIFESTASI KEBIJAKAN PUBLIK
Sebelum Abad Pertengahan	<ul style="list-style-type: none">• Di Mesopotamia (Kode Hamurabi, 18 SM). Kode yang mengatur persyaratan-persyaratan ekonomi dan sosial untuk suatu pemukiman urban yang stabil di mana hak dan tanggung jawab didefinisikan menurut posisi sosial, mencakup mencakup proses kriminal, hak milik, perdagangan

Public Governance

	<p>hubungan keluarga dan perkawinan, dan kesehatan dan apa yang dikenal sekarang sebagai akuntabilitas publik.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Abad 4 SM ditemukan <i>Arthashastra</i> karya Kautilya, berisi dari tuntunan-tuntunan awal tentang pembuatan kebijakan, keahlian bernegara dari administrasi pemerintahan, dan sari-sari ilmu ekonomi.
Abad Pertengahan	<p>Perkembangan kebijakan berada dalam konteks ekspansi dan diferensiasi peradaban kota yang diikuti struktur okupasi yang memudahkan pengembangan pengetahuan yang terspesialisasi, yang mana masing-masing bidang memerlukan keahlian teknis. Hal ini embrio lahirnya para spesialis analisis kebijakan sebagai profesi atau “politisi profesional”.</p>
Era Revolusi Industri	<ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan menjadi aktivitas yang relatif otonom dengan ciri khasnya sendiri dan dipisahkan dengan kepentingan politik. • Pembangunan dan pengujian teori-teori ilmiah menonjol sebagai upaya pemecahan persoalan masyarakat. Jadi kebijakan publik sebagai alat untuk memecahkan permasalahan publik.
Abad ke-19	<ul style="list-style-type: none"> • Transisi dari agraris ke industri, pengetahuan mengenai alam dan masyarakat tidak lagi ditentukan menurut kesesuaiannya dengan otoritas, ritual dan prinsip-prinsip filsafat, tetapi dinilai berdasarkan konsistensinya dengan observasi empiris. • Berkembang statistik kuantitatif untuk merumuskan masalah formal kebijakan. Besaran kuantitatif masalah publik dan ukuran kinerja kebijakan publik.
Abad ke-20, Era PD	<p>Berkembang profesionalisasi ilmu politik,</p>

Bab 2 – Pilar-pilar Public Governance

II dan pasca PD II	administrasi negara, sosiologi, ekonomi dan disiplin ilmu sosial lainnya yang terkait, demikian juga ilmuwan kebijakan juga terspesialisasi dalam profesionalisasi ilmu tersebut. Implikasinya, ilmu kebijakan tidak hanya memberi sumbangan pada pengambilan keputusan yang efisien tapi juga untuk memberikan pengetahuan yang dibutuhkan dalam rangka pengembangan pelaksanaan demokrasi.
Era masyarakat pasca industry	Pola-pola pembuatan kebijakan dari organisasi sosial kemasyarakatan yang memiliki ciri-ciri yang terkait langsung dengan evolusi sejarah dan kepentingan analisis kebijakan: (1) pemusatan ilmu pengetahuan teoritis; (2) penciptaan teknologi intelektual yang baru; (3) meluasnya kelas ilmu pengetahuan; (4) perubahan dari barang ke pelayanan; (5) instrumentalisasi ilmu; dan (6) produksi dan penggunaan informasi.

Sumber: Dunn (2003:51-84).

Good Practices

Upaya Peningkatan Kualitas Kebijakan Publik

Praktik kebijakan publik di pemerintah daerah dapat menjadi bahan studi dalam ilmu kebijakan sebagai *empirical study*. Kajian tersebut dapat menjadi refleksi sebagai bagian dari proses pembelajaran- dapat dimanfaatkan oleh pemimpin daerah, aktor kebijakan, maupun masyarakat sipil sebagai stakeholders kebijakan publik. Secara umum upaya menarik refleksi dari praktik kebijakan ini sering dikenal sebagai “*good practices*”, yang meliputi inisiatif-

Public Governance

inisiatif baru termasuk refleksi dari ketrampilan praktisi, baik kelemahan maupun keunggulan-keunggulan yang ditempuh dalam proses kebijakan.

John Diamond dan Joyce Liddle (2008), merangkum “*good practices*” proses kebijakan publik dari beberapa negara sebagai bahan pembelajaran bagi para mahasiswa studi kebijakan, praktisi kebijakan, dan analis kebijakan. Mereka menanyakan, apakah pemerintah daerah dapat memahami perbedaan dalam hal kekuasaan atau status yang diberikan kepada lembaga tertentu atau strategi atau peran yang ditempati oleh individu-individu kunci dalam konteks manajemen regenerasi kontemporer.

Pelajaran dari Eropa adalah pembuatan kebijakan publik inklusif dengan metode *Open Method of Co-ordination*. Ini adalah sebuah mekanisme untuk memastikan pandangan orang-orang di “akar rumput” bisa dilibatkan ke dalam proses pengembangan rencana. Hal tersebut menguji sejauh mana pengaturan yang kondusif, baik informal atau yang lebih formal, untuk meningkatkan integrasi horisontal dan vertikal dalam pemerintahan dalam membuat kerangka kebijakan dan layanan bagi mereka yang paling terpinggirkan.

Pembelajaran lainnya adalah mengeksplorasi hubungan yang kompleks antara kepekaan belajar dan kemampuan mereplikasi pelajaran dari pengalaman kebijakan. Sebagai contoh, keterlibatan masyarakat untuk memeriksa alasan yang mendasari kurangnya aplikasi pada pelajaran dari penelitian terdahulu. Rekomendasi bagi pemerintah untuk meningkatkan pembelajaran dengan mendorong individu dan organisasi lebih besar melakukan refleksi pada mekanisme yang ada.

Diamond (2008) melakukan evaluasi atas Dana Pembangunan Daerah Eropa (ERDF); sebuah inisiatif yang bertujuan untuk mengembangkan kapasitas lokal dan mendukung kesempatan kerja baru. Diamond berpendapat bahwa kecenderungan “profesionalisasi” sektor NGO dan masyarakat telah memiliki implikasi untuk terlibat pada kemitraan lokal. Meskipun beberapa fitur positif kemitraan dapat berfungsi, namun kebijakan penting dan isu-isu praktis tetap tidak terselesaikan dan asumsi pada “pengembangan kapasitas”, keterbatasan pada pengembangan kemitraan dan konflik kepentingan menunjukkan kebutuhan vital untuk kebebasan relatif atas beberapa inisiatif.

Coaffee dan Deas (dalam Diamond dan Liddle, 2008) mengevaluasi kasus keberhasilan dan kegagalan “*New Deal for Communities Partnerships*”. Pelajaran yang dapat diambil adalah penguatan koordinasi vertikal antar tingkatan pemerintahan, koordinasi horisontal antar sektor satuan kerja pemerintahan, dan koordinasi diagonal dengan masyarakat tidak signifikan dalam meningkatkan pelibatan komunitas dan pengembangan solusi kreatif dan inovatif atas masalah publik. Hal ini dikarenakan alasan pembelanjaan dan target-target *outcome*.

Pembelajaran dari Kota Surakarta (Wahyuningsih dan Hartanto, 2010), menjelaskan bagaimana proses kebijakan dilakukan secara deliberatif dan sinergis.

Perencanaan kebijakan dilakukan dengan memberi ruang deliberasi kepada kelompok sasaran, misalnya mengundang dialog, mendatangi lokasi langsung untuk berdialog dengan warga. Upaya pemetaan masalah atau evaluasi kebijakan dilakukan untuk mengetahui langsung problem pada masyarakat. Walikota beserta pejabat terkait

Public Governance

sekali dalam seminggu turun ke lapangan yang menjadi tujuan observasi atau sasaran kebijakan. Tahap pengambilan keputusan pada level mikro (teknis langsung menangani masalah publik) melibatkan warga sasaran kebijakan atau yang terkena dampak kebijakan, baik dalam kelembagaan formal maupun non formal.

Pelaksanaan kebijakan menggunakan manajemen integritas dan sinergitas. Artinya, satu permasalahan publik, ditangani bersama oleh banyak satuan kerja untuk menjawab dimensi-dimensi permasalahan publik tersebut.

Sebagai contoh adalah penanganan masalah Rumah Tak Layak Huni (RTLH) di Kota Surakarta. Legitimasi program melalui Peraturan Walikota (Perwali) sebagai dasar hukum kebijakan. Kemudian dilakukan sosialisasi kebijakan dan persiapan implementasi kebijakan. Selanjutnya dilakukan koordinasi Tim RTLH Tingkat Kota untuk membahas usulan masyarakat sasaran yang diverifikasi oleh kelurahan.

Implementasi teknis dilakukan oleh masyarakat kelompok sasaran dengan membentuk Kelompok Kerja (Pokja/*Working Group*) yang mendapat asistensi dari SKPD terkait, termasuk dalam mengelola keuangan hibah kegiatan yang tersimpan di dalam rekening Pokja sendiri.

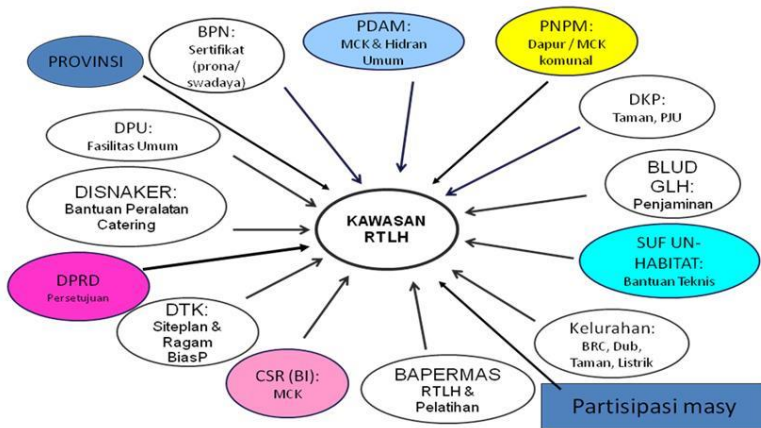
Dalam implementasi kebijakan ini, ada ruang bagi SKPD lain atau swasta (dengan program *corporate social responsibility/CSR*) untuk ikut berpartisipasi sesuai tugas fungsi dan aspek kebutuhan kebijakan. Jika ada kebutuhan tambahan dana, Pemerintah Kota membuka akses melalui dana perbankan yang dikemas dalam BLUD Griya Layak Huni sehingga dapat terjangkau.

Bab 2 – Pilar-pilar Public Governance

Seluruh rangkaian kegiatan program ini (termasuk monitoring evaluasi) dikoordinir oleh Bapermas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (Bapermas PPPAKB) selaku *leading sector* yang mempunyai tugas fungsi menangani permasalahan sosial termasuk Rumah Tak Layak Huni.

Sinergitas dalam penanganan masalah RTLH di Kota Surakarta dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 1
Sinergitas lintas satuan kerja untuk menangani permasalahan publik RTLH (Rumah Tak Layak Huni)



Sumber: Bapermas PPPAKB Kota Surakarta (2010).

Tantangan Kebijakan Publik Abad Ke-21

Belajar dari temuan penelitian tentang kebijakan publik pemerintah lokal di atas, serta memperhatikan perkembangan paradigma *public governance*, dapat diidentifikasi

Public Governance

kasi kebutuhan pengembangan kebijakan publik untuk menghadapi tantangan Abad ke-21. Dari berbagai literatur dan jurnal-jurnal kebijakan publik, tantangan Abad ke-21 menyangkut proses kebijakan dan substansi kebijakan. Bridgeman dan Davis (2004:4-7), menyatakan bahwa kebijakan publik minimal memiliki tiga dimensi yang saling bertaut, yaitu sebagai berikut:

1. Sebagai pilihan tindakan legal secara hukum (*authoritative choice*), yaitu keputusan yang memiliki kekuatan mengikat untuk dilaksanakan dibuat oleh orang-orang yang memiliki kewenangan legal, dan keputusan tersebut mengikat
2. Sebagai hipotesis, yaitu kebijakan dibuat berdasarkan asumsi-asumsi, atau teori-teori yang menyiratkan hubungan sebab akibat, sehingga kebijakan mengandung implikasi adanya insentif dan disinsentif atas suatu perilaku yang diharapkan oleh adanya kebijakan tersebut.
3. Sebagai tujuan (*objective*), di mana kebijakan publik sebagai seperangkat tindakan yang dirancang untuk dilakukan melalui lembaga publik untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik, sebagaimana diharapkan masyarakat sebagai konstituen pemerintah.

Kebijakan publik sebagai instrumen untuk merespon persolan-persoalan publik, dengan demikian tidak bisa mengelak dari perkembangan peradaban yang terjadi di masyarakat. Dalam konteks perkembangan *new public governance*, kebijakan publik perlu menyesuaikan dengan nilai-nilai demokratis, berkeadilan dan aspek keberlanjutan secara fisik/alam maupun secara sosial. Oleh karena itu, menjadi suatu keharusan bagi pemerintah, termasuk pemerintah lokal/daerah melakukan kontekstualisasi

kebijakan publik sesuai perkembangan nilai-nilai kepublikan yang berkembang dan dibutuhkan pengarusutamaannya di masyarakat.

Kebijakan Publik untuk Mengelola *Publicness* (Kepublikan)

Tantangan Abad ke-21 bagi kebijakan publik dikemukakan oleh Lambright (1971) dalam Udo Pesch (2008:175), di mana pembuatan kebijakan publik adalah salah satu tugas administrasi publik untuk mengelola *publicness* (kepublikan), yang mencakup baik aspek politik maupun manajemen.

Administrasi publik adalah kendaraan untuk mengekspresikan nilai-nilai dan preferensi warga negara (*citizens*), komunitas (*communities*) dan masyarakat (*society*) secara keseluruhan. Perangkat nilai dan preferensi tersebut mengarah pada apa yang disebut sebagai *publicness* (kepublikan). *Publicness* dikelompokkan dalam dua ranah yaitu *public goods* dan *public interest* (kepentingan publik).

Istilah “publik” ini telah banyak digunakan cara yang berbeda dalam konteks yang berbeda. Udo Pesch (2008), menyebut keragaman penggunaan istilah *publicness* ini sebagai *conceptual versions of the publicness of public administration*. Versi ekonomi *publicness* adalah *public goods*. Sedangkan versi politik *publicness* adalah *public interest*. *Public goods* mencakup barang dan jasa yang tidak mampu diproduksi pasar, yang hanya sanggup dibeli oleh masyarakat sebagai kesatuan. Kepentingan publik (*public interest*) merujuk pada kepentingan individual secara bersama-sama (*aggregation of individual interests*), atau kepentingan bersama dalam komunitas (*the interest of the community as a whole*).

Public Governance

Administrasi publik ada di lingkungan politik dan administrator publik harus berinteraksi dengan kekuatan-kekuatan di lingkungan itu. Peran pemerintah dalam kebijakan publik untuk menjawab tantangan masa depan adalah: merangkai agenda, membawa aktor-aktor kunci untuk duduk bersama, dan memfasilitasi dan menjembatani pemecahan masalah yang berkelanjutan atas masalah publik.

Proses kebijakan publik kontemporer dicirikan oleh tujuh karakteristik, yaitu (1) penyebaran kekuasaan dan pertanggungjawaban; (2) dikombinasikan dengan kapasitas teknologi informasi dan komunikasi modern sebagai akar dari jaringan kebijakan; (3) diarahkan pada integrasi proses dan implementasi; (4) orientasi pada hasil, bukan sekedar mentaati prosedur aturan; (5) ada ruang untuk diskresi yang dibatasi dengan akuntabilitas; (6) ukuran keberhasilan *outcome*; dan (7) mempromosikan *citizenship* dalam bentuk partisipasi atau koproduksi.

Kebijakan publik dalam konteks *public governance* dijelaskan oleh Denhard (2003) sebagai suatu proses bagaimana masyarakat membuat pilihan, mengalokasikan, dan menciptakan nilai-nilai yang saling dibagikan.

Dari uraian tentang tantangan Abad ke-21 dalam proses kebijakan publik, dapat dipetakan arah kepada pembentukan teori administrasi publik yang baru sebagai berikut:

Kebijakan Publik Ke Arah Teori Admistrasi Publik Baru

FAKTOR	DARI	KE ARAH
Batas Politik Administrasi	Terpisah	Berinteraksi
Kebijakan Publik	Hasil dari keputusan politik	Hasil dari berbagai interaksi
Peran warga	Sukarela	Kontrak
Peran pemerintah	Legislasi	Deliberasi

Sumber: Udo Pesch, 2008

Kesimpulan yang dapat diambil, aktor kebijakan perlu membangun sensitivitas dinamika kebutuhan publik dan dinamika lingkungan kebijakan yang membentuk preferensi nilai-nilai stakeholders kebijakan.

Kebijakan Publik: Keberpihakan yang Berkeadilan

Keberpihakan kebijakan tidak lepas dari daya tanggap pejabat publik atau aktor kebijakan yang mengambil keputusan kebijakan sebagai instrumen pendistribusian sumber daya bagi kelompok sasaran kebijakan. Di era *public governance*, nilai-nilai yang dikampanyekan dalam kebijakan dikerangkakan dalam isu “kesetaraan dan keadilan”.

Termaktub dalam isu ini adalah meminimalisir, bahkan mengeliminir perlakuan tidak adil baik secara nyata maupun tersembunyi bagi kelompok warga negara (*citizen*) atas dasar apapun, yaitu gender (laki-laki-perempuan), kewilayahan (desa-kota), kelompok ekonomi (miskin-kaya), etnisitas, agama, generasi, *ability* (*diffable*-normal), dan kategori lain yang mungkin teridentifikasi).

Public Governance

Perkembangan *global governance* tidak dapat dipungkiri turut membawa distribusi nilai-nilai kepublikan yang dipromosikan secara internasional merembes ke seluruh negara dunia. Salah satunya adalah nilai-nilai yang termuat dalam *Millenium Development Goals* (MDGs), yang meliputi:

1. *Pemberantasan kemiskinan dan kelaparan.*

Target (1) tinggal 50 persen proporsi penduduk dengan penghasilan dibawah 1 dolar sehari. Indikator: (a) proporsi penduduk di bawah 1 dollar sehari; (b) rasio kesenjangan kemiskinan; (c) persebaran kuantil orang miskin dalam konsumsi nasional.

Target (2) antara tahun 1990–2015 proporsi penduduk kelaparan tinggal separuhnya. Indikator: (a) prevalensi balita kurang berat badan; (b) proporsi penduduk di bawah garis kemiskinan konsumsi.

2. *Meningkatkan pendidikan dasar.*

Target (3) menjamin semua anak, laki-laki dan perempuan, di manapun berada mampu menyelesaikan pendidikan dasarnya. Indikator: (a) rasio partisipasi sekolah dasar; (b) proporsi murid kelas 1 mencapai kelas 5; (c) tingkat melek huruf pada penduduk usia 15-24 tahun.

3. *Promosi kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan.*

Target (4) memperkecil kesenjangan *gender* pada sekolah dasar dan sekolah menengah pada tahun 2005 dan pada semua jenjang pendidikan pada tahun 2015. Indikator: (a) rasio perempuan terhadap laki-laki di sekolah dasar, menengah pertama, sekolah menengah atas; (b) rasio perempuan melek huruf terhadap laki-laki usia 15-24 tahun; (c) kontribusi perempuan dalam

angkatan kerja di luar sektor pertanian; (d) proporsi perempuan yang duduk di parlemen.

4. *Penurunan angka kematian anak.*
Target (5) menurunnya dua pertiga angka kematian anak di bawah lima tahun pada 1990-2015. Indikator: (a) tingkat kematian anak di bawah lima tahun; (b) tingkat kematian bayi; (c) proporsi anak usia satu tahun yang mendapat imunisasi campak.
5. *Meningkatkan kesehatan ibu.*
Target (6) menurunkan dua pertiga rasio kematian ibu pada tahun 1990-2015. Indikator: (a) rasio kematian ibu; (b) proporsi kelahiran yang ditolong tenaga kesehatan terlatih.
6. *Memerangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya.*
Target (7) pada tahun 2015 turun separuhnya dan mulai menghentikan penyebaran HIV/AIDS. Indikator: (a) prevalensi HIV di kalangan wanita hamil umur 15-24 tahun; (b) tingkat prevalensi kontrasepsi; (c) jumlah anak yatim piatu korban HIV/AIDS.
Target (8) tahun 2015 tidak ada lagi kejadian malaria dan penyakit lainnya. Indikator: (a) tingkat prevalensi dan tingkat kematian akibat malaria; (b) proporsi penduduk di wilayah berisiko malaria yang menggunakan pencegahan malaria secara efektif serta melakukan langkah pengobatan; (c) tingkat prevalensi dan tingkat kematian akibat TBC; (d) proporsi kasus TBC yang terdeteksi dan yang menjalankan pengobatan.
7. *Pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.*
Target (9) mengintegrasikan prinsip-prinsip pengembangan lingkungan berkelanjutan ke dalam kebijakan dan program negara dan mencegah kerusakan

Public Governance

sumber-sumber alam. Indikator: (a) proporsi luas hutan; (b) wilayah cagar alam; (c) efisiensi penggunaan energi; (d) emisi karbondioksida.

Target (10) pada tahun 2015 proporsi penduduk yang tidak mempunyai akses terhadap air minum sehat menurun 50 persen. Indikator: (a) proporsi penduduk yang mempunyai akses berlanjut terhadap sumber air yang memadai.

Target (11) pada tahun 2020, 100 juta penghuni daerah kumuh mengalami peningkatan taraf hidup yang bermakna. Indikator: (a) proporsi penduduk yang mempunyai akses terhadap sanitasi yang memadai; (b) proporsi penduduk yang mempunyai akses terhadap pemukiman .

8 *Mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.*

Target (12) pengembangan sistem perdagangan bebas, berdasar aturan, dapat diramalkan serta tidak diskriminatif dan sistem keuangan, termasuk kesepakatan mengenai pemerintahan yang bersih, pembangunan dan pengentasan kemiskinan baik nasional maupun internasional.

Target (13) perhatian kepada kebutuhan negara-negara berkembang di kepulauan, termasuk tarif dan akses terhadap kuota ekspor negara berkembang dan miskin.

Target (14) memperhatikan kebutuhan khusus negara *landlocked* dan negara kepulauan.

Target (15) kesepakatan terhadap masalah hutang negara berkembang melalui standard nasional dan internasional untuk ditanggung masa pengembaliannya.

Indikator: subsidi pertanian domestik dan ekspor di negara.

Target (16) kerjasama dengan negara berkembang dan negara maju untuk menciptakan lapangan kerja bagi para pemuda. Indikator: tingkat pengangguran kelompok umur 15-24 tahun.

Target (17) kerjasama dengan perusahaan farmasi untuk memenuhi kebutuhan bahan baku obat bagi negara sedang berkembang. Indikator: proporsi penduduk yang mempunyai akses terhadap obat yang dibutuhkan secara berkesinambungan.

Target (18) kerjasama dengan pihak swasta untuk mengembangkan teknologi baru terutama informasi dan komunikasi. Indikator: (a) saluran telepon per 1.000 penduduk; (b) komputer per 1.000 penduduk.

Di Indonesia, pengarusutamaan nilai-nilai kepublikan ini juga termuat dalam dokumen RPJMN 2010-2015 yang terkenal dengan nilai-nilai *triple track strategy plus*, yaitu *pro growth, pro job, pro poor, dan pro environment*. Selain itu juga terdapat dalam Inpres Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pembangunan Berkeadilan.

Dari MDG, RPJMN 2010-2015, dan Inpres 3/2010 tersebut, nilai-nilai yang dipromosikan untuk diintegrasikan dalam kebijakan publik atau yang bisa dikategorikan sebagai nilai-nilai kepublikan di Indonesia antara lain :

1. *Pro job* adalah strategi yang mendukung upaya menciptakan/memperluas/menyediakan kesempatan kerja.

Public Governance

2. *Pro poor* adalah strategi yang mendukung upaya dalam mengurangi/menanggulangi kemiskinan.
3. *Pro growth* adalah strategi yang mendukung upaya mendorong pertumbuhan ekonomi.
4. *Pro stability* adalah stabilitas pemerintahan secara aktual diwujudkan dalam: (1) pencapaian administrasi yang baik; (2) advis kebijakan yang tepat dalam ukuran prosesnya maupun produknya; (3) artikulasi kepentingan secara wajar dalam arti mengena pada sensing *regulative rules dan constitutive rules*; serta (4) stabilitas secara visual, hubungan yang harmonis, kohesi sosial yang baik, beriklim sejuk (Fukuyama, 2004; Scahuer, 2002).
5. *Pro justice* atau pro keadilan adalah strategi pembangunan inklusif yang mengutamakan keadilan, keseimbangan dan pemerataan. Semua kelompok masyarakat ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan melalui penciptaan iklim kerja untuk meningkatkan harkat hidup keluar dari kemiskinan, serta menikmati hasil-hasil pembangunan terutama masyarakat dimanapun berada, terutama di daerah yang lebih tertinggal (Bappenas, 2010). Ini juga berarti bagaimana pembangunan melindungi, memperhatikan, dan memajukan kehidupan rakyat, terutama pada status atau posisi yang masih belum sejahtera (Pidato Presiden RI, 24 Maret 2010).

Dalam Inpres 3/2010 disebutkan Pembangunan Pembangunan Keadilan Untuk Semua yang difokuskan pada: (a) kesejahteraan sosial anak balita telantar; (b) kesejahteraan sosial anak telantar; (c) kesejahteraan sosial anak jalanan; (d) perlindungan anak berhadapan dengan hukum; (e) rehabilitasi dan perlindungan sosial bagi lanjut usia telantar; (f) rehabilitasi dan perlindungan

sosial bagi penyandang cacat; (g) rehabilitasi dan perlindungan sosial bagi korban narkoba, pskitoprika dan zat adiktif lainnya/NAPZA; (h) pemberdayaan komunitas adat terpencil; (i) perlindungan sosial pekerja migran telantar.

6. *Pro people* atau pro rakyat adalah kebijakan yang memberikan perhatian pada kelompok miskin, berpenghasilan rendah, terutama pemenuhan kebutuhan dasarnya seperti pendidikan, kesehatan, kesempatan berusaha dan mendapat penghasilan. Dalam Inpres 3/2010 disebutkan pembangunan pro rakyat difokuskan pada (a) penanggulangan kemiskinan berbasis keluarga; (b) penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat; (c) penanggulangan kemiskinan berbasis usaha mikro dan usaha kecil.
7. *Pro environment* atau pro lingkungan adalah kebijakan pembangunan yang mengupayakan kelestarian dan keseimbangan lingkungan, konservasi sumberdaya vital dan peningkatan kualitas hidup non material. Indikator yang bisa digunakan (a) menempatkan kegiatan atau proyek pembangunan pada lokasi benar menurut kaidah ekologi; (b) pemanfaatan sumber daya terbarukan (*renewal resources*) tidak boleh melebihi potensi lestari-nya serta upaya mencari pengganti bagi sumberdaya tak terbarukan (*non renewable resources*); (c) pembuangan limbah industri dan limbah rumah tangga tidak boleh melebihi kapasitas asimilasi pencemaran; (d) perubahan fungsi ekologis tidak boleh melebihi kapasitas daya dukung lingkungan (Syahputra, 2007).
8. *Pro gender* adalah kebijakan yang memperhitungkan kesetaraan akses, peluang, partisipasi dan kontrol antara laki-laki dan perempuan, mengutamakan kelompok dari

jenis kelamin yang tertinggal. Karena pada umumnya yang tertinggal adalah kaum perempuan, maka program-program untuk pemenuhan kebutuhan praktis dan strategis perempuan dijadikan indikatornya.

9. *Pro sustainability* (keberlanjutan): menjaga pemerataan sumber daya dan faktor produksi lain sehingga lebih merata akses peran dan kesempatan kepada warga serta lebih adilnya pemertaan kesejahteraan melalui pemertaan ekonomi.

Kebijakan Publik: Instrumen yang Demokratis dan Akuntabel

Riant Nugroho (2006; 119), menyatakan bahwa 20% keberhasilan kebijakan publik menghasilkan perubahan kondisi sebagaimana diharapkan ditentukan oleh kualitas perencanaan kebijakannya. Perencanaan yang baik akan sulit dihasilkan tanpa adanya evaluasi kebijakan yang baik. Dalam konteks *public governance*, evaluasi kebijakan yang demokratis menjadi hal yang penting, sebagai instrumen membangun transparansi dan sharing akuntabilitas.

Pada era 1970-an, Barry MacDonald mengamati ada tiga kategori informasi dari evaluasi dan implikasinya pada positioning politis informasi hasil evaluasi, yaitu sebagai berikut:

1. *Autocratic Evaluation*: evaluasi dilakukan oleh pemerintah dan *peer* akademik, diterbitkan dalam jurnal akademik atau untuk pemerintah; atau validasi dan rekomendasi kebijakan.
2. *Bureaucratic Evaluation*: evaluasi yang dilakukan oleh birokrat dan atas nama sistem administrasi untuk pegawai pemerintah. Kontrol tetap dalam birokrasi yang

menetapkan agenda dan memiliki kepentingan dominan dalam proses.

3. *Democratic Evaluation*: evaluasi yang melayani *multiple audiences*, dan tidak meninggalkan jaminan demorasi tentang pelaporan terbuka pada warga masyarakat. Birokrasi tidak punya hak-hak istimewa atas evaluasi agendanya maupun nilai-nilai pelaksanaannya .

Barry MacDonald (1987) dikutip oleh Patton (2002) berpendapat bahwa evaluator yang demokratis memahami dan mendukung nilai-nilai pluralisme dengan konsekuensinya yaitu evaluator seharusnya mencari perwakilan seluruh ragam kepentingan dalam mendesain evaluasi. Dengan cara begitu, evaluator dapat mendukung masyarakat mendapatkan informasi, sebagai kondisi prasyarat dari demokrasi. Caranya, evaluator bertindak sebagai “*broker*” informasi di antara kelompok yang saling menginginkan dan membutuhkan informasi.

Evaluator demokratis harus dapat membuat metode dan tehnik evaluasi dapat diakses oleh masyarakat yang bukan ahli, tetapi warga masyarakat secara umum. Evaluator demokratis mencari derajat keragaman kepentingan dengan menjamin kerahasiaan sumber, terlibat dalam negosiasi di antara kelompok kepentingan, dan membuat temuan evaluasi yang dapat diakses secara umum. Etika yang mendasari hal ini adalah adanya hak dasar publik untuk mengetahui informasi.

Patton (2002) menguraikan prinsip-prinsip *democratic evaluation*, yaitu, (1) evaluasi kebijakan adalah suatu proses demokratis; (2) evaluasi kebijakan mendukung proses demokrasi melalui proses membantu warganegara membot/mempertimbangkan bukti-bukti dan berpikir

evaluatif; dan (3) melatih warga berpikir evaluatif. Evaluasi menyajikan deliberasi dan dialog yang diinformasikan di antara *stakeholders*, lebih daripada dasar keahlian, penilaian dan kebenaran independen. Evaluasi menjadi proses dan mekanisme interaksi dan menjembatani di antara perspektif dan posisi masyarakat yang berbeda. Evaluasi ini memberikan suatu visi evaluasi sebagai pilar sentral untuk mendukung demokrasi deliberatif di abad postmodern.

Katherine Ryan (2005:2), mengidentifikasi tiga pendekatan evaluasi demokratik yang menekankan pada metodologi, evaluator, dan peran partisipan. Ketiga pendekatan tersebut tidak *mutually exclusive*, yaitu:

1. *Democratic evaluation* (MacDonald, 1976: 125-134). Pendekatan ini terkait dengan relasi kekuasaan (*power relation*) di antara stakeholder, menjembatani perspektif antara *stakeholder*, menyediakan informasi program yang berguna. Relasi kekuasaan (*power relation*), difasilitasi dengan mengurangi asimetri informasi. Evaluator berperan sebagai broker pengetahuan yang independen, dengan mengungkit hubungan distribusi kekuasaan dalam evaluasi. Redistribusi kekuasaan dicapai melalui “*democratizing knowledge*” dan mengikat semua stakeholder saling akuntabel. Dalam pendekatan ini, pengetahuan lokal sama dianggap nilainya dengan kekuasaan, bahkan dinilai lebih besar dari kekuasaan.
2. *Deliberative democratic evaluation* (House & Howe, 1999). Pendekatan ini dicirikan oleh tiga prinsip, yaitu: *deliberation* (penalaran reflektif tentang isu-isu yang relevan, termasuk preferensi mengidentifikasi dan nilai-nilai dari semua kelompok stakeholder); *inclusion*

(melibatkan semua kepentingan yang relevan, stakeholder, dan warga negara lainnya terkait masalah spesifik; dan *dialogue* (pendekatan ini bersifat dialogis, menarik *stakeholder* dan evaluator dalam dialog selama proses evaluasi; melalui dialog *stakeholder* kepentingan, pendapat, dan ide-ide dapat digambarkan lebih akurat dan lengkap).

3. *Communicative evaluation*.

Menciptakan ruang komunikasi tentang isu kritis dan tema yang muncul dari program dan konteksnya. Suatu ruang dialog antara stakeholder lokal, dengan jaringan komunikasinya untuk berwacana tentang isu yang dievaluasi, dan menambah sirkulasi informasi melalui berbagai media sehingga memungkinkan munculkan kebijakan atau program yg berbeda.

Cir-ciri pendekatan ini adalah sebagai berikut: (1) evaluator berperan tidak otoritatif, sebagai pembawa informasi, sebagai *enabling factor* yang memperlancar komunikasi; (2) mempedulikan dan mendasarkan pada gagasan lokal untuk membangun cara pandang dan analisis; (3) berorientasi pada tindakan (aksi); (4) menggunakan mix-metodologi, *stakeholders* menjadi *co-evaluator*, *co-collaborator*, *coparticipant*; (5) tidak menggantikan peran tradisional evaluasi sebagai sarana menemukan kebutuhan pengambil keputusan, tetapi memperdalam penilaian realitas kebijakan sesuai keunikan, membahas isu dari perspektif dan image yang berbeda.

Jenis-jenis pendekatan tersebut menjadi acuan bagi pihak yang akan melakukan evaluasi kebijakan demokratis. Keuntungan pendekatan evaluasi kebijakan demokratis:

Public Governance

1. Proses evaluasi berakar dalam pengalaman dan sudut pandang masyarakat terkenan dampak program mereka mempunyai suara yang kuat dalam cerita mereka (*story-telling*) tentang program, membicarakan tentang perbedaan yang telah terjadi dalam hidup mereka, dan memberikan validasi secara publik atas temuan-temuan evaluasi kebijakan.
2. Partisipasi kelompok masyarakat menghasilkan umpan balik yang menguatkan perencanaan program dan aktivitas pemberian bantuan ppada level stretegis.

Salah satu elemen kunci keberhasilan evaluasi kebijakan yang demokratis adalah peran kepemimpinan dalam pembentukan aset-aset sosial untuk menghasilkan solusi ke inti isu publik. Tiga langkah dalam evaluasi kebijakan demokratis adalah: (1) memperdalam pemahaman masyarakat tentang aset dan kekuatan yang mereka miliki sebagai komunitas dengan cara pemetaan partisipatoris; (2) mengevaluasi *outcome* dan pencapaian hasil kebijakan menurut persepsi dan pengalaman mereka sendiri (suara mereka sendiri); dan (3) melakukan validasi dan penyebaran temuan hasil evaluasi secara demokratis.

Kebijakan yang disusun berdasar hasil evaluasi dan proses kebijakan yang demokratis dan inklusif, dalam jangka panjang akan memperkuat bangunan kepercayaan masyarakat (*public trust*), sebagai modal sosial yang strategis.

Riant Nugroho (2006), mengemukakan bahwa kebanyakan model formulasi atau perumusan kebijakan adalah *problem oriented*, yang berorientasi untuk menyelesaikan masalah, bukan model formulasi kebijakan yang *goal oriented*, yaitu formulasi kebijakan yang ber-

orientasi pada pencapaian tujuan. Dengan demikian kecenderungan kepentingan elitis mendominasi kebijakan publik sangat besar, sehingga kebijakan publik justru menjadi instrumen untuk *elit capture*.

Pada dekade 1960-1970-an lahir pemikiran tentang demokrasi partisipatoris oleh Macpherson dan Pateman. Teori ini mendorong demokratisasi yang mencakup perubahan struktur pemerintahan (yang otoriter) dan adanya pertanggungjawaban penguasa kepada rakyat (yang sebelumnya tidak ada). Cakupan demokrasi ini untuk mengeliminir apa yang disebut oleh Honneth sebagai negativitas sosial (*social negativism*), yaitu ketidakadilan sosial yang tersembunyi di balik sistem sosial, termasuk ketidakadilan kultural, yakni iklim yang menghambat perkembangan kultural suatu masyarakat. Dimensi lain dari ketidakadilan ini adalah patologi sosial, yaitu perilaku yang jauh dari ideal intersubyektivitas. Pemikiran ini menyumbangkan ide pada praktik proses kebijakan publik dengan memasukkan variabel etika, dan akuntabilitas etis.

Berbicara tentang variabel etika, berarti akan membahas lebih banyak variabel perilaku aktor kebijakan beserta variabel-variabel pemicunya. Etika aktor kebijakan masuk dalam bahasan kebijakan publik dalam arti luas (*broader concept*). Konsep ini merujuk pada penggunaan kebijakan publik dalam pemahaman *governance*.

Penggunaan istilah *governance* dalam kebijakan publik terkait dengan beberapa faktor: (1) pertumbuhan pemahaman akademis dan praktisi bahwa aktor yang terlibat dalam domain publik tidak hanya pemerintah, tetapi juga organisasi non pemerintah; (2) cara-cara baru diperlukan untuk mengoptimalkan interaksi pemerintah-masyarakat-

dimana hal itu dibingkai dalam kebijakan publik; (3) cara-cara pengelolaan dan mekanisme penanganan masalah publik akan bervariasi antar level pemerintah, masyarakat dan juga bervariasi diantara berbagai sektor; dan (3) banyak isu-isu publik lain yang saling terkait.

Dinamika pada konsep ini tentunya berpengaruh juga pada lensa kebijakan publik dalam konsep yang sempit (*narrow concept*). Konsep ini mencakup evolusi kebijakan publik, analisis bagaimana dan mengapa intervensi kebijakan publik dilakukan untuk mengurangi masalah publik, yang dirumuskan seperti dalam tujuan kebijakan, instrumen kebijakan, target group kebijakan, implementasi dan pertimbangan adopsi kebijakan.

Proses kebijakan yang demokratis cenderung menghasilkan kebijakan yang demokratis. Parson (2006), menjelaskan bahwa dalam analisis kebijakan terdiri dari beragam konstruksi proses kebijakan dan persoalan yang ditangani oleh pembuat kebijakan. Analisis kebijakan perlu memahami model pemikiran tentang “proses” dan “problem”.

Teori kebijakan demokratis (*democratic policy*) memuat substansi campuran dari teori deliberatif dan model jaringan kebijakan untuk memperkuat demokrasi. Teori deliberatif dalam kebijakan publik diturunkan dari faham Habermasian yang didasarkan pada pemikiran: (1) pertukaran diskursus oleh beragam individu; (2) representasi publik yang luas, dan (3) lebih menghasilkan budaya politik dan demokrasi yang lebih sehat. Meskipun ada keterbatasannya, yaitu jika sudut pandang sangat beragam dapat mengurangi derajat partisipasi, namun model ini termasuk ideal untuk meningkatkan legitimasi pemerintah dalam

menggali evaluasi dan input kebijakan. Dalam perkembangannya teori deliberatif mendasari perkembangan varian kebijakan demokratis (*democratic policy*).

Implementasi *democratic policy* ini mendasari pentingnya kebijakan yang lebih tepat sesuai kebutuhan masyarakat yang semakin terfragmentasi. Dalam perkembangan konteks politik demokrasi, wacana kesejahteraan masyarakat dibidik juga dari angle demokrasi, sehingga lahirlah *democratic policy*, sebagai respon atas fenomena kecenderungan elitis proses kebijakan publik.

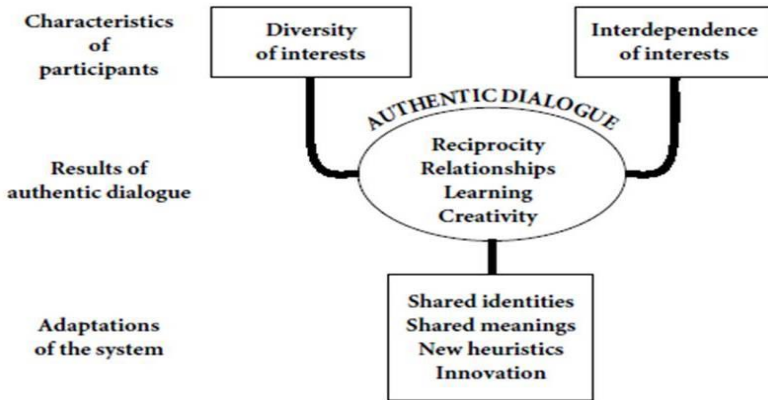
Democratic policy, dikembangkan dari dasar teori *deliberative policy* dan *colaborative policy*. *Deliberative policy* mengembangkan praktik politik dan lembaga yang memindahkan ketidakseimbangan kekuasaan antara warga negara dan mengizinkan partisipasi bebas dan setara diantara mereka. Paradigma ini memerlukan pelibatan warga negara dalam deliberasi yang sesungguhnya, dimotivasi oleh tujuan yang mendorong keetersediaan kebutuhan publik lebih dari sekedar melibatkan mereka dalam strategi tawar menawar, yang dimotivasi oleh maksimalisasi tujuan kepentingan pribadi mereka. Kelemahan *deliberative policy* adalah mengkonsumsi waktu yang sangat banyak.

Selanjutnya berkembang *collaborative model* yang merangkum baik keanekaragaman maupun saling ketergantungan. Model ini mencoba membangun pemahaman bersama dan rangkaian aturan bersama. Model ini menggunakan konsep *communicative rationality* Habermas dan *transformative power of dialogue* dari Bush dan Folger. Keunggulan konsep ini adalah dapat mengatasi konflik antar kepentingan yang sering ditemukan dalam konsep

Public Governance

tradisional; dan dapat membangun jaringan kerjasama dan pemerataan pengetahuan antar pihak yang bekerjasama.

Gambar
Konsep Collaborative policy



Sumber: Hajer dan Wagenaar (2003:39).

Dari kerangka berpikir *collaborative policy* dalam gambar di atas dialog yang terbentuk harus bersifat otentik dan bukan bersifat repetisi atau retorik, serta ada pemahaman tentang adanya perbedaan dan saling ketergantungan antar stakeholder. Hal ini berarti perlu pemahaman karakteristik tipikal partisipan, sehingga terbangun resiprositas (hubungan timbal balik); hubungan kerjasama baru (*relationship*); terbentuknya proses pembelajaran antar stakeholder dan ini membantu proses dialog yang lebih efektif (*learning*); serta menghasilkan berbagai kreativitas

yang luar biasa untuk pemecahan masalah yang ada (*creativity*).

Dari proses tersebut dapat dihasilkan saling pemahaman tentang identitas satu dengan yang lain, berbagi makna, antar stakeholder yang selanjutnya akan menjadi *social capital* baru dalam masyarakat yang menghasilkan inovasi baru.

Pendekatan ini tidak menafikan adanya kelemahan di dalamnya, seperti biaya mahal, butuh waktu lebih lama, dan butuh ketelatenan fasilitator yang punya kepedulian besar bagi kemandirian komunitas.

Dimensi Kritis Kebijakan Publik

Parson (2001) dalam *Modernising Policy-making for the Twenty First Century: The Professional Model* mengkritik publikasi dari Pemerintah Inggris (1999) yang berjudul *Professional Policymaking for the 21st Century*. Dalam publikasi oleh Cabinet Office Pemerintah Inggris itu, proses dan kompetensi pengambilan keputusan sebagai berikut:

Public Governance

Gambaran	Tema	Kompetensi
Apa yang seharusnya dihasilkan oleh kebijakan yang efektif	Proses pembuatan kebijakan yang efektif perlu mengarahkan:	Terkait dengan masing-masing tema:
<ul style="list-style-type: none"> • Mendefinisikan outcome dan pandangan jangka panjang • Memperhatikan situasi nasional dan internasional • Pandangan yang holistik • Fleksibel dan inovatif • Menggunakan bukti terbaik • Secara konstan mereview kebijakan yang ada • Keterbukaan untuk semua • Melibatkan stakeholder • Belajar dari pengalaman 	<ul style="list-style-type: none"> • Visi • Keefektifan (effectiveness) • Peningkatan terus menerus 	<ul style="list-style-type: none"> • Forward looking • Outward looking • Inovatif dan kreatif • Berbasis bukti (evidence based) • Inklusif : stakeholders terkait • Melekat pada tujuan dan sasaran pemerintah di atasnya (Join up) • Review • Evaluasi • Mempelajari hasil proses pembelajaran (<i>learns lessons</i>)
Untuk mendemonstrasikan ciri-ciri tersebut, diperlukan pencapaian tingkat tinggi dari ketiga tema: visi, keefektifan, peningkatan terus-menerus.		<ul style="list-style-type: none"> • Definisi kompetensi dan bukti: cocok

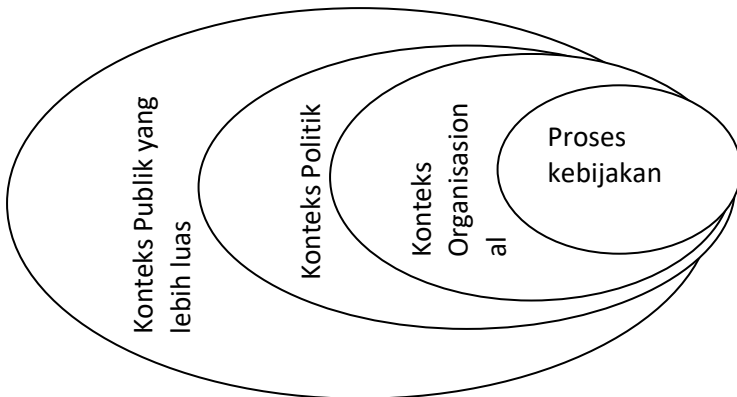
Sumber: Cabinet Office (1999).

Parson memperingatkan adanya jebakan-jebakan konsep yang digunakan untuk mengukur apa yang disebut dengan pembuatan kebijakan yang profesional. Dengan kata lain, Parson memperingatkan para pemerhati kebijakan publik dan aktor kebijakan supaya memperhatikan dimensi-dimensi kritis proses kebijakan publik. Kebijakan publik sebagai *long term process*, menghadapi banyak ketidakpastian

keadaan, karena itu diperlukan kewaspadaan pada pemikiran yang menganggap bahwa kebijakan publik setara dengan *technical guidance project*, yang mekanistik, dan lebih mudah diprediksi hasilnya jika determinannya valid.

Parson mengingatkan untuk menghadapi tantangan Abad ke-21 perlu memperhatikan: (1) kejelasan filosofi kebijakan dan ukuran gambaran keberhasilannya; (2) tidak mengabaikan dimensi politik dan demokrasi dalam proses pembuatan kebijakan; (3) dalam kondisi ketidakpastian, tidak terprediksi, dan kompleks, perlu mempertimbangkan pemikiran strategis beradasar keunikan dan proses pembelajaran alamiah dalam proses kebijakan.

Pembuatan kebijakan publik yang efektif merujuk pada sensitivitas konteks, artinya tidak bisa digeneralisasi tanpa memperhatikan pengaruh faktor endogen dan eksogen lingkungan dimana kebijakan tersebut dibuat, gtermasuk unsur struktur organisasi, tehnologi, dan sistem budaya. Proses pembuatan kebijakan minimal ada dalam tiga layer kontekstual, seperti terlihat pada gambar berikut.



Sumber: Cabinet Office (1999).

Proses kebijakan publik berlangsung dalam interaksi beragam aktor dan beragam level. Pemahaman atas *layer-layer* tersebut perlu dipertimbangkan substansi lingkungan demokratis sebagai konteks politik. Jadi pemahaman konteks politik tidak sekedar pembahasan tentang upaya pertemuan publik yang didesain pemerintah untuk mengurangi hambatan penerimaan kebijakan di level masyarakat dan mengamankan tujuan kebijakan yang didesain pemerintah, tanpa mempelajari dinamika yang sesungguhnya terjadi di akar rumput, sehingga secara terbuka membuka ruang dialog deliberatif.

Model ini dikritik sebagai sesuatu yang memberikan resep/harapan, bukan memotret realitas, tidak juga menggambarkan seperti apakah model profesional yang dimaksud. Kritik Parson terhadap profesional model merujuk pada aspek-aspek berikut:

1. Aspek jangka panjang (*long-term, forward looking policy-making*).

Kritik pertama kepada model profesional proses kebijakan, ada perbedaan pandangan, di mana proyek tidak sama dengan proses kebijakan. Kemampuan memprediksi keberhasilan model adalah titik kritis dari model proses kebijakan publik modern. Ramalan ke depan ketepatan model bekerja untuk apa, di mana, dan dalam konteks apa menjadi bagian kritis yang bisa disanggah dari model ini. Berbeda dengan proyek, *policy-making* tidak ada awal dan tidak ada akhirnya. Hal yang dipertimbangkan adalah adanya hambatan berpikir jangka panjang, apalagi bagi pejabat politik terbatas dengan masa pemilihan dan pergantian jabatan.

2. Pandangan keluar pembuatan kebijakan (*Outward-Looking Policy-making*).

Pandangan keluar pembuatan kebijakan melibatkan dua isu: belajar dari pengalaman negara-negara lain; dan mengkomunikasikan kebijakan ke dunia luar yang lebih luas. Hal kritis yang perlu dicermati dari aspek komunikasi ini adalah bukan sekedar kecakapan presentasi, tetapi bagaimana mengkomunikasikan secara efektif dalam pengertian memberi efek pertukaran respon.

3. Inovasi dan daya kreatif pembuatan kebijakan (*Innovation and Creativeness*).

Inovasi tidak dapat dipola, tetapi tergantung pada konteks situasi. Dengan demikian akan terjadi kontradiksi substansi konsep ketika model profesional membuat list tentang tips sistematisasi inovasi kebijakan. Hal kritis yang perlu dicermati, tidak ada resep general untuk kreativitas kebijakan. Hal yang penting dipahami adalah kejelasan pemahaman ruh persoalan dan filosofi kebijakan yang ditawarkan apakah cocok dengan nilai-nilai yang membingkai di tiap layer konteks kebijakan.

4. Bagaimana mengetahui “apa yang seharusnya berhasil” itu benar-benar berhasil.

Permasalahan publik dan kebijakan publik memiliki sifat terikat kontekstual yang sangat tinggi. Konsep berhasil akan terikat dengan pemahaman: apa yang berhasil; kapan; di mana; bagaimana; dan berhasil untuk siapa.

Kebijakan yang berbasis pada bukti (*Evidence Based Policy/EBP*) dari perpektif Laswellian adalah tentang proses pemahaman konteks dan kejelasan nilai-nilai;

tidak hanya merangkai bukti-bukti kasar (*hard facts*). Hal ini mempersyaratkan proses kebijakan yang terbuka dan demokratis yang dapat memfasilitasi suatu proses deliberasi dan pembelajaran publik lebih dari sekedar kontrol (strategi). Hal kritis dari klaim model sebaiknya tidak terjebak dari pemahaman tehnik, birokratis, kepakaran atau keahlian, tetapi harus memperhatikan juga pemahaman praktisi lokal.

5. Inklusif (*Inclusiveness*).

Pemahaman aspek inklusif perlu mewaspadaai jebakan pemahaman bahwa inklusif adalah “pelibatan dengan keinginan yang diturunkan menurut pandangan *top down*” atau ide “pelibatan secara korporasi”.

Inklusi bukan sekedar konsep yang direpresentasikan melalui teknik pendekatan *stakeholder* ke arah perencanaan strategis, dan bukan sekedar proses mengumpulkan bukti untuk legitimasi kebijakan atau mengurangi resiko dampak kebijakan yang membahayakan bagi kemanan rejim. Sebaliknya, inklusi harus mengarah pada konsep partisipasi sebagaimana konsultasi, untuk menjamin bahwa pemerintah memfasilitasi deliberasi dan demokratisasi yang lebih besar dalam proses kebijakan publik untuk memberi ruang “*genuine*” bagi perubahan ide-ide dan pandangan dalam proses kebijakan publik untuk menghasilkan kebijakan yang tepat sesuai kebutuhan lokal masyarakat yang dilayani.

6. *Of Holy Grails and Philosophers' Stones*

Eugene Bardach, memperingatkan bahaya dari pemaksaan klaim model. Tidak ada mantera untuk suatu model kebijakan yang membawa keberhasilan dalam waktu

sekejap. Bardach berpendapat bahwa persoalan koordinasi antara lembaga yang berbeda memerlukan proses jangka panjang untuk membangun kapasitas kolaborasi antar lembaga (*Interagency Collaborative Capacity/ICC*). Koordinasi antar lembaga adalah persoalan perilaku dan proses, lebih dari sekedar persoalan struktur kelembagaan. Dengan demikian kerjasama antar lembaga tidak dapat didesain secara mekanis, tetapi lebih kepada pengembangan budaya keahlian managerial.

Membangun kecakapan ini memerlukan proses jangka panjang tergantung pada kualitas sumber daya manusia dan level keahlian dari satuan kerja atau organisasi yang berbeda. Aspek utama pengembangan ICC adalah pengembangan “iklim saling percaya dan penyelesaian masalah bersama” sesuatu yang mungkin sangat problematik dalam proses pembuatan kebijakan. Inovasi dan kreativitas adalah dua hal karakteristik utama dari kecakapan yang baik juga problematik dalam konsep “apa yang berhasil”, karena bisa menutup kultur yang mendorong penghargaan pada pengalaman kegagalan yang bisa menumbuhkan kreatifitas, jika terus menerus di bawah tekanan untuk mengejar keberhasilan

7. Pembuatan Kebijakan adalah Proses pembelajaran (*Policy-making as a learning Process*)
Evaluasi kebijakan bukanlah sekedar diperlakukan sebagai mekanisme untuk mengurangi resiko kebijakan, tetapi dimanfaatkan sebagai proses pembelajaran yang sesungguhnya, bagi aktor kebijakan maupun bagi sasaran kebijakan.

8. Perubahan pembuatan kebijakan (*Changing Policy-making*)

Jika kebijakan adalah proses pembelajaran, maka isu yang seharusnya menjadi titik kritis adalah bagaimana menciptakan proses pembelajaran kebijakan yang terbaik, lebih daripada bagaimana meningkatkan mekanisme kontrol. Tetapi karena ide yang mendasari pemerintah harus mengendalikan *outcome* dari kebijakan, sesuai visi politiknya dalam bentuk program dan kegiatan, maka potensial menimbulkan konflik dengan hakikat dimensi jangka panjang kebijakan, terkait dengan proses pembelajaran melalui kebijakan. Kontradiksi tersebut melahirkan situasi perubahan kebijakan yang tersentralisasi dan cenderung melayani kebutuhan elit, bukan interaksi masyarakat basis sebagai pilar *governance* yang perlu dikuatkan dalam jangka panjang.

Kesimpulan tentang dimensi kritis kebijakan era Abad ke-21 adalah bahwa proses pembuatan kebijakan strategis masih tetap aktual secara substantif. Pemerintah pembelajar dan masyarakat pembelajar merupakan kebutuhan penting untuk menghadirkan kebijakan publik yang demokratis kontekstual dan berpihak pada jaminan hak-hak dasar warga secara inklusif.

Pelayanan Publik

We believe that public events and personalities are paving the way for a more positive-but still complex-role for public service (Perry dan Buckwalter)

Public Governance dan Pelayanan Publik

Pengelolaan pelayanan publik dalam konteks *governance*, berarti melibatkan pengembangan relasi unsur-unsur empirik *governance*. Indikator dimensi empirik *governance* mencakup tiga elemen utama (G. Hayden, 1992). yaitu *kepemimpinan yang responsif dan bertanggungjawab*; *pengaruh warga negara*; dan *resiprositas sosial*. Dalam konteks *democratic governance*, pelayanan publik harus memberi ruang bagi *voice*, yaitu adanya pengakuan hak-hak warga untuk menyampaikan aspirasi, pengaduan, dan komplain kepada rezim penyelenggara pelayanan publik (Goetz and Gaventa, 2001).

Kepemimpinan ditengarai sebagai nahkoda yang memberikan ruh pada perjalanan sejarah kota; sedangkan warga negara atau warga masyarakat diakui memiliki untuk memengaruhi arah pengelolaan daerah melalui mekanisme publik yang ada baik formal maupun informal. Keadaan yang dapat mewakili gambaran pengaruh warga ini dapat diidentifikasi dari ragam jalur komunikasi warga mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingannya, ragam bentuk partisipasi warga dalam mengontrol perencanaan pembangunan daerah, serta ragam jalur warga meminta informasi dari pemerintah. Kepemimpinan dan warga bersambut dalam resiprositas sosial, suatu proses yang merujuk pada kesetaraan hubungan dalam masyarakat, tingkat toleransi antar kelompok dan tingkat keterbukaan dalam organisasi-organisasi sosial.

Dalam konteks sistem pemerintahan daerah di Indonesia, tata kelola dimensi-dimensi *governance* pelayanan publik tidak terlepas dari tujuan pengembangan desentralisasi

Public Governance

daerah. Cheema dan Rondinelli (2007:6), menyebut praktik desentralisasi dikategorikan dalam empat kategori:

1. *Desentralisasi administratif*, termasuk dekonsentrasi birokrasi dan struktur pemerintah pusat, delegasi dari otoritas pemerintah pusat dan responsibilitas kepada lembaga negara semi otonom.
2. *Desentralisasi politik*, organisasi dan prosedur peningkatan partisipasi warga untuk memilih perwakilan politik, dan proses pengambilan keputusan publik dalam rangka penyediaan pelayanan yang memberi keuntungan sosial, mendorong aktivasi sumber daya sosial dan finansial.
3. *Desentralisasi fiskal*, cara dan mekanisme kerjasama fiskal dalam sharing pendapatan diantara level pemerintah
4. *Desentralisasi ekonomi*, termasuk deregulasi, dan bentuk-bentuk *public-privat partnership* lainnya.

Keseimbangan keempat jenis desentralisasi ini, diyakini dapat membantu akselerasi ekonomi, peningkatan akuntabilitas politik, mendorong partisipasi publik di proses pemerintahan; dan apabila dikelola dengan tepat dapat menjebol kemacetan hirarkhi birokrasi sehingga pelayanan dan kerjasama pemerintah dengan pelaku ekonomi swasta serta masyarakat dapat lebih lancar.

Sasaran akhir otonomi atau desentralisasi seharusnya adalah kemandirian daerah dan masyarakat (Warsito, 2011). Dalam konteks ini, seharusnya otonomi daerah memberi ruang gerak berkreasi lebih besar bagi daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan rakyat dan peningkatan daya saing. Ketiga indikator ini saat ini juga menjadi ukuran evaluasi penyelenggaraan

kinerja pemerintah daerah di Indonesia, mulai dari perencanaan, pengendalian maupun evaluasinya (PP 6/2008, Permendagri 73/2009, dan Permendagri 54/2010).

Prinsip desentralisasi di Indonesia diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, dan meningkatkan daya saing pemerintah daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, kekhususan, potensi, dan keanekaragaman daerah. (Mardiasmo, 2009:562). Desentralisasi merupakan alat untuk mendekatkan pemerintah kepada rakyatnya, mewujudkan tata kelola pemerintah yang efektif dan partisipatif, yang merupakan tujuan demokrasi, demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat

Menurut Grindle (2007:56), desentralisasi adalah suatu proses yang dinamis, riskan mengalami kemunduran-namun juga kemajuan, riskan penyelewengan namun, juga perbaikan kinerja, dan memerlukan perhatian khusus tentang respon daerah (lokal) pada tanggungjawab baru dan pengelolaan sumber daya. Menurutnya ada empat faktor yang berpengaruh pada kinerja pemerintahan lokal, yaitu (1) pemilihan kepala daerah yang kompetitif (rasional-profesional); (2) kewirausahaan (*entrepreneurship*) sektor public tantangan kesempatan baru kepemimpinan; (3) modernisasi sektor publik-penerapan ide-ide baru, penggunaan teknologi informasi untuk pengembangan manajemen dan administrasi yang lebih kapabel; dan (4) pengembangan ruang-ruang keterlibatan partisipasi masyarakat sipil.

Namun demikian, meskipun di dalam lingkup kebijakan desentralisasi yang sama, ternyata respon daerah menanggapi

peluang dan tantangan desentralisasi ini dalam kewenangan otonomi daerah sangat bervariasi. Kreativitas daerah beragam menanggapi peluang dan tantangan otonomi setelah lebih dari satu dasawarsa implementasinya. Kreativitas menanggapi otonomi daerah, secara substansi termasuk di dalamnya kreativitas menggunakan kewenangan desentralisasi fiskal, yaitu bagaimana daerah menggali pendapatan dan mengalokasikan anggaran untuk menjawab tantangan penyelenggaraan urusan pembangunan di daerah, termasuk menyelenggarakan pelayanan publik.

Eko Sutoro (2007), menyajikan lima tipologi daerah berdasar kemampuan keuangan dan orientasi kebijakannya dalam menggunakan sumber daya untuk menyelenggarakan urusan di daerah, termasuk pelayanan publik, yaitu: Tipe Daerah Lemah, Tipe Daerah Budiman, Tipe Daerah Pelit, Tipe Daerah Sejahtera, dan Tipe Daerah Royal. Dalam konteks kreativitas daerah, Tipe Daerah Budiman dinilai berhasil memainkan peran pemerintah daerah mencapai tujuan desentralisasi, yaitu kemandirian daerah melayani warganya. Daerah Budiman ditandai dengan kesanggupan pemerintah daerah melakukan distribusi belanja sosial yang tinggi, meski pendapatan daerah rendah. Daerah Budiman mempunyai karakter negara yang aktif, pemimpin lokal yang kuat dan responsif, dan adanya reformasi birokrasi.

Persoalan desentralisasi terkait penyelenggaraan pelayanan publik muncul pada pertanyaan: Siapa yang akan menjamin pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik di daerah sesuai SNPK (Standar Norma Pedoman Kebijakan). Mengingat desentralisasi berarti mengalihkan sebagian besar urusan pemerintahan kepada kabupaten/kota; maka pilihan yang tersedia adalah

menyerahkan pembinaan dan pengawasan kepada sektoral kementerian masing-masing atau kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik di daerah bertujuan untuk meningkatkan responsivitas pelayanan publik yang peduli, inklusif dan akuntabel serta mengurangi akses bias pasar, korupsi, kolusi, berburu rente, yang pada ujungnya adalah penurunan derajat kepercayaan publik.

Dalam konteks *public governance*, pelayanan publik memiliki peran strategis dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik karena menjadi arena interaksi yang intensif antara pemerintah dan warga negaranya serta memiliki potensi yang secara langsung menyentuh pemenuhan kebutuhan dan penanganan permasalahan publik (Dwiyanto, 2010: 164-165).

Perkembangan Pelayanan Publik

Konsep publik sering berasosiasi dengan beberapa istilah seperti *public interest*, *common will*, and *common good*, yang sering digunakan untuk merujuk pengertian publik (Frederickson 1991, 1997). Definisi pelayanan publik mengalami pergeseran. Semula apa yang disebut pelayanan publik diidentifikasi dari penyelenggara dan sumber dana; jika dilakukan oleh pemerintah atau didanai dengan keuangan publik maka disebut pelayanan publik. Di era perkembangan *public governance*, definisi pelayanan publik diindikasikan oleh sifat kepublikan barang dan tujuan penyediaan barang (Dwiyanto, 2010).

Dari sifat barang, biasanya dibedakan antara barang publik dan barang privat. Sifat kepublikan barang publik adalah *barang* yang memiliki sifat *non-rival* dan *non-*

Public Governance

eksklusif. *Non rivalry* berarti konsumsi atas barang tersebut oleh suatu individu tidak akan mengurangi jumlah barang yang tersedia untuk dikonsumsi oleh individu lainnya; dan *non-eksklusif* berarti semua orang berhak menikmati manfaat dari barang tersebut (Stiglitz, 2000).

Barang publik adalah barang yang memiliki eksternalitas tinggi, biasanya tidak dapat diselenggarakan oleh korporasi atau pasar karena mereka tidak dapat mengontrol siapa yang menggunakan barang tersebut, sementara barang dan jasa tersebut sangat mutlak bagi kehidupan masyarakat dan warga. Sebagai contoh: jalan raya adalah barang publik, banyaknya pengguna jalan tidak akan mengurangi manfaat dari jalan tersebut; semua orang dapat menikmati manfaat dari jalan raya dan ia dapat digunakan pada waktu bersamaan.

Barang publik (*public goods*) mengandung makna tidak mungkin mencegah seseorang untuk tidak mengonsumsi barang publik. Sebaliknya jika barang/jasa itu dengan mudah dapat membatasi penggunaannya dan dapat apabila digunakan oleh seorang individu maka ketersediaan untuk individu lain menjadi berkurang, maka barang itu disebut barang privat (*private goods*). Berdasarkan kriteria *excludability* dan *rivalrousness*, maka kelompok sifat barang diperluas, yang dikenal dengan istilah barang campuran (*mix goods*).

Gambar 1. Sifat Barang

	<i>Excludable</i>	<i>Non-Excludable</i>
<i>Rivalrousness</i>	Privat goods	Common pool goods
<i>Non-rivalrousness</i>	Club goods; toll goods	Public goods

Club/Toll goods adalah barang/jasa yang dapat dibatasi (biasanya dengan membayar), namun *non-rivalry*; penggunaan oleh satu orang tidak mengurangi kapasitas ketersediaannya untuk digunakan individu lain (contoh: jalan tol, TV kabel). *Common pool goods* adalah barang/jasa yang tidak bisa dibatasi penggunaannya (*non-excludable*), namun penggunaan oleh seseorang bisa membuat berkurang ketersediaan barang/jasa tersebut bagi orang lain (contoh: ikan di laut).

Dari tujuan penyelenggaraannya, barang publik terkait dengan: pemenuhan kebutuhan dasar warganegara, pencapaian tujuan dan misi negara, tujuan strategis negara, dan tujuan komitmen internasional yang sudah diratifikasi menjadi komitmen nasional.

Kebutuhan dasar warga dan tujuan misi negara biasanya tertulis dalam konstitusi. Sebagai contoh, untuk kasus di Indonesia, pasal 38H (1), pasal 28H (3), pasal 34, pasal 28C (1), serta pasal 31 (1) mengamanatkan bahwa pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan, jaminan sosial, dan lingkungan sehat termasuk dalam pelayanan publik. Pemenuhan kebutuhan dasar dan pencapaian tujuan negara tidak hanya terwujud dalam barang atau jasa langsung, namun juga *supporting system* atau barang dan jasa pendukung lain agar pemenuhan kebutuhan dasar dan pencapaian tujuan negara dapat optimal.

Public Governance

Beranjak dari pemikiran ini, maka tugas pelayanan publik juga mencakup pemenuhan prioritas strategis pembangunan. Sebagai contoh: ketika negara berkomitmen untuk mencapai swasembada pangan, maka distribusi pupuk, sarana produksi pertanian, kecukupan irigasi, stabilisasi harga produksi pertanian, dan sebagainya menjadi pelayanan publik yang penyelenggaraannya harus dijamin negara.

Beberapa kebutuhan hidup yang menjadi faktor produksi masyarakat, misalnya: minyak tanah, listrik, air, transportasi umum, dan telekomunikasi umum termasuk barang/jasa publik yang harus digaransi ketersediaannya oleh pemerintah, dan digaransi supaya sistem penyediannya (jika dengan kemitraan) tidak merugikan kelompok miskin dan marginal; supaya menjaga prinsip keadilan dan inklusivitasnya.

Dalam konteks *global governance*, ada kesepakatan-kesepakatan masyarakat internasional yang diratifikasi oleh pemerintah nasional. Pencapaian target kesepakatan ini menjadi bagian dari tugas pelayanan publik. Misalnya, target Tujuan Pembangunan Milienium (Millenium Development Goals/MDGs), Konvensi Hak Asasi Manusia, Konvensi Hak-hak Anak, dan Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan.

Semua pelayanan yang memenuhi kriteria salah satu kriteria, yaitu (1) jenis barang atau jasa yang memiliki eksternalitas tinggi; (2) sangat diperlukan masyarakat (kebutuhan dasar); (3) penyediannya mempercepat pencapaian tujuan dan misi negara, baik dalam rangka memenuhi hak dan kebutuhan dasar warga, mencapai tujuan strategis pemerintah; (4) dan memenuhi komitmen dunia

internasional—dikategorikan sebagai pelayanan publik (Dwiyanto, 2010). Konsekuensinya, negara atau pemerintah wajib bertanggung jawab, dan tidak bisa menyerahkan sepenuhnya penyelenggaraannya kepada mekanisme pasar dan asosiasi sukarela (NGO/CSO). Pemerintah perlu mendorong keterlibatan pasar dan asosiasi sukarela masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dapat lebih meringankan beban pemerintah; namun juga perlu mengatur dengan peraturan perundangan supaya tidak merugikan kepentingan warga pengguna pelayanan publik.

Dengan menggunakan kriteria pelayanan publik di atas, definisi pelayanan publik tradisional menjadi bergeser. Bisa jadi, apa yang dilakukan pemerintah dengan didanai dengan APBN/APBD/dana publik ternyata bukan termasuk pelayanan publik; yaitu jika tidak memenuhi salah satu dari kriteria pelayanan publik di atas. Sebagai contoh, BUMD yang melayani jasa kantin, percetakan, atau perbengkelan, yang digunakan melayani kepentingan pemerintah dan masyarakat, tidak termasuk pelayanan publik karena tidak memenuhi salah satu dari empat kriteria pelayanan publik, meskipun pelayanan itu dilakukan oleh pemerintah dan menggunakan anggaran publik.

Sebaliknya, korporasi atau lembaga non pemerintah penyedia pelayanan terkait dengan kebutuhan dasar masyarakat, mendukung tujuan/misi/komitmen negara atas program-program internasional yang diratifikasi, disebut sebagai lembaga penyelenggara pelayanan publik yang sedang melakukan pelayanan publik (misalnya lembaga penyedia layanan pendidikan, kesehatan, air bersih, perumahan, telekomunikasi, transportasi, dan sejenisnya). Pemerintah tidak selalu menjadi lembaga penyelenggara

Public Governance

pelayanan publik, ketika yang dilakukannya tidak berurusan dengan kebutuhan dasar masyarakat, mendukung tujuan/misi/komitmen negara atas program-program internasional yang diratifikasi.

Dengan menggunakan kriteria pelayanan publik di atas, maka definisi pelayanan privat (bukan pelayanan publik) adalah kegiatan pelayanan yang untuk: (1) memenuhi kebutuhan individu/kelompok yang bukan menguasai hajat hidup orang banyak atau kebutuhan kolektif; (2) tidak menjadi bagian komitmen pemerintah untuk memenuhi kebutuhan minimal/dasar warga negara agar dapat hidup layak; (3) bukan merupakan bagian dari komitmen nasional dan internasional.

Agus Dwiyanto (2010:24), membuat diskripsi perbedaan barang publik dan barang privat sebagai berikut.

Tabel 2.
Perbedaan Pelayanan Publik dan Pelayanan Privat

Ciri-ciri	Pelayanan publik	Pelayanan privat
Sifat Barang dan Jasa	Barang publik, semi publik, memiliki eksternalitas	Barang privat
Resiko kegagalan penyelenggaraan	Resiko kolektif, banyak orang, bersama	Kerugian perse-orangan
Akses Warga terhadap pelayanan	Tanggungjawab Negara	Tanggungjawab warga
Keterkaitan dengan pencapaian tujuan dan misi negara	Tinggi dan langsung	Rendah dan tidak langsung
Dasar penyelenggaraannya	Konstitusi, kebijakan publik dan peraturan perundangan	Kesepakatan pengguna dan penyelenggara, kebijakan perusahaan
Lembaga Penyelenggara	Instansi pemerintah dan non pemerintah	Korporasi, Lembaga Nirlaba, BUMN, BUMD
Sumber Pembiayaan	Anggaran, subsidi pemerintah, <i>user fee</i>	Kekayaan negara yang dipisahkan, hasil penjualan, <i>user fee</i>

Sumber: Agus Dwiyanto, 2010:24

Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Pelayanan Publik yang Peduli dan Inklusif

Di era *public governance* yang ditopang oleh *democratic governance*, nilai-nilai demokratis yang menempatkan kesetaraan dan keadilan bagi semua entitas warga negara dalam hal akses, partisipasi, kontrol dan penerima manfaat menjadi elemen kunci penyelenggaraan pelayanan publik. Aspek inklusivitas mutlak dimplementasikan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Dampak bias

Public Governance

pasar membawa eksek ketimpangan pada kelompok miskin, marginal, atau yang *powerless*.

Pelayanan publik harus berorientasi kepada rakyat, dengan cara menempatkan kepentingan warga negara sebagai pertimbangan utama dalam pengembangan sistem dan manajemen kebijakan publik. Kebijakan dan prosedur pelayanan, serta penyediaan fasilitas pelayanan harus berorientasi pada kemudahan warga masyarakat dari semua golongan mendapatkan pelayanan.

Sistem pelayanan publik juga harus memberi ruang posisi pengguna layanan untuk mendapatkan hak-haknya dengan semestinya. Hal ini berarti harus ada kejelasan prosedur pelayanan yang dipublikasikan secara transparan sehingga pengguna layanan dapat mengetahui dengan pasti hak dan kewajiban mereka. Dengan demikian pengguna layanan juga dapat mengontrol perilaku pemberi layanan apakah sudah semestinya sesuai standar pelayanan yang dipublikasikan.

Pelayanan publik di negara kesatuan dan desentralistik seperti di Indonesia, perlu memperhatikan keragaman dalam budaya, etnisitas, perkembangan sosial ekonomi, demografi yang berimplikasi pada keragaman diversitas pengguna layanan atas kebutuhan barang dan jasanya. Oleh karena itu, dalam konteks negara kesatuan dan desentralisasi ini penyelenggara pelayanan publik perlu mengembangkan wawasan multikultural, pluralitas, dan inklusivitas agar memahami kendala yang dihadapi warga negara dalam mengakses pelayanan publik. Dengan demikian kebijakan, prosedur dan fasilitas pelayanan publik harus terus menerus ditinjau dan disesuaikan supaya menempatkan pengguna

layanan sebagai orientasi tujuan, buka terbelenggu pada prosdur birokrasi.

Beberapa kelompok warga negara yang memerlukan perhatian pelayanan publik karena kecenderungan keterbatasan yang mereka miliki mengakses pelayanan antara lain kelompok lansia (lanjut usia). Studi Komnas Lansia tahun 2009 di lima propinsi di Indonesia menunjukkan lebih dari 10% masih terlibat dalam permintaan bekerja, namun sebagian besar terkendala masalah sosial dan kesehatan. Dari data BPS tahun 2007 didapati 15,28% lansia terlantar dan 26,63% rawan terlantar. Data BPS 2009 mengidentifikasi jumlah penduduk lansia (lebih dari 60 tahun) yang bekerja sebanyak 49,88% dari jumlah penduduk lansia yang ada, dan 7,88% dari total angkatan kerja di Indonesia. Diperkirakan pada tahun 2020 penduduk lansia Indonesia dapat mencapai 11,34% (BPS, 2009). Hal ini menunjukkan bahwa kebutuhan layanan kesehatan dan jaminan sosial bagi lansia menjadi tugas strategis negara untuk mengurangi resiko lansia terlantar. Karena kesehatan sangat diperlukan supaya lansia masih bisa mandiri. Seiring dengan perbaikan kualitas hidup masyarakat,

Kelompok difabel juga termasuk kelompok rentan yang memerlukan perhatian khusus kebijakan publik. Istilah difabel (singkatan dari *differently abled people*) berarti orang dengan kemampuan berbeda. Kelompok difabel lebih banyak dicirikan dengan keterbatasan fisik. Keterbatasan fisik ini cenderung membawa kelompok masyarakat difabel tertinggal di bidang lainnya, misalnya pendidikan, peluang kerja, dan penghasilan. Data Pusdatin Sosial 2008 menyebut jumlah difabel di Indonesia 1.544.184 orang dan 43,4% nya adalah kelompok usia di atas 50 tahun. Jadi kelompok lansia

Public Governance

difabel ini menjadi kelompok yang sangat rentan perlu diprioritaskan.

Kelompok anak jalanan juga merupakan kelompok masyarakat yang perlu mendapatkan perhatian khusus. Mereka pada umumnya terbatas untuk mengakses pendidikan, kesehatan, dan kelak pada gilirannya akan kesulitan mengakses peluang pekerjaan formal. Kondisi sosio kultural anak jalanan memberikan tantangan khusus bagi pembuat kebijakan untuk menangani mereka. Betapa-pun, mereka adalah warga negara yang mempunyai hak mendapat layanan dasar dari negara sesuai konstitusi.

Kelompok perempuan, yang ditengarai sebagai kelompok gender yang cenderung tertinggal secara ekonomi, politik, dan sosial. Karenanya kebijakan mendorong upaya mengatasi kesenjangan gender untuk meningkatkan kesetaraan kualitas hidup perempuan dan laki-laki.

Kelompok miskin perlu perhatian khusus supaya mendapatkan haknya dari jaminan-jaminan sosial yang dilansir pemerintah. Seringkali dari media diberitakan kebijakan bantuan langsung untuk kelompok miskin tidak dapat dinikmati oleh kelompok miskin yang sebenarnya. Keterbatasan informasi dan *powerless* pada kelompok miskin membuat mereka termarginal dalam pelayanan publik. Walaupun kelompok miskin mendapatkan jaminan sosial (misalnya Jamkesmas/Jaminan Kesehatan Masyarakat) dan Askeskin), namun ketika mereka menggunakan jaminan tersebut perlakuan penyelenggara pelayanan publik yang belum berorientasi pada pengguna layanan secara inklusif tidak memperlakukan mereka sebagai pemegang hak layanan.

Para pengguna layanan masih memandang status ekonomi warga pengguna menjadi pertimbangan dalam memberikan layanan (Dwiyanto dkk, 2002). Kelompok miskin berada di perkotaan dan pedesaan dengan karakter yang berbeda dan membutuhkan penanganan yang berbeda dalam kebijakan publik. Pemerintah dituntut memiliki responsivitas dan kreativitas untuk penanganan yang inovatif. Kebijakan publik perlu memperhatikan ragam faktor penyebab kelompok-kelompok warga tersebut terhalang akses untuk menerima kemanfaatan kebijakan, tidak bisa diseragamkan pola penanganannya. Kelompok warga di daerah terpencil, perbatasan dan pulau-pulau terluar sangat rentan terabaikan pelayanan publiknya.

Kelompok-kelompok rentan warga negara ini juga rentan mendapatkan perlakuan diskriminatif, bahkan tereksklusi dari pelayanan publik. Agus Dwiyanto (2010:163-166) menjelaskan mengapa hal tersebut bisa terjadi. *Pertama*, perhatian pemerintah terhadap kelompok rentan belum sepenuhnya dilakukan secara terintegrasi dan komprehensif. Penangan kelompok rentan masih bersifat sektoral, tidak terintegrasi dengan paket penanganan kemiskinan secara menyeluruh. *Kedua*, perhatian pemerintah terhadap kelompok rentan tidak disertai perbaikan dan pembenahan sistem pelayanan publik, khususnya dalam memberikan kemudahan akses bagi kelompok rentan. *Ketiga*, kultur dan desain birokrasi weberian, mengondisikan pelayan publik sulit mengembangkan desain penyelenggaraan pelayanan publik yang lentur.

Dalam menghadapi keberagaman latar belakang dan kebutuhan warga layanan, segmentasi sosial ekonomi, penyelenggara layanan publik perlu mengembangkan

kepekaan sistem pelayanan yang inklusif. Pelayanan inklusif merujuk pada pengertian semua jenis pemenuhan kebutuhan barang dan jasa yang oleh negara dijamin keberadaannya dan menjadi hak setiap warga dan penduduk untuk dapat mengaksesnya. Negara punya kewajiban menyelenggarakan pelayanan itu. Negara dapat menggunakan mekanisme birokrasi, mekanisme pasar, masyarakat sipil, atau mengembangkan kolaborasi diantara mereka untuk menyelenggarakan pelayanan publik.

Batas pelayan inklusif dan tidak inklusif tergantung komitmen negara. Sedangkan manajemen inklusif adalah manajemen pelayanan yang dirancang untuk menghilangkan kendala bagi warga dan penduduk untuk mengakses layanan publik tertentu. Inklusif bukan berarti selalu pelayanan khusus atau pengkhususan layanan. Inklusif berarti sistem pelayanan yang bisa menampung keberagaman kebutuhan dari warga layanan. Inklusif dicirikan oleh kebersamaan (*togetherness*) dan pengakuan terhadap diversitas (Dwiyanto, 2010:180-181).

Pelayanan publik yang inklusif mendorong adanya kebersamaan dalam perbedaan, di mana semua orang dapat mengakses secara sama dan bersama pelayanan publik tertentu. Pelayanan inklusif mengakui diversitas, mengakui bahwa manusia memiliki kesamaan dan perbedaan. Dan perbedaan itu dijadikan dasar untuk memberikan respon tertentu, memberikan inspirasi pengaturan sistem pelayanan, namun bukan menghalangi akses atau mencegah warga untuk mendapatkan pelayanan secara sama dan bersama dengan warga lainnya. Pemahaman adanya perbedaan dan keragaman di antara warga yang dilayani seharusnya mendorong penyelenggara layanan lebih sensitif terhadap diversitas, lebih responsif, dan inovatif.

Ada dua perspektif untuk mengukur inklusivitas manajemen pelayanan, yaitu dari sisi output dan proses (Dwiyanto, 2010:185). *Dari sisi output*, inklusivitas dinilai dari representasi dan distribusi. Representasi artinya seberapa banyak pelayanan publik dapat memberikan akses yang sama bagi semua kelompok yang berbeda-beda karakteristik sosial, ekonomi, demografi dan kulturalnya. Distribusi berarti distribusi layanan atau penerima manfaat layanan mewakili populasi yang proporsional. Jika distribusi hanya mencakup kelompok warga tertentu, maka dinilai pelayanan ini inklusivitasnya rendah. *Dari sisi proses manajemen*, pelayanan inklusif diukur dari kualitas kebijakan, prosedur, SDM aparatur, dan budaya pelayanan yang ada di birokrasi. Tingkat inklusivitas diukur dari seberapa kuat berbagai unsur tersebut melembagakan dan menginternalisir nilai-nilai inklusivitas. Nilai-nilai inklusivitas seperti penghargaan terhadap diversitas, kebersamaan (*togetherness*), dan kepedulian terhadap kendala yang dimiliki oleh kelompok terpinggirkan dalam mengakses pelayanan publik.

Dwiyanto (2010:190-198), menyatakan bahwa pembangunan pelayanan publik yang inklusif memerlukan beberapa tindakan:

1. Mereview semua pengaturan dalam penyelenggaraan layanan publik, jika ada peraturan perundangan atau kebijakan yang tidak harmonis dengan prinsip inklusif, seperti pluralisme, diversitas, kreativitas, dan keadilan.
2. Mengkritisi kembali apakah semua prosedur pelayanan mudah diakses oleh siapapun pengguna layanan dengan ragam karakteristik subyektifnya. Prosedur pelayanan yang pro inklusivitas berorientasi pada kejelasan akses

Public Governance

pelayanan sehingga memudahkan siapapun mendapatkan kepastian jaminan pelayanan ketika semua persyaratan yang ditetapkan dipenuhi.

3. Penyelenggara pelayanan harus mampu mengembangkan budaya pelayanan yang inklusif. Budaya pelayanan inklusif tercermin dari sistem nilai yang menghargai diversitas, toleran terhadap perbedaan, pluralitas, adaptabilitas, simbol, visi, misi, serta perilaku aparat penyelenggara pelayanan. Nilai, sikap, dan perilaku yang menghargai diversitas, toleran terhadap perbedaan, pluralitas, adaptabilitas sangat penting untuk membangun manajemen pelayanan publik yang inklusif.
4. Birokrasi pelayanan harus mengembangkan sosok aparatur yang pro inklusivitas. Artinya, sosok yang memahami makna diversitas dan menerapkannya dalam perilakunya. Aparatur yang peduli inklusivitas akan peduli pada kelompok yang termarginalkan atau terpinggirkan dalam proses pelayanan. Kelompok ini bisa saja kelompok miskin, kelompok perempuan, kelompok difable, kelompok lansia, kelompok penduduk terisolir secara geografis.
5. Sistem pelayanan publik perlu memberikan ruang diskresi yang memadai bagi aparat birokrasi pelayanan untuk merespon kebutuhan kelompok warga yang beragam karakteristik kebutuhan
6. Birokrasi pemerintah perlu melakukan pengarusutamaan (*mainstreaming*) terhadap kelompok rentan atau marginal. Sistem dan mekanisme penyelenggaraan pelayanan publik termasuk pengambilan keputusannya harus lebih akuntabel, transparan, partisipatif, adil,

efisien, dan responsif terhadap kepentingan kelompok yang rentan terpinggirkan.

7. Birokrasi perlu memikirkan kemungkinan penerapapan kuota terhadap kelompok rentan tertentu. Pemberian kuota ini sebagai bentuk kepedulian pemerintah mempercepat pengurangan ketertinggalan kelompok tersebut. Namun pemberian kuota perlu dipertimbangkan supaya tidak mengurangi pemberdayaan kelompok-kelompok tersebut, dan tidak memberikan pelabelan negatif, yang menurunkan keberdayaan mereka. Pemberian kuota khusus dapat dipertimbangkan selama jangka waktu tertentu.

Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang Kolaboratif dan Sinergis

Penyelenggaraan pelayanan publik yang kolaboratif dan sinergis diperlukan untuk menjawab perkembangan tantangan pelayanan terkait dengan perkembangan diversitas dan segmentasi masyarakat yang berimplikasi pada kompleksitas kebutuhan barang/jasa yang harus disediakan untuk kepentingan publik. Implikasinya adalah pengembangan manajemen pelayanan publik kolaboratif sebagai suatu keniscayaan.

Kemitraan kolaboratif adalah kerja sama antara pemerintah dengan pihak lain dengan kondisi simetris, dalam posisi hubungan *principal-principal* (bukan *principal-agent*), dan tidak sekedar berbasis kontraktual. Dwiyanto (2010: 260) menyitir pendapat Sink (1998), bahwa kerjasama kolaboratif sebagai sebuah proses dimana organisasi-organisasi yang memiliki suatu kepentingan terhadap satu masalah tertentu berusaha mencari solusi yang ditentukan secara bersama dalam rangka mencapai tujuan

Public Governance

yang tidak dapat mereka capai sendiri-sendiri. Karakteristiknya meliputi: kerjasama bersifat sukarela, kedudukan yang setara, masing-masing memiliki otonomi dan kekuasaan untuk mengambil keputusan secara independen walaupun mereka sepakat tunduk pada kesepakatan bersama, dan para pihak yang bekerjasama memiliki tujuan yang bersifat transformatif, atau memiliki keinginan untuk meningkatkan kapasitas sistemik dengan sumber daya yang mereka miliki.

Bovaird (2009), mengatakan kerjasama kemitraan melebihi dan di atas bentuk kerjasama yang diatur dengan kontrak secara tradisional. Kerjasama kemitraan melibatkan kerjasama antara pemerintah dan swasta yang bersifat intensif dan interaktif, di mana masing-masing memiliki independensi tetapi juga memiliki komitmen untuk mewujudkan tujuan bersama.

Kemitraan bisa dengan kontrak maupun tanpa kontrak. Dalam kemitraan ada upaya membangun visi bersama atau *shared vision* (Fosler, 2020). Dalam kerjasama kolaboratif, penentuan visi bersama menjadi dasar merumuskan tujuan, strategi, alokasi sumber daya, dan aktivis masing-masing sehingga bersama-sama berkontribusi pada pencapaian visi tersebut. Dalam kerjasama kolaboratif juga ada pembagian resiko, *liabilities* dan manfaat.

Kolaborasi merupakan tingkatan tertinggi dari kontinum kerjasama. McKendall (1996), mendeskripsikan kontinum tersebut sebagai berikut.

Tabel 2
Kontinum Definisi Kolaborasi

	Networking	Cooperation	Coordination	Collaboration
Relationship	not deliberate	only mutual agreement	more formal agreement	deliberately designed
Mission/ Goals	no common goals	<ul style="list-style-type: none"> ▪ work together on joint goals ▪ no commonly defined mission, structure or planning effort 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ work together on program specific goals ▪ more compatible missions 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ solve common problems; ▪ solutions emerge from dealing constructively with difference; ▪ mutual benefit
Risk	low risk	limited risk	limited risk	high risk
Resource Sharing	exchange of information	some resources and rewards shared	some resources and rewards shared	shared risks, responsibilities, and rewards
Investment	short term	limited	limited	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sustained relationship and effort; ▪ more durable and pervasive
Process	none	focussed	focussed	emergent

Sumber: McKendall (1996)

Kemitraan kolaborasi berbeda dengan bentuk kerjasama non kemitraan (misalnya kontrak kerja, swastanisasi, dan *outsourcing*). Kerjasama non kemitraan merupakan kerjasama antara pemerintah dengan swasta untuk menyelesaikan masalah dari satu pihak, dan bukan masalah bersama dari kedua belah pihak. Kerjasama ini karena dorongan kepentingan timbal balik, bukan karena dorongan menyelesaikan masalah bersama. Pemerintah bertindak sebagai prinsipal, dan swasta bertindak sebagai agen. Pemerintah membayar swasta untuk melaksanakan pekerjaan tertentu. Sementara dalam kerjasama kemitraan pemerintah dan swasta sama-sama bertindak sebagai agen. Perbedaan kemitraan kolaborasi dan non kemitraan dikemukakan oleh Dwiyanto (2010:264).

Tabel 3
Perbedaan antara Kemitraan dan Kerjasama Non Kemitraan

Ciri-ciri	Tipe Kerjasama Pemerintah dan Swasta	
	Kemitraan	Non kemitraan
Sifat	Kolaboratif	Swastanisasi, Outsourcing
Intensitas	Tinggi	Rendah
Jangka waktu	Panjang	Pendek
Kedudukan para pihak	Setara dan otonom	Tidak setara, terikat dengan kontrak
Manfaat dan resiko	Saling berbagi manfaat dan resiko	Manfaat dihitung sebagai kompensasi atas prestasi, resiko ditanggung masing-masing pihak
Sumber daya pelaksanaan	Penggabungan sumber daya	Tidak ada penggabungan sumber daya

Sumber: Agus Dwiyanto, 2010

Arena kolaborasi dapat dilakukan di ranah pemerintah-swasta/institusi bisnis, pemerintah–institusi masyarakat sipil, dan kemitraan tiga sektor pemerintah–institusi bisnis–institusi masyarakat sipil. Dalam dimensi ini konsep jejaring kemitraan, koprovinsi, dan koproduksi menjadi suatu bentuk pengaturan yang sangat lazim.

Koproduksi adalah bentuk proses alokasi sumber daya biasanya sumber daya yang langka dengan konsekuensi yang signifikan berpotensi untuk efisiensi pencapaian tujuan masyarakat. Koprovinsi mencakup peran warga sukarela dalam penyediaan barang baik oleh lembaga sektor publik atau lembaga nirlaba. Koprovinsi mendiskusikan tentang bagaimana membiayai penyediaan barang dan jasa secara publik.

Konsep koproduksi adalah keterlibatan warga dalam peran mereka sebagai konsumen produksi barang dan jasa kolektif. Bentuk-bentuk keterlibatan warga yang dikatakan sebagai koproduksi, yaitu (1) bantuan warga kepada sektor publik dengan menyediakan barang dan jasa; (2) warga menyediakan barang substitusi atas barang-barang publik yang disediakan; (3) permintaan warga dalam pendampingan untuk lembaga publik; (4) warga berpartisipasi dalam program pelayanan publik sebagai klien; (5) Warga berinteraksi dengan penyedia layanan (agen) untuk menyampaikan harapan atau ekspektasinya; dan (6) warga mempengaruhi pembentukan kebijakan.

Konsep koprovinsi segaris dengan tiga bentuk koproduksi yang pertama, di mana warga memberikan donasi waktu, tenaga, barang dan jasa yang berefek pada pengurangan kebutuhan finansial untuk membiayai penyediaan barang jasa untuk publik, dan meningkatkan sumber kemampuan finansial penyediaan barang publik.

Public Governance

Koprovisi tidak terbatas pada ketiga bentuk koproduksi tersebut. Konsep koproduksi tidak mempertimbangkan dimensi nilai uang yang diberikan oleh warga sebagai kompensasi keterlibatannya dalam proses penyediaan barang/jasa publik, tetapi konsep koprovissi memandang donasi waktu dan uang dari publik itu berarti. Koprovisi juga dipandang sebagai keterlibatan warga di sektor nirlaba. Koprovisi membantu pemerintah meningkatkan kemampuan pemerintah menyediakan barang/jasa publik, memfasilitasi kepentingan publik, dan memperluas level penyelenggaraan pelayanan publik

Masing-masing bentuk kolaborasi tersebut ada tantangannya dan ada kelebihan. Kelebihannya akan mempercepat dan memperluas jangkauan pelayanan publik dalam ragam segmentasi. Kekurangannya memerlukan kesanggupan ekstra untuk mengelola kerjasama kolaborasi, dimana masing-masing pihak juga punya *self interest*, selain tujuan untuk memecahkan masalah sosial yang dihadapi bersama.

Diperlukan kapasitas untuk mengelola perbedaan-perbedaan yang muncul. Perbedaan budaya organisasi, cara komunikasi, mekanisme akuntabilitas yang berbeda dari ketiga sektor seringkali menjadi penghambat. Mekanisme hubungan fungsional berbasis jejaring, dengan modal dasar kesepakatan visi dan misi. Pembagian kerja berdasar kompetensi dengan efektivitas tertinggi di antara pemerintah dengan institusi bisnis atau institusi masyarakat sipil atas sumbangannya mewujudkan visi dan penanganan masalah bersama yang mereka hadapi.

Kemitraan pemerintah dengan institusi bisnis memerlukan kejelasan prosedur legal, kesepakatan kolaborasi,

substansi kontrak kerjasama dan mekanisme akuntabilitas masing-masing pihak, supaya tidak menimbulkan *moral hazard* atau sumber konflik ketika dalam implementasinya mengalami kesulitan. Kemitraan dengan institusi masyarakat sipil independen lebih bisa menaikkan kepercayaan publik, karena selama ini ada sinisme kepada institusi masyarakat sipil yang dibentuk pemerintah, yang sering disebut “plat merah”, “*manufactured civil society*”, “*shadow state*”, atau “*the third party of government*” (Selsky dan Parker, 2005 dalam Dwiyanto, 2010:296).

Inovasi lain yang perlu dikembangkan untuk meningkatkan sistem penyelenggaraan pelayanan dan untuk meminimalisir persoalan “makelar pelayanan publik” adalah sistem kontrak pelayanan, yang berbeda dengan kontrak kerjasama (Dwiyanto, 2010: 66-127). Sistem kontrak pelayanan adalah inovasi dalam manajemen pelayanan publik partisipatif, yang mendorong warga masyarakat, pemangku kepentingan, dan penyelenggara layanan duduk bersama membangun kesepakatan tentang bagaimana sebaiknya pelayanan publik tertentu diselenggarakan. Kesepakatan itu kemudian menjadi kontrak yang mengikat antara penyelenggara layanan maupun warga pengguna layanan, mengenai hak dan kewajiban masing-masing. Kontrak pelayanan dapat digunakan oleh warga untuk mengontrol perilaku penyelenggara layanan. Sedangkan penyelenggara layanan dapat menggunakan kontrak tersebut sebagai pedoman untuk memberikan pelayanan.

Pelambagaan sistem kontrak pelayanan ini memerlukan beberapa perubahan dan penyesuaian, terutama pada polapikir, baik bagi penyelenggara layanan maupun bagi warga pengguna. Penyelenggara layanan perlu

menyadari bahwa pelayanan publik bukan domain urusan mereka sepenuhnya, tetapi juga menjadikan warga yang dilayani itu sebagai mitra. Warga pengguna layanan harus menyadari hak-haknya sebagai warga negara yang berhak untuk mengakses dan ikut menentukan bagaimana sebaiknya layanan publik tersebut diselenggarakan. Jadi dalam inovasi sistem kontrak pelayanan ini diperlukan terlebih dahulu pemberdayaan warga secara kelompok maupun perseorangan untuk menyadari hak dan kewajibannya sebagai warga negara yang berhak atas pelayanan publik dan berkewajiban mendukung terselenggaranya pelayanan publik yang baik.

***Tantangan Pelayanan Publik Abad Ke-21:
Penyelenggaraan Pelayanan Publik yang Pro Kepentingan
Publik (Publicness)***

Perubahan signifikan dalam konsep pelayanan publik mulai awal 1980 yang didorong oleh pergeseran ideologi dan struktural peran negara. Menurut sejarahnya, “*public service*” berarti pegawai pemerintah (*government employment*). Awal 1980 dorongan wacana pasar dan quasi pasar memberi insentif kepada pemerintah untuk memperluas konsep pelayanan publik. Momentum besar perubahan konsep ini meledak tahun 1990-an dengan pengenalan wacana *Reinventing government* (Osborne and Gaebler 1992). Implikasinya meningkatnya penggunaan kontrak swasta dan ketentuan pelayan bukan untuk profit mengarah pada pihak ketiga (*third party government*) (Salamon, 2002) atau wakil pemerintah (*government by proxy*) (Kettl 1988), yang memungkinkan politisi untuk mengurangi pelayanan sipil.

Perry dan Buckwalter (2010) mengutip pendapat Light (1999), yang menyatakan bahwa sebenarnya beberapa dekade sebelumnya sudah ada aliran mencatat kemunculan “pelayanan publik baru” secara substantif. Dalam pandangan normatif mereka, pelayanan publik baru harus dipandu oleh teori demokrasi dan terutama bertujuan untuk menjadi responsif terhadap warga negara, suatu pandangan yang bertentangan dengan model ekonomi Manajemen Publik Baru, yang memperlakukan warga sebagai pelanggan.

Perkembangan pelayanan publik tersebut hingga saat ini, menurut Perry dan Buckwalter (2010), masih menghadapi persoalan yang senada, yaitu di antara perkembangan sosial dan teknologi terbaru dan berkelanjutan masih tetap muncul persoalan persaingan nilai-nilai antara efisiensi, keadilan, responsivitas dan kemampuan diskresi (Bilmes and Gould 2009). Diskresi dan responsivitas penting diberikan kepada aparat penyelenggara untuk merespon keragaman kebutuhan dan kendala yang dihadapi oleh warga pengguna.

Salah satu persoalan dalam kerangka persaingan nilai-nilai dalam reformasi kebijakan publik adalah adanya konflik kepentingan. Konflik kepentingan telah menjadi isu kunci dalam perdebatan publik di seluruh dunia dalam beberapa tahun terakhir. Konflik kepentingan muncul ketika para pejabat publik harus membuat keputusan di tempat kerja yang dapat mempengaruhi kepentingan pribadi mereka. Reformasi pelayanan publik melalui privatisasi pelayanan, publik/swasta dan pertukaran personil telah menciptakan zona abu-abu dan kesempatan untuk korupsi. Misalnya, konflik antara kepentingan individu pejabat publik/swasta dan tugas publik mereka, di mana pegawai

pelayanan publik dapat menggunakan informasi tertentu yang tidak tersedia bagi publik mengenai kebijakan departemen tertentu untuk mendapatkan kontrak dengan klien (OECD, 2005).

Konflik kepentingan tidak dapat dihilangkan, dan karena itu kepentingan pribadi para pejabat publik perlu diidentifikasi dan dikelola dengan cara yang tepat. Jika tidak, zona abu-abu ini dapat memberikan kesempatan bagi pejabat publik untuk mengambil keuntungan dari jabatan publik mereka untuk keuntungan pribadi. Mengingat besarnya volume transaksi antara sektor publik dan swasta, konflik kepentingan yang tidak dikelola dengan baik dapat menimbulkan biaya berat pada perekonomian suatu negara. Mereka dapat mendistorsi alokasi sumber daya publik, memboroskan uang publik dan apabila dipublikasikan memicu skandal yang melemahkan kepercayaan warga negara dalam lembaga-lembaga publik.

Peningkatan kerjasama dengan sektor swasta dalam beberapa tahun terakhir telah membuat masalah yang lebih kompleks, mengalikan peluang konflik kepentingan, seperti:

- Seorang pejabat publik yang memiliki kepentingan bisnis swasta dalam bentuk kemitraan, kepemilikan saham, keanggotaan dewan, investasi, kontrak-kontrak pemerintah, dan lain-lain.
- Seorang pejabat publik yang memiliki afiliasi dengan organisasi lain (misalnya: duduk di dewan sebuah organisasi nirlaba yang menerima dana dari agen resmi).
- Seorang pejabat publik yang dulu berasal dari perusahaan swasta sebagai direktur/*chief executive*, sekarang diberi posisi kunci di instansi pemerintah yang

memiliki hubungan komersial dengan perusahaannya dulu.

Pertanyaan kuncinya adalah apakah pejabat publik berada dalam situasi di mana kepentingan pribadinya dapat mempengaruhi cara dia melakukan tugasnya. Jadi konflik kepentingan adalah: konflik antara tugas-tugas publik dan kepentingan pribadi seorang pejabat publik, di mana pejabat publik memiliki kapasitas kepentingan pribadi yang secara tidak benar dapat mempengaruhi kinerja tugas dan tanggung jawab resmi mereka.

Kebijakan konflik kepentingan yang efektif perlu keseimbangan antara kepentingan publik (melindungi integritas keputusan publik) dan kepentingan pribadi pejabat publik. Tujuannya bukan untuk mencegah pejabat publik dari memiliki kepentingan pribadi apapun, karena mungkin hal itu dapat melanggar hak-hak lain seorang pejabat publik dan dapat mencegah calon potensial yang kompeten menduduki jabatan publik. Tujuan langsung dari kebijakan konflik kepentingan adalah untuk melindungi integritas dari kebijakan resmi dan keputusan administratif dan manajemen publik pada umumnya.

Menghadapi Abad ke-21, Perry dan Buckwalter (2010), menuliskan prediksi tantangan yang dihadapi pelayanan publik dari semua lini. Mereka mengagagas *revaluing public service* yang didasari pada pengamatan atas gelombang pergeseran fenomena *governance* sebagaimana yang pernah diramalkan L.D. White sebagai “*super normal development*”, yang membawa peluang pergeseran fundamental, seperti pergeseran pelibatan warganegara dan kepentingan publik. *Revaluing Public Service* merespon kesempatan-kesempatan untuk menyegarkan kembali pekerjaan publik

dan menguatkan infrastruktur pelayanan publik di abad ke-21.

Prediksi tantangan ini berakar pada konsep L.D. White tentang tantangan responsibilitas administrasi negara dalam menyediakan pelayanan publik dan responsivitas administrator negara. Responsibilitas berimpak pada ketepatan dan kecepatan penyediaan kebijakan publik, sedangkan responsivitas berimpak pada etika aparatur, kontrol atas perluasan kekuasaan dan otoritas yang dimiliki administrator negara sebagai pelayan publik. Sejak 1940, L.D. White sudah meramalkan akan adanya ketegangan antara responsibilitas, diskresi dalam kebijakan publik dan pertanggungjawaban etis dan mendorong etos pelayan publik.

Perkembangan paradigma administrasi negara terkait peran negara dalam penyelenggaraa urusan publik berdampak pada pergeseran konsep pelayanan publik, antara lain identitas, motivasi, dan legitimasi pelayanan publik (Haque, 2001). Lebih jauh Haque mengemukakan adanya persoalan dalam konsep kepublikan (*publicness*) terkait dengan pergeseran konsep peran pemerintah tersebut. Persoalan kepublikan (*publicness*) yang dimaksudkan seperti pengerdilan peran sosial ekonomi, penyempitan komposisi kalangan penerima layanan, memperburuk kondisi akuntabilitas, dan penurunan kepercayaan publik.

Haque mengemukakan kriteria mengukur kepublikan beserta implikasi masalahnya dalam pelayan publik:

1. Derajat perbedaan publik-privat.

Meskipun sangat tipis bedanya—apalagi dengan munculnya *quasi government state enterprise*—tetapi

tetap ada perbedaan antara publik dan privat, terutama di dalam nilai-nilai yang mendasari pelayanan, seperti tidak melayani hanya untuk sebagian, tetapi inklusif, seluruh warga negara baik yang kaya maupun yang miskin. Nilai keterbukaan, persamaan, keadilan, representasi semua kelompok, sifat monopolistik dan kompleks dan dampak sosial yang lebih luas dan lama, dimiliki oleh sektor publik, yang membedakannya dengan sektor privat (Coursey dan Bozeman 1990).

2. Komposisi penerima layanan.

Penerima layanan mencakup domain akses yang menjangkau seluruh warga negara; kepemilikan publik lebih luas; *scope* yang dilayani lebih luas, dengan beragam preferensi, kepedulian, dan kepentingan

3. Besarnya peran yang dimainkan pelayanan publik dalam jangkauan keluasan dampaknya pada masyarakat. Semakin luas jangkauan dampaknya, berarti semakin tinggi kepublikannya (*publicness*).

4. Derajat akuntabilitas publik.

Semakin aktif dan efektifnya instrumen-instrumen kontrol publik, seperti Dewan Perwakilan Rakyat, penegak hukum, ombudsmen, polling opini publik, dengar pendapat publik, kelompok kepentingan, media massa maka tingkat kepublikan semakin tinggi. Luasnya akuntabilitas berdasar strata sosial ekonomi juga menjadi ukuran *publicness*. Semakin rendah kesenjangan yang ada berarti semakin akuntabel.

5. Derajat kepercayaan publik pada kredibilitas, kepemimpinan, dan responsivitas pelayanan publik melayani masyarakat. Prinsip perilaku bisnis jika akan

diterapkan dalam pelayanan publik rentan dan riskan atas problem keterbatasan peran sosial pelayanan publik, bias kelas layanan, sehingga mengikis kepercayaan publik pada administrator negara, padahal kepercayaan publik adalah bagian yang kritis dari administrasi negara. Penurunan derajat kepercayaan publik bisa menurunkan legitimasi pelayanan publik.

Terkait dengan upaya peningkatan derajat kepercayaan publik, penting bagi pejabat publik merumuskan strategi menghadapi konflik kepentingan. Prinsip inti bagi pejabat publik untuk menangani konflik kepentingan dalam rangka untuk menjaga kepercayaan di lembaga publik:

1. Melayani kepentingan publik.

Pejabat publik harus membuat keputusan dan memberikan saran tanpa memperhatikan keuntungan pribadi, termasuk agama, profesional, partai politik, etnis, keluarga, atau preferensi pribadi lainnya tidak akan mempengaruhi integritas keputusan resmi keputusan. Pada saat yang sama, pejabat publik harus membuang, atau membatasi pengoperasian, kepentingan keuangan pribadi, hubungan pribadi atau afiliasi yang dapat membahayakan keputusan resmi di mana mereka terlibat.

2. Mendukung transparansi.

Organisasi publik dan pejabatnya juga harus memastikan konsistensi dan keterbukaan dalam menyelesaikan atau mengelola situasi konflik kepentingan, misalnya dengan menyediakan up-to-date informasi mengenai kebijakan organisasi, aturan dan prosedur administrasi mengenai konflik kepentingan, mempromosikan pengawasan dari manajemen mereka situasi seperti itu, mungkin dengan

melibatkan karyawan dalam *review* dari kebijakan konflik kepentingan yang sudah ada untuk tindakan pencegahan di masa depan.

3. Mempromosikan tanggung jawab individu.

Pejabat publik, khususnya pemegang jabatan publik dan manajer senior, harus bertindak setiap saat dengan cara yang menunjukkan integritas dan dengan demikian berfungsi sebagai contoh untuk pejabat lain dan masyarakat. Ketika berhadapan dengan kasus-kasus individual, pejabat senior dan manajer harus menyeimbangkan kepentingan dari organisasi, individu dan masyarakat. Pejabat publik juga harus menerima tanggung jawab untuk mengatur urusan pribadi mereka sehingga mencegah konflik kepentingan, dan untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan konflik demi kepentingan publik

4. Menciptakan budaya organisasi yang tidak mentolerir konflik kepentingan.

Organisasi publik juga harus menciptakan dan mempertahankan budaya komunikasi terbuka dan dialog untuk mempromosikan integritas, sambil memberikan bimbingan dan pelatihan untuk mempromosikan pemahaman

Strategi menghadapi konflik kepentingan ini sebenarnya juga persoalan yang menyangkut domain etika aparatur. Konflik kepentingan bisa juga muncul karena sistem pelayanan publik yang mengabdikan pada kekuasaan sehingga memberi ruang transaksi kepentingan dan korupsi. Sistem dan manajemen pelayanan publik yang berorientasi pada kekuasaan membuat nilai-nilai penyelenggara layanan sebagai

abdi warga (*public servant*) tidak berkembang. Untuk membuat sistem dan manajemen pelayanan publik berorientasi pada kepentingan warga, perlu dilembagakan nilai-nilai, simbol, bahasa, yang menempatkan warga sebagai panglima, sedangkan penyelenggara layanan sebagai abdi atau agen pelayanan (Dwiyanto, 2010:6).

Prediksi tentang posisi pelayanan publik menjelang 2020 menurut Perry dan Buckwalter (2010), dimulai dengan pergeseran yang terjadi pada pelayanan publik, yang kemudian diikuti dengan deskripsi kemunculan infrastruktur yang diperlukan untuk memfasilitasi dan memperkuat pelayanan publik di masa depan. Tiga perluasan pembangunan yang diduga menjadi pemicu perkembangan status pelayanan publik yaitu: realita politik baru dan retorika, transformasi yang diwariskan dari generasi ke generasi berikutnya, dan derajat peningkatan pelayanan publik.

Perubahan proses politik dan jargon pemerintah penguasa pada waktu pemilihan akan berpengaruh terhadap arah pelayanan publik. Perubahan kualitas masyarakat dari generasi ke generasi berikutnya dalam hal kepedulian dan keterlibatan masyarakat untuk urusan publik akan menjadi pendulum perubahan kualitas pelayanan publik dan permasalahan publik yang akan muncul. David Brooks (2008), juga berpendapat bahwa kita berada di tengah-tengah episode pergeseran yang didorong oleh tiga perubahan zaman: ekonomi, politik dan generasi. Argumen Brooks paralel dengan argumen untuk menilai kembali pelayanan publik oleh Hirschman seperempat abad sebelumnya. Ada pergeseran pendulum dari swasta ke aksi publik, yang disebabkan kekecewaan masyarakat atas peran swasta.

Pergeseran pendulum pelayanan publik dimulai dari ketidakpuasan terhadap pelayanan pemerintah bergeser ke orientasi pelayanan sektor swasta, kemudian terjadi ketidakpuasan atas dampak negatif yang ditimbulkan pelayanan swasta; maka pendulum bergeser ke aksi publik untuk penyediaan pelayanan publik, seperti pernyataan Fredericson (2008): "*we are witnessing the beginning of the end of the long era of bureaucrat bashing, of tearing down the managerial capacity of the national government, and the beginnings of reregulation*".

Era publik sebagai kekuatan penyeimbang secara alamiah di awal era penurunan publik dan birokrat juga dikemukakan oleh Albert Hirschman (1982), dalam tulisannya *In Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Menurutnya, dikotomi publik privat bisa dianalogkan dalam pemahaman yang sederhana tentang dinamika preferensi masyarakat: melakukan tindakan konsumsi sekaligus berpartisipasi dalam urusan publik, yang didorong oleh harapan mereka mendapatkan kepuasan, ternyata juga ada ketidakpuasan dan kekecewaan.

Pergeseran-pergeseran konsep pelayanan publik beserta eksesnya, merupakan tantangan pelayanan publik abad ke-21. Rekomendasi untuk menjawab tantangan ekses persoalan dalam perkembangan ini antara lain:

1. Mereviu ulang komparabilitas sektor privat dan sektor publik.

Komparabilitas yang dimaksud adalah rasionalitas yang mendasari tindakan sektor privat dan sektor publik, yang direpresentasikan melalui penggunaan konsep, nilai-nilai,

Public Governance

prinsip-prinsip, ideologi, struktur dan teknik yang digunakan untuk pelayanan sektor publik. Meskipun banyak kemiripan dan dapat diperbandingkan antara sektor publik dan privat, namun beberapa ide dan nilai perlu ditinjau ulang. Misalnya: kompetisi, produktivitas, pelanggan, uji coba pasar, *value for money*, dan managerialisme.

Perbedaan yang lain antara privat dan sektor publik juga di dalam jenis layanan yang disediakan, *citizen* yang harus dilayani, aktivitas yang dijalankan. Hal yang paling krusial adalah mereview ulang kekuatan ideologis dan keluasan skope reformasi sektor publik. Perlu adanya pendidikan dan pelatihan bagi administrator publik untuk mendalami ulang signifikansi perbedaan sektor privat dan publik serta peluang perubahan yang diperlukan dalam relasi privat-publik untuk menghasilkan pelayanan publik yang lebih peduli, inklusif dan akuntabel sehingga mampu meningkatkan derajat kepercayaan masyarakat.

2. Para pembuat kebijakan harus memeriksa kembali rasionalisasi orientasi berbasis pasar, yang menimbulkan eksese kesenjangan dan ketertinggalan warga negara dari kelompok miskin dan marginal, karena tidak memiliki daya beli yang dipersyaratkan dalam sistem *delivery* pasar. Pembuat kebijakan perlu melakukan koreksi bias pasar melalui kebijakan yang berpihak pada semua kelompok warga negara secara inklusif, peduli, dan tidak diskriminasi, sebagaimana ruh mandatory pelayanan publik.
3. Perlu menentukan sifat dan perluasan peran sektor publik berdasar kriteria obyektif lebih dari kriteria yang bias pasar, di mana sektor publik dilabeli tidak efisien dan

tidak efektif jikadibandingkan dengan pasar (Clements 1994; Haque 1996). Perlu pemetaan ulang konsep bahwa pasar bukanlah satu-satunya dan utama superior, dan menggambarkan dan mempertimbangkan lagi dengan tepat peran berbagai lembaga publik, lembaga swasta, join venture, organisasi sosial, organisasi masyarakat lokal dalam konteks bermacam-macam sektor sosial ekonomi atau penyedia jasa layanan publik.

Terkait dengan kontinum barang publik-privat, Richard Bately (1994, 498-9) yang disitir oleh Haque (2010) menawarkan pola:

- a. Barang publik dengan kecenderungan monopolistik dan eksternalitas tinggi (contoh: penyediaan air, kesehatan masyarakat) seharusnya mengambil bentuk "*pure government supply*", pemerintah sepenuhnya bertanggungjawab atas ketersediaan barang publik
- b. Barang publik dengan skala kecil dengan eksternalitas terbatas (contoh: jalan lokal, drainase lokal) seharusnya mengadopsi bentuk "*community supply*", di mana masyarakat dilibatkan atas ketersediaannya.
- c. Barang publik yang memiliki karakter dapat diproduksi bersama dan dikelola dengan sistem kontrak, sebaiknya dikelola dengan "*government ownership but private production*"; kepemilikan tetap ditangan pemerintah, tapi produksi bisa dikerjasamakan secara kontrak kepada swasta.
- d. *Excludable goods*, di mana perusahaan swasta dapat menghasilkan, tetapi kontrol pemerintah sangat penting (misalnya: gas, listrik), seharusnya dengan pola "*government ownership but private production*",

Public Governance

yaitu kepemilikan tetap di tangan pemerintah, tetapi produksi bisa dikerjasamakan secara kontrak kepada swasta.

- e. Barang-barang yang memiliki eksternalitas positif dan lebih efisien jika diproduksi oleh swasta, sebaiknya dikelola berdasar subsidi publik untuk konsumsi privat
- f. Barang publik yang tidak melibatkan konflik kepentingan di antara pengguna (seperti masyarakat pengguna air, sekolah lokal), seharusnya dikelola dengan mengikuti strategi "*user's control over public supply*".

Hal lain yang perlu dipertimbangkan adalah kepentingan menjaga stabilitas ekonomi nasional yang dipengaruhi oleh perkembangan global, aliansi perusahaan nasional dan perusahaan multi nasional, dan koordinasi di antara lembaga otonom. Pengaturan perusahaan yang baru diprivatisasikan dan kondisi sosial ekonomi kelompok miskin yang cenderung memburuk dikarenakan eksekusi kebijakan "*anti welfare*", yang perlu campur tangan lebih besar dari sektor publik.

- 4. Perlu mengefektifkan evaluasi dan kontrol akibat erosi akuntabilitas yang merupakan eksekusi dari sistem orientasi pasar (seperti privatisasi, *contracting out*, kemitraan pemerintah-swasta, dan lembaga-lembaga otonomi. Perlu diefektifkan mekanisme kontrol demokrasi seperti debat publik, debat parlemen, kontrol internal administrasi, dan sebagainya untuk mengeliminir peluang korupsi.

Perlu diefektifkan transparansi untuk mengontrol akuntabilitas pejabat publik, seperti pengumuman aset pejabat publik, sumber pendapatan, dan keterlibatan

usaha bisnisnya. Di dalam atmosfir bisnis sektor publik sangat rentan memunculkan peluang korupsi, tiap pemerintah perlu mengadopsi ketentuan bagi pejabat publik untuk membangun keterbukaan pada publik (*declare public*) terkait aset pribadi kepada masyarakat, termasuk keterbukaan pada media sebagai instrumen delivery informasi publik. Semua hal tersebut untuk mengantisipasi dan mengontrol eksekusi mismanajemen, kekurangan responsivitas, dan korupsi.

5. Salah satu eksekusi yang ditimbulkan bias pasar dari reformasi publik adalah penurunan kepercayaan publik atau sinisme pada *public governance* (Berman 1997; Caiden, Halley, dan Maltais 1995; Kettl 1998). Sektor publik perlu mengembalikan kepercayaan publik melalui reformasi pelayanan dengan berpihak kepada kelompok yang menjadi korban bias pasar, melayani semua warga negara, mengaktifkan peran sektor publik berbasis pada kebutuhan warga (bukan asumsi bias pasar), dan penguatan instrumen akuntabilitas, dan penguatan birokrasi untuk menghadapi eksekusi negatif kooptasi politik, untuk memulihkan persepsi masyarakat tentang peran sektor publik.
6. Reformasi pelayanan publik yang berbasis dorongan pasar (*market driven*) perlu mempertimbangkan faktor kontekstual sosial ekonomi. Variasi antar negara dan antar regional ditengarai menghasilkan dampak yang berbeda dalam hal reformasi sektor pelayanan publik berbasis dorongan pasar.

Dalam konteks ekonomi faktor pendorong keberhasilan reformasi sektor publik tergantung pada: (1) apakah ia memiliki ekonomi maju dan sistem pasar; (2) apakah

memiliki pengusaha besar untuk membeli dan mengelola barang dan jasa yang diprivatisasi atau dikontrak-usahakan; (3) apakah pemerintah mampu mengatur dan memantau semua aset diprivatisasi, (4) dan apakah pemerintah memiliki kapasitas untuk memastikan derajat transparansi yang memadai pada transaksi yang dilakukan oleh publik-swasta (Gormley 1994).

Dalam konteks politik, reformasi sektor publik tergantung pada: (1) apakah publik mendukung reformasi; (2) apakah pemimpin politik memiliki kapasitas dan keuletan untuk menghadapi atau mengkooptasi kekuatan oposisi; (3) dan apakah para pembuat kebijakan secara serius berkomitmen untuk reformasi ini (World Bank 1995).

Sangat penting untuk mempelajari konteks dalam memperkenalkan reformasi sektor publik berbasis dorongan pasar. Hal ini perlu perhatian khusus karena resiko yang mungkin timbul tidak hanya positif yang membuat reformasi efektif, tetapi juga potensial menghasilkan eksekusi negatif merugikan sosial ekonomi pada masyarakat.

7. Para pembuat kebijakan saat ini dan masa depan harus mengevaluasi faktor-faktor utama internasional dan nasional serta kekuatan-kekuatan yang menghasilkan reformasi sektor publik yang berbasis dorongan pasar. Perlu dicermati ideologi dibalik mekanisme reformasi sektor publik. Persoalan penyebab inefisiensi dan bentuk-bentuk kekacauan ekonomi harus diatasi, sesuai konteks faktor-faktor pemicu munculnya persoalan tersebut. Keserasmian ini perlu dilakukan untuk mengantisipasi atau meminimalisir eksekusi negatif ideologis dibalik suatu mekanisme, seperti halnya eksekusi negatif bias pasar.

Selain dari ekses perkembangan konsep pelayanan publik, tantangan abad ke-21 juga muncul dari sisi kualitas pelayanan publiknya. Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, kecenderungan pelayan publik bukanlah personal yang memiliki kualitas inovatif dan kreatif tinggi, sebagaimana mereka yang bekerja di dunia usaha swasta. Perry dan Buckwalter (2010), menyebut tantangan ini sebagai tantangan untuk memperbaiki infrastruktur pelayanan publik. Mereka memprediksikan enam komponen infrastruktur yang secara signifikan akan mempengaruhi status jangka panjang pelayanan publik:

1. Menyegarkan kembali daya tarik pekerjaan sektor publik.

Sektor publik memerlukan sumber daya pekerja yang berkualitas; kreatif, inovatif, punya kepedulian pada publik, beretika dan akuntabel. Berarti perlu sistem insentif dan rekrutment yang memberi garansi diperolehnya input yang handal di sektor publik. Jadi sektor publik tidak dihuni oleh *second class*. Hal ini bertentangan dengan fenomena di Indonesia, di mana sektor publik menjadi magnet tinggi bagi angkatan kerja, meski gaji pegawai negeri jauh tertinggal di banding gaji di perusahaan swasta besar. Di Indonesia pegawai negeri dipandang memiliki kenyamanan tinggi dan rendah tantangan.

Penyediaan kebutuhan publik juga perlu kerjasama dengan sektor non pemerintah. Supaya pihak non pemerintah tertarik, maka perlu mengurangi disfungsi sistemik dari kemitraan publik-swasta. Desain dan manajemen kemitraan publik-swasta, melalui sistem kontrak dan kolaborasi penyediaan layanan banyak diminati swasta. Namun, perlu diantisipasi kontribusi

Public Governance

negatif pengelolaan swasta bagi prinsip inklusivitas bagi semua warga negara. Namun demikian, momok *outsourcing* dalam kemitraan dengan swasta juga bisa membangkitkan semangat dari para pegawai sektor publik meningkatkan kinerjanya jika tidak ingin tergeser posisinya.

2. Menyesuaikan struktur gaji dan upah.

Penyesuaian gaji dan upah ini dikaitkan secara signifikan dengan peningkatan kualitas sumber daya pelayan publik, supaya mendapatkan tenaga berkualitas tinggi yang selama ini banyak mencari pekerjaan di sektor non publik karena daya tarik gaji. Namun kebijakan penyesuaian ini menjadi tidak tepat ketika tidak diimbangi dengan penyaringan sistem rekrutmen dan promosi jabatan berbasis kompetensi dan kompetisi kualitas.

3. Mendesain ulang sistem pensiun pegawai sektor publik.

Cara ini masih konsisten dengan asumsi yang diberlakukan pada strategi sebelumnya, yaitu dalam rangka memberi daya tarik sektor publik bagi sumber daya yang memiliki kualitas kerja unggulan sehingga diharapkan dapat memperbaiki kualitas pelayanan publik. Karena preposisi yang dibangun dalam wacana peningkatan kualitas pelayanan publik adalah pengaruh faktor human dan nilai-nilai yang mendorongnya. Menyitir pendapat Perry dan Buckwalter (2010): “*we believe that public events and personalities are paving the way for a more positive-but still complex-role for public service*”.

4. Menekankan kembali sistem pelayanan publik lintas sektoral.

Ini terkait dengan pemberian motivasi baik kepada personil pelayan publik maupun instansi penyelenggara pelayanan publik. Motivasi pelayan publik diindikasikan dari: (1) menunjukkan komitmen melayani publik; (2) menjamin tindakan-tindakannya memenuhi kebutuhan publik; dan (3) menyelaraskan tujuan organisasi dan praktik pelayanan dengan kepentingan publik (OPM, 2010).

Strategi ini masih relevan dengan perbaikan sistem rekrutmen pegawai sektor publik, termasuk sistem insentif pegawai untuk mendorong motivasi, sosialisasi nilai-nilai pelayanan organisasi kepada semua pelayanan publik dalam organisasi tersebut, penetapan sistem monitoring dan evaluasi kinerja pelayanan publik, pemberian diskresi kepada pelayan publik operasional untuk mengkaitkan tugas operasionalnya dengan kaitan misi pelayanan organisasinya.

5. Reposisi pelatihan dan pengembangan sebagai elemen rutin dari kontrak kerja.

Khusus untuk pegawai yang bertugas di pelayanan publik menjadi kebutuhan mutlak investasi human capital untuk meningkatkan kecakapan dan komitmen pelayanan publik. Namun hal yang perlu dicermati adalah signifikansi pelatihan dan pendidikan ketrampilan dengan perubahan kinerja yang terukur dari pelayan publik. Hal ini masih tidak menyimpang dari pentingnya sistem insentif dan disinsentif bagi pelayan publik untuk menyajikan komitmen dan kualitas pelayanan yang terbaik.

6. Memikirkan kembali struktur akuntabilitas yang mengakomodasi kinerja, tetapi melegitimasi otonomi dan kompetensi pelayan publik.

Strategi ini terkait dengan kewenangan diskresi dalam implementasi kebijakan pelayanan, yaitu kemampuan pelayan publik sebagai administratur pelaksana untuk mempengaruhi kebijakan dalam penyediaan layanan sesuai perkembangan teknis yang dihadapi di lapangan.

Banyak mekanisme kontrol pelayanan publik dari perspektif ekonomi yang berorientasi tradisi prinsipal-agent model, dengan fokus pada pengamanan kepatuhan melalui supervisi (Brehm dan Gates, 1997), namun mekanisme ini berimplikasi negatif karena mematikan kreatifitas dan fleksibilitas menangani persoalan teknis di lapangan pelayanan publik.

Brehm dan Gates (2008), menyatakan bahwa kebutuhan saat ini adalah pengembangan struktur akuntabilitas yang mendorong pelayan publik mencapai tingkat kinerja yang tinggi, tetapi juga memberikan kesempatan untuk latihan otonom dalam tugas-tugas mereka. Mereka menunjukkan bahwa pelatihan yang tepat, penanaman kepercayaan, dan manajemen tugas perbaikan dapat meningkatkan struktur akuntabilitas di sektor publik. Langkah ke arah ini akan membantu membuat pelayanan publik menggunakan kreativitas mereka dalam memecahkan masalah publik yang menantang.

Transparansi Informasi

Dan Peningkatan Aksesibilitas Pelayanan Publik

Transparansi Informasi dan Aksesibilitas

Keterbukaan dan transparansi dapat dipahami sebagai “*the availability and accessibility of relevant information about the functioning of the polity*” (Gerring & Thacker, 2004). Dari definisi tersebut dapat dilihat adanya dua komponen penting yang membangun transparansi, yaitu: ketersediaan (*availability*) informasi publik dan aksesibilitas informasi publik. Dua komponen ini terkait erat dengan isu *content* (isi) dan isu metode atau prosedur untuk mendapatkan content yang relevan dengan kepentingan publik.

Terkait dengan pengambilan keputusan oleh pejabat publik, Nolan (1998) dalam Curtin dan Meijer (2006), menyatakan bahwa transparansi mensyaratkan agar pejabat publik bersikap seterbuka mungkin mengenai semua keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*) yang mereka ambil. Pengambil keputusan harus memberikan alasan yang kuat atas keputusan yang mereka ambil, dan pengambil keputusan harus siap untuk tidak melarang atau menghambat akses kepada informasi publik ketika kepentingan publik menuntut untuk itu (Curtin dan Meijer, 2006).

Welch dan Hinnant (2003), mengatakan bahwa transparansi suatu organisasi dapat diukur menggunakan tiga indikator, yaitu: (1) seberapa luas akses yang dibuka; (2) seberapa dalam informasi tentang proses di dalam organisasi diijinkan untuk dibuka; dan (3) seberapa banyak perhatian yang diberikan organisasi itu kepada respons atau masukan yang diberikan oleh publik. Semakin transparan sesuatu organisasi, semakin terbuka organisasi itu untuk membiar-

Public Governance

kan atau mengizinkan publik untuk mengawasi kinerja organisasi dan berpartisipasi di dalam proses kebijakan organisasi (Curtin dan Meijer, 2006).

Melihat beberapa definisi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa isu transparansi terkait erat dengan informasi, dalam hal ini informasi publik. Dalam buku *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*, dengan tegas Schiavo-Campo dan Sundaram (2000:579) menyatakan bahwa:

Transparency in public administration means that relevant information is made available to the general public in usable form, and that government regulations and decisions are clear and adequately disseminated. Transparency is a prerequisite for genuine accountability and reinforces predictability. Inefficiency and corruption thrive best in the dark, and the capacity to press for change from outside government requires a public with adequate information on the activities and standards by which to judge the performance of public services.

Transparansi menjadi syarat utama bagi akuntabilitas lembaga publik, sebab “kegelapan” informasi adalah lahan yang subur bagi tumbuhnya inefisiensi dan korupsi. Diperlukan transparansi, kondisi di mana publik bisa memperoleh informasi yang memadai mengenai aktivitas-aktivitas dan standar-standar yang digunakan untuk menilai kinerja pelayanan publik.

Stirton dan Lodge (2001), mengidentifikasi dua fungsi yang dijalankan oleh transparansi terkait dengan pelayanan publik:

- a. Fungsi pertama adalah untuk menjamin bahwa penyedia layanan publik menghormati hak-hak individu atau warga negara. Transparansi berarti membuka ruang bagi pengawasan dan kontrol atas penyediaan pelayanan publik diperlukan untuk memastikan bahwa pelayanan publik di berikan secara efektif dan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik.
- b. Fungsi kedua terkait erat dengan teori demokrasi yang menjunjung tinggi partisipasi individual di dalam proses pengambilan keputusan yang akan berdampak atas kehidupannya. Dalam pandangan ini, transparansi meningkatkan otonomi individu untuk terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan publik.

Lebih jauh terkait isu transparansi, pelayanan publik dan warga negara, Stirton dan Lodge (2001), menyatakan bahwa transparansi menuntut dua keadaan, yaitu (1) warga memiliki kemampuan untuk mempengaruhi (atau mengontrol) cara pelayanan publik dilakukan berdasar pada pandangan dan preferensi mereka tentang bagaimana pelayanan publik itu seharusnya dilakukan; dan (2) warga mengetahui bagaimana keputusan terkait pelayanan publik itu dibuat.

Dengan demikian, transparansi informasi, khususnya informasi terkait dengan pelayanan publik, merupakan kondisi yang harus dibangun untuk mencapai pelayanan publik yang berkualitas, sesuai dengan kebutuhan publik, dan akuntabel kepada publik.

Penchansky and Thomas (1981), menyatakan bahwa akses terkait dengan pertemuan dan kecocokan antara karakteristik dan harapan dari penyedia layanan dan klien. Mereka mengidentifikasi lima karakteristik dari akses, yaitu:

1. *Affordability* (keterjangkauan), berhubungan dengan apakah biaya yang dituntut oleh penyedia layanan akan dapat dipenuhi oleh kemampuan dan kemauan klien.
2. *Availability* (Ketersediaan), mengukur seberapa jauh penyedia layanan memiliki sumber daya, personli, dan teknologi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan klien.
3. *Accessibility*, mengacu kepada aspek geografis, yaitu apakah lokasi layanan yang ditawarkan akan dapat dicapai secara mudah oleh klien.
4. *Accommodation*, mencerminkan seberapa jauh pelayanan yang disediakan itu dikelola untuk dapat sesuai dengan tuntutan dan pilihan-pilihan klien.
5. *Acceptability* (Penerimaan), yang berkaitan dengan seberapa nyaman (*comfortable*) klien dapat menerima bentuk-bentuk layanan yang ditawarkan dan diberikan.

Sekalipun sebenarnya ditulis untuk sektor pelayanan kesehatan, namun lima karakteristik akses yang diajukan oleh Penchansky dan Thomas di atas dapat digunakan sebagai indikator-indikator untuk mengukur aksesibilitas pelayanan publik yang lain.

Akses kepada pelayanan publik juga menyangkut masalah kesetaraan dan keadilan, yaitu semua warga memiliki hak dan peluang yang sama untuk memperoleh pelayanan publik yang mereka perlukan.

Mekanisme membangun Transparansi Informasi Pelayanan Publik

Di dalam membangun transparansi informasi yang berkenaan dengan peningkatan akses warga kepada pelayanan publik, ada dua dimensi yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu dimensi penyediaan informasi oleh lembaga publik dan dimensi kapabilitas warga untuk memperoleh informasi terkait pelayanan publik yang mereka perlukan.

2. Dimensi Penyediaan Informasi oleh Lembaga Publik

Dalam kasus Indonesia, ada dua kebijakan yang dibuat Pemerintah terkait dengan pelayanan publik, yaitu Undang-Undang 25/2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang no 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Dalam Bab V, pasal 23 UU 25/2009, diamanatkan bahwa lembaga pelayanan publik perlu menyelenggarakan sistem informasi pelayanan publik. Sistem informasi pelayanan publik ini merupakan serangkaian kegiatan yang meliputi penyimpanan, pengelolaan serta mekanisme penyampaian informasi dari penyelenggara pelayanan publik kepada masyarakat.

Informasi pelayanan publik yang disediakan harus dapat diakses oleh masyarakat dengan berbagai latar belakang, sehingga penyediaan informasi pelayanan publik itu diberikan dengan memperhatikan dua aspek: (1) media dan pesan: informasi disajikan dalam berbagai format lisan, tulisan Latin, huruf braile, bahasa gambar dan/atau bahasa lokal; (2) informasi disajikan secara manual ataupun elektronik.

Sedangkan dalam hal isi (*content*), pasal 24 UU 25/2009 informasi pelayanan publik yang disediakan setiak-tidaknya harus memuat tentang: profil penyelenggara layanan publik, profil pelaksana, standar pelayanan, maklumat pelayanan, pengelolaan pengaduan, dan penilaian kinerja. Berdasar isi informasi publik yang harus disediakan ini, warga diharapkan dapat mengetahui dengan pasti apa dan dengan standar kualitas layanan seperti apa yang akan mereka dapatkan.

2. *Dimensi Kapabilitas Warga untuk Memperoleh Informasi Pelayanan Publik*

Ketersediaan informasi pelayanan publik yang dilakukan oleh lembaga publik tidak secara serta merta menjamin bahwa warga akan dapat memperoleh dan memanfaatkan informasi itu. Heeks (2000) mengidentifikasi setidaknya ada tiga sumber daya yang harus dimiliki oleh warga untuk dapat mengakses informasi publik yang mereka perlukan.

Pertama, adalah waktu dan sumber daya finansial. Warga akan memerlukan waktu dan biaya untuk mengakses informasi publik. Tantangan yang muncul kemudian adalah bagaimana informasi publik dapat diperoleh dengan metode yang sesederhana mungkin dan biaya serendah mungkin oleh warga.

Kedua, warga hanya akan dapat mengakses informasi publik apabila mereka mengetahui bahwa memang informasi itu tersedia bagi mereka, bahwa informasi itu boleh dan terbuka untuk diakses, dan mengetahui bagaimana informasi itu dapat diperoleh. Kebanyakan warga masyarakat tidak memiliki cukup pengetahuan tentang ketiga aspek di atas, sehingga informasi publik

yang mungkin begitu banyak tersedia tetap tidak dapat dimanfaatkan oleh warga karena ketidaktahuan mereka bahwa informasi itu ada dan ketidaktahuan tentang bagaimana cara mendapatkannya.

Ketiga, aspek motivasi warga untuk memperoleh informasi publik. Tidak semua warga ternyata memiliki keinginan atau motivasi untuk memperoleh informasi selengkap mungkin mengenai pelayanan publik yang mereka perlukan. Ada dua sikap yang teridentifikasi: apatis dan tidak tertarik kepada informasi publik.

Melihat kepada dimensi warga dalam kaitannya dengan ketersediaan informasi publik, sangat krusial untuk membicarakan kapabilitas warga dalam mengelola informasi, yang biasa dikenal dengan kemampuan melek informasi atau *information literacy*.

Zurkowski (1974), mendefinisikan *information literacy* sebagai "*techniques and skills for utilizing the wide range of information tools as well as primary sources in molding information solutions to their problems*". Menurut definisi ini, masyarakat dinilai melek informasi ketika mereka memiliki kemampuan dan ketrampilan untuk memanfaatkan berbagai piranti informasi dan sumber-sumber informasi untuk menyelesaikan persoalan yang mereka hadapi. Pembahasan lebih dalam mengenai *information literacy* dibahas pada bagian selanjutnya dari bab ini.

Dengan demikian, transparansi informasi dari sisi penyelenggaran pelayanan publik harus diimbangi dengan kemampuan *information literacy* dari sisi warga. Apabila kedua dimensi ini dapat dibangun dengan seimbang, maka

Public Governance

peningkatan kualitas dan aksesibilitas pelayanan publik akan dapat ditingkatkan.

Warga Negara yang Peduli

Warga Negara yang Sadar hak dan Kewajibannya

One might suggest as a prime motto for the new politics, no rights without responsibilities. Government has a whole cluster of responsibilities for its citizen and others, including the protection of the vulnerable (A. Giddens)

Jika dikaji dari status legalitas, hak dan kewajiban merupakan dua komponen sentral atau pokok kewarganegaraan modern. Akan tetapi, kewarganegaraan tidak sekedar menyangkut status legalitas formal. Kewarganegaraan juga berpijak pada status politis dan sosiologis di mana seseorang menjadi anggota yang kompeten dalam suatu sistem politik. Oleh sebab itu, hak sipil, politik, dan sosial merupakan aspek konstitutif yang utama.

Teoretisasi Hak dan Kewajiban

Pembahasan mengenai hak dan kewajiban selalu menarik terutama di kalangan ahli hukum, khususnya filsafat hukum. Kalidjernih (2007:96), menyatakan bahwa hak mengacu kepada keuntungan di mana tiap individu memiliki klaim yang adil baik secara moral maupun secara hukum. Hak biasanya berkaitan dengan isu-isu kekuasaan, legitimasi, dan keadilan.

Dalam pandangannya, ada dua perspektif utama tentang isu-isu hak dalam proyek modernis. *Pertama*, kaum

libertarian percaya bahwa setiap individu pantas mendapatkan hak dan pilihannya secara independen dari lingkungan sosialnya, khususnya dari campur tangan negara. *Kedua* (sebaliknya), kaum republikan (termasuk sebagian besar komunitarianis konservatif) memandang kepantasan mendapatkan hak individual tidak mengurangi kewajiban seseorang dari komunitasnya. Dalam pandangan ini negara diharapkan memainkan peran lebih besar dalam masyarakat untuk memelihara tatanan sosial dan moral.

Sementara itu, Robert Audi dalam *The Cambridge Dictionary of Philosophy* (1995), memberikan penjelasan tentang hak sebagai berikut :

Rights, advantageous positions conferred on some possessors by law, morals, rules, and other norms. There is no agreement on the sense in which rights are advantages. Will theories hold that the rights favor the will of the possessor over the conflicting will of some other party; interest theories maintain that rights serve to protect or promote the interest of the high holder

Pernyataan tersebut di atas menunjukkan bahwa hukum, moral, peraturan atau norma-norma lain dapat memberikan hak kepada seseorang. Dengan kata lain, kedudukan yang menguntungkan bagi para pemilik hak dapat ditolerir melalui aturan-aturan yang berlaku dalam masyarakat.

Berdasarkan teori kemauan (*will theory*), maka hak mengutamakan kemauan pemilik hak dari berbagai keinginan yang berbeda dengan pihak lain. Sementara teori kepentingan (*interest theory*), lebih menekankan bahwa hak berperan untuk melindungi atau mengembangkan kepentingan pemilik hak. Kedua teori besar ini lahir sebagai produk pemikiran sejarah peradaban manusia, dimana

keduanya mencerminkan perlakuan yang berbeda sebagai wujud manifestasi interaksi antara manusia yang satu dengan yang lain

Selanjutnya, Satjipto Rahardjo (1986:86), menyatakan bahwa suatu kepentingan merupakan sasaran dari hak, bukan hanya karena dilindungi oleh hukum, tetapi juga karena adanya pengakuan. Pengakuan ini penting dilihat sebagai *ratio legis* munculnya sikap bersama bahwa sesuatu hak yang melekat bagi pemiliknya dipahami dan disadari dapat menghasilkan keteraturan-keteraturan.

Berkaitan dengan apa yang dinyatakan oleh Rahardjo tersebut, Robert Audi (1995), mengungkapkan bahwa di samping ada hak hukum, juga terdapat hak alami. Ia menyatakan sebagai berikut : *‘just as positive law posited by human lawmakers confers legal rights, so the natural law confers natural rights’*.

Nur Ahmad Fadhil Lubis dalam Majda El-Muhtaj (2005:41), memberikan penjelasan tentang hak hukum dan hak alami ini. Menurutnya, hak hukum dapat ditarik kembali atau dialihkan sesuai dengan ketentuan *lawmakers*, sedangkan hak alami bersifat melekat dan abadi pada pemiliknya. Hak alami ini tidak dapat ditanggalkan, baik oleh raja atau negara sekalipun, *inalienable rights*. Menegaskan hal tersebut, Robert Audi menyebutkan hak hukum sebagai *advantegous positions under the law og a society*, sedangkan hak alami dinamakan *most fundamental rights*.

Robert Audi juga menyatakan bahwa status juga memiliki peran sentral dalam memberikan dan menentukan hak tertentu. Menurutnya hak sangat terkait dengan status. Hak anak misalnya, merupakan hak yang melekat pada status seseorang dalam kapasitasnya sebagai seorang anak.

Demikian juga dengan hak wanita, hak buruh, hak orang tua, hak perusahaan, dan sebagainya. Berarti karena status seseorang mengalami perubahan yang tidak saja diakibatkan oleh perubahan sosial dan ekonomi seperti status buruh dan majikan, maka hak juga mengalami perubahan sesuai dengan pihak mana seseorang itu berhadapan dan berinteraksi.

G.W. Paton (1951:218), menyatakan bahwa perbedaan itu dipandang sebagai realitas adanya implikasi baru yang memberikan pengaruh yang bersifat alami terhadap hukum. Korelasi antara keduanya akan semakin menjadikan hak lebih tegas, baik untuk melindungi atau melarang seseorang untuk melakukan sesuatu. Dengan demikian hal ini menunjukkan bahwa meskipun ada perbedaan antara hak hukum dengan hak lainnya, namun hal itu bukan berarti bahwa hak jauh dari konsepsi umum yang menegaskannya sebagai sesuatu yang eksis dalam masyarakat.

Sementara itu dalam teori politik, ada beberapa macam hak yang telah diidentifikasi. Cranston dalam Kalidjernih (2007:96) contohnya, membuat sebuah perbedaan antara hak legal (hukum) dan hak moral. Menurut Cranston, hak legal dibangun dengan acuan kepada hukum. Perspektif positivis ini menganggap hak yang benar (*true*) dapat dipaksakan oleh sebuah pengadilan. Di pihak lain, hak moral tidak bisa ditentukan dengan sistem hukum. Keabsahannya bergantung pada praktik-praktik sosial dan kultural.

Wealey Hohfeld Kalidjernih (2007:96), membuat klasifikasi hak. Klasifikasi klasik hak-hak oleh Wealey Hohfeld tersebut tertuang dalam karyanya yang berjudul *Fundamental Legal Conception*. Hohfeld menganggap bahwa ada

empat jenis hak, yakni kebebasan (*liberties*), klaim (*claims*), imunitas (*immunities*) dan kekuasaan (*powers*). Kebebasan merupakan hak yang tidak memaksakan kewajiban spesifik pada siapapun. Sebuah klaim menjadi eksis hanya bila terdapat suatu kewajiban pada orang lain. Imunitas mengacu pada sebuah pengecualian (*exemption*) yang diberikan kepada seseorang melalui jalur hukum. Kekuasaan merujuk kepada hak institusi politik yang menentukan hak seseorang.

Di samping itu, Hart (1967), juga mengajukan dua macam hak : hak spesifik yang eksis karena kesepakatan-kesepakatan antara individu-individu yang membenarkan keterbatasan kebebasan seseorang dan hak umum yang eksis dalam ketiadaan hak spesifik dimana individu-individu memiliki hak yang tidak bisa dipaksakan.

Konsep hak sering dipertalikan dengan pembahasan tentang kewajiban. Austin Fagothey dalam Kalidjernih (2007:95) menyatakan bahwa kewajiban adalah tanggung jawab, yaitu tanggung jawab yang merupakan akibat dari perilaku manusia. Setiap orang memiliki pilihan atau kebebasan individual, tetapi secara moral memikul tanggung jawab atas tindakan-tindakan yang dilakukannya. Tindakan manusia secara inheren diasosiasikan dengan penalaran moral. Akan tetapi mereka tidak selalu dapat dimintai pertanggungjawabannya. Tanggung jawab dapat saja dimodifikasi karena ketidakpedulian, ketakutan, hasrat, daya dan kebiasaan manusiawi. Di lain pihak, kewajiban secara spesifik mengacu kepada tanggung jawab atau kewajiban hukum. Sama halnya dengan kewajiban, tanggung jawab legal mengasumsikan tuntutan moral. Karena kewajiban secara legal dapat dipaksakan, kegagalan dalam melaksanakan kewajiban seseorang dapat berakibat sanksi hukum.

Sanksi berarti janji akan mentaati hukuman bila melanggar hukum, atau ke dua-duanya. Ia juga berarti hadiah atau hukuman.

Mengenai relasi hak-kewajiban (*rights-duty*), Paton (1951:218) menegaskan bahwa antara keduanya terdapat beberapa relasi hukum, yang masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda. Menurutnya ada 4 (empat) unsur yang mutlak terpenuhi pada setiap hak hukum, yaitu:

(1) The holder of the rights; (2) The act of forbearance to which the rights relates; (3) The res concerned (the object of the right); (4) The person bound by the duty. Every rights, therefore, is a relationship between two or more legal persons, and only legal persons can be found by duties or be the holders of legal rights. Rights and duties are correlatives, that is we cannot have a right without corresponding duty or duty without a corresponding right.

Menegaskan hal tersebut, Sudikno Mertokusumo (1999: 41) mengatakan bahwa setiap hubungan hukum yang diciptakan oleh hukum selalu mempunyai dua segi yang isinya di satu pihak sebagai hak, sedangkan di pihak lain kewajiban. Tidak ada hak tanpa kewajiban, sebaliknya tidak ada kewajiban tanpa hak. Hal inilah yang menurutnya bahwa hukum berbeda dengan hak dan kewajiban, walaupun keduanya tidak dapat dipisahkan. Hak dan kewajiban menjadi lebih tegas berlaku pada saat hukum dilibatkan dalam kasus konkret. Dengan demikian implikasinya adalah lahirnya hak dan kewajiban.

Menurut Mertokusumo, hak dan kewajiban bukanlah kumpulan peraturan atau kaidah, melainkan perimbangan kekuasaan dalam bentuk hak individual di satu pihak yang

tercermin pada kewajiban bagi pihak lain. Dengan kata lain ia ingin mengatakan bahwa hak dan kewajiban merupakan kewenangan yang diberikan kepada seseorang oleh hukum. Bentuk hubungan seperti inilah yang oleh Robert Audi disebut dengan *logical correlatives*.

Berbeda dengan pandangan sebelumnya, Salmond sebagaimana dikutip oleh Paton tidak sependapat menggunakan terma atau istilah *right-duty*. Menurutnya hal tersebut sebagai *very over worked and was frequently used for relationship which were not in reality the same, thus causing confusion in legal argument* (1951:224). Oleh karenanya, Salmond menyebutkan ada tiga komponen yang lain, yakni kemerdekaan, kekuasaan, dan imunitas. Jika kita menyebut hak, maka menurutnya, semua pengertian itu sudah termasuk di dalamnya, yaitu masing-masing sebagai (hak dalam arti sempit; (2) kemerdekaan; (3) kekuasaan; (4) imunitas.

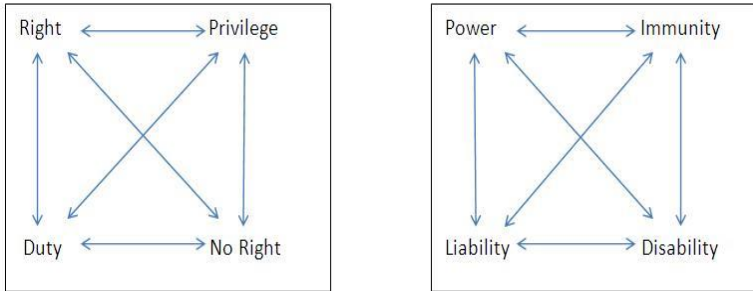
Satjipto Rahardjo (1986:96-98), memberikan penjelasan keempat elemen tersebut di atas. Hak dalam arti sempit, yakni terbangunnya korelasi positif antara hak dan kewajiban. Apabila hak (dalam arti sempit) itu ada pada seseorang sebagai pasangan dari kewajiban yang dibebankan pada orang lain, maka juga kemerdekaan yang diberikan oleh hukum kepada saya berpasangan dengan tiadanya kewajiban hukum pada dirinya sendiri. Dengan demikian, ruang lingkup kemerdekaan saya menurut hukum adalah seluas bidang kegiatan yang oleh hukum dibiarkan untuk dilakukan. Saya berbuat apa saja menurut apa yang saya senangi, tetapi saya tidak mempunyai hak untuk melakukan perbuatan yang akan mengganggu hak yang sama yang dimiliki orang lain. Jika demikian, yang pertama hak itu

berhubungan dengan hal-hal yang harus dilakukan oleh orang lain untuk saya, maka yang terakhir ini, hak hanya berurusan dengan hal-hal yang boleh dilakukan untuk diri saya sendiri.

Kekuasaan yang memperlihatkan ciri kesamaan dengan kemerdekaan, sebaliknya berbeda dengan hak dalam arti sempit, karena tidak mempunyai pasangan berupa kewajiban pada orang lain. Kekuasaan ini berupa hak yang diberikan kepada seseorang untuk melaksanakan hukum, mewujudkan kemampuannya guna mengubah hak-hak, kewajiban-kewajiban, pertanggungjawaban atau lain-lain hubungan hukum, baik dari dirinya sendiri maupun orang lain. Perbedaan kekuasaan dengan kemerdekaan adalah bahwa yang pertama memiliki konsekuensi pertanggungjawaban, sedangkan terakhir tidaklah demikian. Begitu pun, kekuasaan tidak berarti dengan serta merta pula memiliki kebebasan yang sebebaskan-bebasnya. Secara publik, kekuasaan disebut dengan kewenangan, sedangkan secara privat, kekuasaan disebut dengan kecakapan.

Imunitas berarti kekebalan terhadap kekuasaan hukum orang lain. Sebagaimana halnya kekuasaan itu adalah kemampuan untuk mengubah hubungan-hubungan hukum, kekebalan di sini merupakan pembebasan dari adanya suatu hubungan hukum untuk bisa diubah oleh orang lain. Kekebalan ini mempunyai kedudukan yang sama dalam hubungannya dengan kekuasaan, seperti antara kemerdekaan dengan hak dalam arti sempit, kekebalan adalah pembebasan dari hak orang lain. Korektif dari kekebalan adalah ketidakmampuan, yaitu ketiadaan kekuasaan. Hubungan keempat elemen ini digambarkan sebagai berikut:

Public Governance



Selanjutnya sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo, Salmond menguraikan arti masing-masing panah di atas. Panah tegak lurus menghubungkan korelatif-korelatif yang bisa dibaca adalah “kehadiran dari pihak lain”. Dengan demikian, hak adalah kehadiran dari kewajiban di pihak lain, sedang pertanggungjawaban adalah kehadiran dari kekuasaan di pihak lain.

Panah diagonal menghubungkan kontradiksi hukum yang bisa dibaca sebagai “ketiadaan dari dalam dirinya sendiri”. Dengan demikian, ketiadaan hak adalah tidak adanya kekuasaan pada diri sendiri. Panah mendatar menghubungkan kontradiksi antara korelatif-korelatif dan bisa dibaca sebagai “tidak adanya di pihak lain”. Dengan demikian, kemerdekaan adalah tidak adanya hak di pihak lain, sedang kekebalan adalah tidak adanya kekuasaan di pihak lain.

Hak dan Kewajiban Warganegara Indonesia

Dalam pengertian warganegara secara umum dinyatakan bahwa warganegara merupakan anggota negara yang mempunyai kedudukan khusus terhadap negaranya. Ia mempunyai hubungan hak dan kewajiban yang bersifat timbal

balik terhadap negaranya. Berdasarkan pada pengertian tersebut, maka adanya hak dan kewajiban warganegara terhadap negaranya merupakan sesuatu yang niscaya ada.

Dalam konteks Indonesia, hubungan antara warga negara dengan negara (hak dan kewajiban) digambarkan dalam UUD 1945, khususnya dalam Pasal 27 sampai Pasal 34. Penjabaran lebih lanjut mengenai hak dan kewajiban warga negara dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang merupakan derivasi dari hak-hak umum yang digariskan dalam UUD 1945.

Di antara hak-hak warga negara yang dijamin dalam UUD 1945 adalah Hak Asasi Manusia yang rumusan selengkapnya tertuang dalam Pasal 28 UUD 1945 Perubahan Kedua. Dalam pasal tersebut dimuat hak-hak asasi yang melekat dalam setiap individu warganegara seperti hak kebebasan beragama dan beribadat sesuai dengan kepercayaannya, bebas untuk berserikat dan berkumpul, hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan, hak atas status kewarganegaraan dan hak-hak asasi lainnya yang tertuang dalam pasal tersebut.

Selain itu ditentukan pula hak dan kewajiban yang dimiliki negara terhadap warganegara. Hak dan kewajiban negara terhadap warganegara pada dasarnya merupakan kewajiban dan hak warga terhadap negara. Beberapa contoh kewajiban negara adalah kewajiban negara untuk menjamin sistem hukum yang adil, kewajiban negara untuk menjamin hak asasi warganegara, kewajiban negara untuk mengembangkan sistem pendidikan nasional untuk rakyat,

Public Governance

kewajiban negara memberi jaminan sosial, kewajiban negara memberi kebebasan beribadah. Beberapa contoh hak negara adalah hak negara untuk ditaati hukum dan pemerintahan, hak negara untuk dibela, hak negara untuk menguasai bumi air dan kekayaan untuk kepentingan rakyat.

Prinsip utama dalam penentuan hak dan kewajiban warga negara adalah terlibatnya warga negara (langsung atau perwakilan) dalam setiap perumusan hak dan kewajiban tersebut sehingga warga sadar dan menganggap hak dan kewajiban tersebut sebagai bagian dari kesepakatan yang oleh mereka sendiri.

Membangun Kesadaran Hak dan Kewajiban Warga Negara

Salah satu tuntutan demokrasi yang disuarakan kuat pada era reformasi adalah penguatan hak-hak sipil warga negara yang selama ini telah diabaikan oleh rezim Orde Baru. Penguatan hak-hak sipil akan menjadi basis bagi berkembangnya kebebasan warganegara. Melalui menguatkan hak-hak sipil warga memperoleh hak kepemilikan, melaksanakan hak dan kewajiban sosialnya secara berimbang serta menciptakan hubungan yang sederajat dan timbal balik dengan negara. Inilah yang membentuk cita sipil atau kewarganegaraan yang diartikan sebagai suatu bentuk identitas yang memungkinkan individu-individu merasakan makna kepemilikan, hak dan kewajiban sosial dalam komunitas politik dan hubungan dengan negara berdasar asas resiprokalitas hak dan kewajiban (Kalidjernih, 2007:156)

Konsep kewarganegaraan yang demikian akan mampu mencerminkan *differentiated citizenship* model Iris Marion

Young (1995) atau *inclusive citizenship* model Ruth Lister (2007) yang mengakui adanya politik keragaman (*politic of difference*). Contoh, perlunya undang-undang untuk perlindungan perempuan dan anak-anak, undang-undang untuk kaum *diffabel* (cacat) serta lembaga yang memberi perlindungan terhadap kelompok tersebut.

Dalam model yang ditawarkan Iris Marion Young ini peran kelembagaan yaitu lembaga yang secara khusus menangani perlindungan akan hak-hak warga negara sesungguhnya tidak hanya berkisar pada perlindungan manakala hak-hak itu dilanggar tetapi lebih penting adalah bagaimana lembaga atau pranata tersebut memberikan pendidikan kepada individu sehingga mampu dalam konsep Bryan S Turner menghasilkan anggota masyarakat yang kompeten (*competent member of society*). Kewarganegaraan sebagai anggota masyarakat yang kompeten tidak sekedar tahu akan hak-haknya tetapi menyadari benar akan hak-haknya tersebut dan mampu secara demokratis memperjuangkan terpenuhinya hak-hak tersebut. Kesadaran dan kemampuannya sebagai anggota yang kompeten ini tidak muncul dengan sendirinya atau begitu saja atau dianugerahkan oleh negara tetapi hanya bisa dicapai melalui upaya pendidikan, pelatihan dan pendampingan.

Berpijak pada konsepsi kewarganegaraan tersebut, kewarganegaraan Indonesia tidaklah cukup bahwa hak-hak warga negara itu diabadikan dalam hukum dan perundang-undangan tetapi lebih penting daripada itu adalah membangun potensi warga Indonesia sebagai anggota komunitas agar kompeten dan sadar benar untuk melaksanakan hak-haknya dalam kehidupan. Kewarganegaraan adalah partisipasi dari anggota masyarakat yang kompeten secara aktif.

Sebagaimana pernyataan Margaret S. Bronson (1998), untuk membangun warganegara yang sadar akan hak dan kewajibannya, maka warganegara perlu memiliki tiga komponen dalam dirinya yaitu pengetahuan kewarganegaraan (*civic knowledge*), kecakapan kewarganegaraan (*civic skill*) dan watak kewarganegaraan (*civic disposition*). Warga negara yang memiliki pengetahuan kewarganegaraan akan menjadi warganegara yang cerdas. Warga negara yang memiliki ketrampilan kewarganegaraan akan menjadi warga negara yang partisipatif, dan warga negara yang memiliki karakter kewarganegaraan akan menjadi warga negara yang bertanggung jawab.

Pengetahuan Kewarganegaraan (*Civic Knowledge*)

Pengetahuan kewarganegaraan berkaitan dengan kandungan atau apa yang seharusnya diketahui oleh warga negara. Komponen ini diwujudkan dalam bentuk lima pertanyaan penting yang terus menerus diajukan. Lima pertanyaan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- 1) Apa kehidupan kewarganegaraan, politik dan pemerintahan?

Pertanyaan pertama ini akan membantu warganegara melakukan pertimbangan-pertimbangan yang telah dipupuk dengan penerangan “kehidupan kewarganegaraan”, politik dan pemerintahan serta mengapa politik itu penting; tujuan-tujuan pemerintahan; karakter-karakter utama pemerintahan terbatas dan tidak terbatas; hakikat dan tujuan dari konstitusi dan cara-cara alternative mengorganisasikan pemerintahan konstitusional. Perenungan terhadap pertanyaan ini hendaknya

mengembangkan pemahaman yang lebih besar akan hakikat dan pentingnya *civil society* atau jaringan kompleks dari asosiasi-asosiasi politik, sosial, dan ekonomi yang dibentuk dengan bebas dan sukarela yang merupakan komponen yang esensial dari demokrasi konstitusional. *Civil society* yang vital bukan hanya mampu mencegah penyelewengan atau pemusatan kekuasaan yang berlebihan oleh pemerintah, namun organisasi-organisasi *civil society* dapat pula berfungsi sebagai laboratorium public dimana warganegara belajar sambil langsung praktik (*learning by doing*).

2) Apa fondasi-fondasi sistem politik negara?

Pertanyaan ini mencakup pemahaman mengenai fondasi sejarah, filsafat dan ekonomi sistem politik negara: karakter-karakter yang khas dan kultur politik negara; nilai-nilai dan prinsip-prinsip mendasar dalam demokrasi konstitusional negara, seperti hak dan tanggung jawab individu, kepedulian untuk kebaikan bersama, *rule of law*, keadilan, kesetaraan, keragaman, kebenaran, patriotisme dan pemisahan kekuasaan. Pertanyaan ini mengajukan pembahasan mengenai nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang ditegaskan dalam dokumen fundamental negara.

3) Bagaimanakah pemerintah yang didirikan berdasarkan konstitusi menegajawantahkan tujuan, nilai dan prinsip demokrasi?

Pertanyaan ketiga ini akan membantu warganegara memahami dan mengevaluasi pemerintah terbatas yang mereka angkat dan dirikan serta penyebaran dan pembagian kekuasaan yang dilakukan. Warganegara yang memahami dasar-dasar justifikasi sistem

Public Governance

pembatasan, penyebaran, dan pembagian kekuasaan akan lebih mampu menjaga pemerintahan mereka, bertanggung jawab dan memastikan bahwa hak-hak para individu dilindungi. Warganegara juga akan mengembangkan penghargaan terhadap kedudukan hukum dalam sistem politik negara, sebagai suatu kesempatan yang tidak ada bandingnya untuk memilih dan partisipasi warganegara yang dimungkinkan oleh sistem.

- 4) Bagaimana hubungan negara dengan negara-negara lain di dunia dan posisinya mengenai masalah-masalah internasional?

Untuk mengukur peran negara di dunia dan ke arah mana kebijakan luar negeri harus ditempuh, warganegara perlu memahami elemen-elemen hubungan internasional dan masalah-masalah dunia. Warganegara juga perlu memahami secara lebih baik mengenai peran organisasi pemerintah maupun non-pemerintah yang penting, karena semakin banyak peran penting yang mereka mainkan di bidang ekonomi, sosial dan politik.

- 5) Apakah peran warganegara dalam demokrasi?

Kewarganegaraan dalam demokrasi konstitusional berarti bahwa setiap warganegara merupakan anggota yang setara dari suatu komunitas otonom dan memiliki hak-hak fundamental dan tanggung jawab. Warganegara hendaknya memahami bahwa melalui keterlibatan mereka dalam kehidupan politik dan *civil society*, mereka dapat membantu meningkatkan kualitas hidup di lingkungan sekitar mereka, masyarakat banyak dan seluruh bangsa.

Jika mereka ingin suara-suara mereka didengar, mereka harus menjadi warganegara yang aktif dalam proses politik. Akhirnya, mereka hendaknya mulai memahami bahwa pencapaian tujuan individu dan tujuan publik cenderung seiring dengan partisipasi mereka dalam kehidupan politik dan *civil society*. Mereka akan memiliki peluang besar dalam mencapai tujuan-tujuan pribadi baik untuk diri sendiri maupun keluarga mereka dan demikian juga untuk kepentingan masyarakat dan negara mereka bila mereka adalah warganegara yang berpengetahuan, efektif serta bertanggung jawab.

Kecakapan Kewarganegaraan (*Civic Skills*)

Jika warganegara mempraktekan hak-haknya dan menunaikan tanggung jawabnya sebagai anggota masyarakat yang berdaulat, mereka tidak hanya perlu menguasai pengetahuan induk sebagaimana diwujudkan dalam lima pertanyaan yang diuraikan di atas, namun mereka perlu memiliki kecakapan-kecakapan intelektual dan partisipatoris yang relevan.

Kecakapan-kecakapan intelektual dalam bidang kewarganegaraan dan pemerintahan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Kecakapan berpikir kritis tentang isu politik tertentu, misalnya, seseorang harus paham dulu tentang isu itu, sejarahnya, relevansinya di masa kini, juga serangkaian alat intelektual atau pertimbangan bermanfaat tertentu yang berkaitan dengan isu itu. Kecakapan-kecakapan intelektual yang penting untuk seorang warganegara yang berpengetahuan, efektif, dan bertanggung jawab disebut sebagai kemampuan berpikir kritis.

The National Standards for Civic and Government and The Civics Framework for 1998 National Assessment of

Educational Progress (NAEP) membuat kategori mengenai kecakapan-kecakapan ini sebagai: kemampuan mengidentifikasi dan membuat deskripsi; menjelaskan dan menganalisis; dan mengevaluasi, mengambil/menentukan dan mempertahankan pendapat tentang isi-isu publik.

Dalam suatu masyarakat yang otonom, para warganegara adalah pembuat keputusan. Oleh karena itu, mereka perlu mengembangkan dan terus mengasah kemampuan mengevaluasi, mengambil dan mempertahankan pendapat. Kemampuan ini sangat penting jika nanti mereka diminta menilai isu-isu yang ada dalam agenda publik, membuat pertimbangan tentang isu-isu tersebut dan mendiskusikan penilaian mereka dengan orang lain dalam masalah privat dan publik.

Oleh karena itu, pendidikan untuk warganegara dalam masyarakat demokratis harus difokuskan pada kecakapan-kecakapan yang dibutuhkan untuk partisipasi yang bertanggungjawab, efektif, dan ilmiah dalam proses politik dan dalam *civil society*. Kecakapan-kecakapan tersebut diatas dapat dikategorikan sebagai interaksi (*interacting*), memonitor (*monitoring*), dan mempengaruhi (*influencing*). Interaksi berkaitan dengan kecakapan-kecakapan warganegara dalam berkomunikasi dan bekerjasama dengan orang lain.

Berinteraksi adalah menjadi tanggap terhadap warganegara yang lain. Interaksi berarti bertanya, menjawab, dan berunding dengan santun, demikian juga membangun koalisi-koalisi dan mengelola konflik dengan cara yang damai dan jujur. Memonitor proses politik dan pemerintahan, mengisyaratkan pada kemampuan yang dibutuhkan warganegara untuk terlibat dalam proses politik

dan pemerintahan. Monitoring juga berarti fungsi pengawasan atau *watchdog* warganegara. Akhirnya, kecakapan-kecakapan partisipatoris dalam hal mempengaruhi, mengisyaratkan pada kemampuan proses-proses politik dan pemerintahan baik proses-proses formal maupun informal dalam masyarakat.

Watak Kewarganegaraan (*Civic Dispositions*)

Komponen mendasar ketiga adalah watak-watak kewarganegaraan (*civic disposition*) yang mengisyaratkan pada karakter publik maupun privat yang paling penting bagi pemeliharaan dan pengembangan demokrasi konstitusional. Watak-watak kewarganegaraan sebagaimana kecakapan kewarganegaraan, berkembang secara perlahan sebagai akibat dari apa yang telah dipelajari dan dialami oleh seseorang di rumah, sekolah, komunitas, dan organisasi-organisasi *civil society*. Pengalaman-pengalaman ini hendaknya membangkitkan pemahaman bahwa demokrasi mensyaratkan adanya pemerintahan mandiri yang bertanggung jawab dari tiap individu. Karakter privat seperti tanggung jawab moral, disiplin diri dan penghargaan terhadap harkat dan martabat manusia dari setiap individu adalah wajib. Karakter publik yang juga tidak kalah penting adalah kepedulian sebagai warganegara, kesopanan, mengindahkan aturan main (*rule of law*), berpikir kritis, dan kemauan untuk mendengar, bernegosiasi dan berkompromi merupakan karakter yang sangat diperlukan agar demokrasi berjalan dengan sukses.

Public Governance

Secara singkat karakter publik dan privat itu dapat dideskripsikan sebagai berikut:

- *Menjadi anggota masyarakat yang independen*

Karakter ini meliputi kesadaran secara pribadi untuk bertanggung jawab sesuai ketentuan, bukan karena keterpaksaan atau pengawasan dari luar, menerima tanggung jawab akan konsekuensi dari tindakan yang diperbuat dan memenuhi kewajiban moral dan legal sebagai anggota masyarakat demokratis.

- *Memenuhi tanggung jawab personal kewarganegaraan di bidang ekonomi dan politik*

Tanggung jawab ini meliputi memelihara atau menjaga diri, memberi nafkah dan merawat keluarga, mengasuh dan mendidik anak. Termasuk pula mengikuti informasi tentang isu-isu publik, membayar pajak, kegiatan pelayanan masyarakat, melakukan tugas kepemimpinan sesuai bakat masing-masing.

- *Menghormati harkat dan martabat kemanusiaan tiap individu*

Menghormati orang lain berarti mendengarkan pendapat mereka, bersikap sopan, menghargai hak-hak dan kepentingan-kepentingan sesama warganegara, dan mengikuti aturan.

- *Berpartisipasi dalam urusan-urusan kewarganegaraan secara efektif dan bijaksana*

Karakter ini merupakan kesadaran informasi sebelum menentukan pilihan (*voting*) atau partisipasi dalam debat publik, terlibat dalam diskusi yang santun dan serius serta memegang kendali dalam kepemimpinan bila

diperlukan. Juga membuat evaluasi tentang kapan saatnya kepentingan pribadi seseorang sebagai warga-negara harus dikesampingkan demi memenuhi kepentingan publik dan mengevaluasi kapan seseorang karena kewajibannya atau prinsip-prinsip konstitusional diharuskan menolak tuntutan-tuntutan kewarganegaraan tertentu.

- *Mengembangkan berfungsinya demokrasi konstitusional secara sehat*

Karakter ini meliputi sadar informasi dan kepekaan terhadap urusan-urusan publik, melakukan penelaahan terhadap nilai-nilai dan prinsip-prinsip konstitusional, memonitor keputusan para pemimpin politik dan lembaga-lembaga publik pada nilai-nilai dan prinsip-prinsip tadi serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan bila ada kekurangannya. Karakter ini mengarahkan warganegara agar bekerja dengan cara-cara yang damai dan legal dalam rangka mengubah undang-undang yang dianggap tidak adil dan tidak bijaksana.

Upaya Perlindungan Hak Warganegara

Class Action

Class action atau gugatan kelas diperkenalkan dalam sistem hukum modern, sebagai langkah yang tumbuh dari masyarakat dimana pada awalnya tumbuh dari kebutuhan masyarakat itu sendiri yang sadar akan hak-haknya sebagai warganegara. Hal ini disebabkan struktur yang selama ini ada dan terpelihara ternyata tidak memadai, sistem hukum selama ini hanya mengenal keberadaan subjek hukum

sebagai pihak yang diakui untuk dapat mempertahankan hak-haknya dimuka hakim.

Secara teoritis subjek hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban terdiri dari dua bentuk: *pertama*, orang sebagai subjek hukum alamiah (*naturlijk persoon*), *kedua*, subjek hukum buatan berupa badan-badan hukum (*recht persoon*) seperti negara, perusahaan, koperasi, yayasan, dan lain sebagainya, yang terlebih dahulu disahkan sehingga dapat memiliki hak dan kewajiban.

Dengan sendirinya pihak-pihak yang dapat menuntut/mempertahankan hak dimuka hakim adalah mereka-mereka yang tergolong sebagai subyek hukum tersebut diatas baik secara perdata (*privat*) maupun pidana (*publik*). Lantas bagaimanakah jika suatu perkara mengakibatkan kerugian pada orang banyak, seperti apakah hukum mengaturnya?

Sementara ini masyarakat dianggap sebagai kumpulan orang-orang, dimana orang-orang tersebut sebagai subjek hukum alamiah. Kenyataan (kumpulan) dalam hukum tidak dapat dikatakan sebagai keadaan yang mewakili kepentingan kelompok tertentu (*publik*). Dengan sendirinya jikalau akan dilakukan penuntutan dimuka hakim haruslah perkara yang bersifat keperdataan (*privat*) dan dilakukan oleh yang bersangkutan masing-masing. Sedangkan apabila hal yang hendak dituntut menyangkut kepentingan orang banyak (baca: kelompok), maka tidaklah dapat seseorang serta merta menggugat dengan menyatakan diri mewakili kepentingan kelompok tersebut.

Ada beberapa definisi yang mencoba menjelaskan istilah *class action*, baik menurut kamus hukum, peraturan perundangan maupun dari ahli hukum. Dalam *Meriam Webster Colegiate Dictionary* (1994), yang dimaksud *class*

action adalah a legal action under taken by one or more plaintiffs on behalf of themselves and all other persons havings an identical interest in alleged wrong. Sementara *Black's Law Dictionary* mendefinisikan *class action* sebagai sekelompok besar orang yang berkepentingan dalam suatu perkara, satu atau lebih dapat menuntut atau dituntut mewakili kelompok besar orang tersebut tanpa perlu menyebut satu peristiwa satu anggota yang diwakili.

Glorigier Multimedia Encyclopedia menjelaskan *class action* sebagai gugatan yang diajukan oleh seseorang atau lebih anggota kelompok masyarakat mewakili seluruh anggota kelompok masyarakat. Menurut UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang dimaksud *class action* adalah hak kelompok kecil masyarakat untuk bertindak mewakili masyarakat dalam jumlah besar yang dirugikan atas dasar kesamaan permasalahan, fakta hukum dan tuntutan yang ditimbulkan karena pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

PERMA No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok merumuskan Gugatan Perwakilan Kelompok (*ClassAction*) sebagai suatu prosedur pengajuan gugatan, dimana satu orang atau lebih yang mewakili kelompok mengajukan gugatan untuk dirinya sendiri dan sekaligus mewakili sekelompok orang yang jumlahnya banyak, yang memiliki kesamaan fakta atau kesamaan dasar hukum antara wakil kelompok dan anggota kelompoknya. Berdasarkan PERMA No. 1 Tahun 2002 tersebut, terminologi *class action* diubah menjadi Gugatan Perwakilan Kelompok.

Sedangkan Acmad Santosa (1997), menyebutkan *class action* pada intinya adalah gugatan perdata (biasanya terkait

Public Governance

dengan permintaan *injunction* atau ganti kerugian) yang diajukan oleh sejumlah orang (dalam jumlah yang tidak banyak –misalnya satu atau dua orang) sebagai perwakilan kelas (*class representatif*) mewakili kepentingan mereka, sekaligus mewakili kepentingan ratusan atau ribuan orang lainnya yang juga sebagai korban. Ratusan atau ribuan orang yang diwakili tersebut diistilahkan sebagai *class members*.

Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa *class action* adalah suatu gugatan perdata yang diajukan oleh satu orang atau lebih yang mewakili kelompok yang dirugikan untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan karena adanya kesamaan fakta dan dasar hukum antara satu orang atau lebih yang mewakili kelompok dengan kelompok yang diwakili.

Secara umum ada *tiga manfaat* yang dapat diperoleh apabila menggunakan prosedur *class action*, yaitu

1. Proses berperkara menjadi sangat ekonomis (*Judicial Economy*)

Bukan rahasia lagi bagi masyarakat bahwa berperkara di pengadilan akan memakan biaya yang tidak sedikit. Bagi pihak penggugat, dengan melalui mekanisme *class action* maka biaya perkara dan biaya untuk pengacara menjadi lebih murah dibandingkan dengan dilakukan gugatan secara individu, yang kadang-kadang tidak sesuai dengan besarnya ganti kerugiannya yang akan diterima. Tidak sedikit pihak (individu) yang mengurungkan niatnya untuk menyelesaikan perkaranya, dengan mengajukan gugatan ke pengadilan disebabkan karena mahalnya biaya perkara dan biaya pengacara.

Manfaat secara ekonomis tidak saja dirasakan oleh penggugat namun juga oleh tergugat, sebab dengan pengajuan gugatan secara *class action*, pihak tergugat hanya satu kali mengeluarkan biaya untuk melayani gugatan dari pihak-pihak yang dirugikan. Sedangkan bagi pengadilan sendiri sangat lah tidak ekonomis jika harus melayani gugatan yang sejenis secara satu-persatu dan terus menerus dalam jumlah yang cukup besar.

2. Akses terhadap keadilan (*Access to Justice*)

Mengajukan gugatan secara *class action* akan lebih mudah dibandingkan dengan mengajukan gugatan secara individu-individu. Menggabungkan diri secara bersama-sama akan mengurangi hambatan-hambatan bagi penggugat individual yang umumnya dalam posisi yang lemah, baik dari segi ekonomi maupun dari segi kemampuan (psikologis) dan pengetahuan tentang hukum. Selain itu dalam *class action* tidak mensyaratkan pengidentifikasi nama sehingga dapat mencegah adanya intimidasi terhadap anggota kelas.

Class action juga mencegah pengulangan proses perkara dan mencegah putusan-putusan yang berbeda atau putusan yang tidak konsisten apabila dilakukan gugatan secara individu.

3. Mendorong bersikap hati-hati (*Behaviour Modification*) dan merubah sikap pelaku pelanggaran.

Pengajuan gugatan secara *class action* dapat “menghukum” pihak yang terbukti bersalah, bertanggung jawab membayar ganti kerugian dengan jumlah yang diperuntukkan untuk seluruh penderita korban (dengan cara yang lebih ringkas) akibat dari

perbuatan melawan hukum yang dilakukannya. Hal ini dapat mendorong setiap pihak atau penanggung jawab usaha (swasta atau pemerintah) untuk bertindak ekstra hati-hati. Selain itu dengan sering diajukan gugatan secara *class action* diharapkan merubah sikap pelaku pelanggaran sehingga menumbuhkan sikap jera bagi mereka yang berpotensi merugikan kepentingan masyarakat luas.

Meskipun ada banyak manfaat yang dapat diperoleh dalam mengajukan gugatan secara *class action*, namun tidak berarti tidak memiliki kelemahan. Beberapa *kelemahan* dari prosedur *class action* adalah sebagai berikut:

1. Kesulitan dalam mengelola

Semakin banyak jumlah anggota kelompok, semakin sulit mengelola gugatan *class action*. Kesulitan yang terjadi biasanya pada saat pemberitahuan dan pendistribusian ganti kerugian. Jumlah anggota kelompok yang banyak dan menyebar di beberapa wilayah yang tidak sama akan menyulitkan dalam hal pemberitahuan dan memerlukan biaya yang tidak sedikit. Apabila gugatan dimenangkan dan ganti rugi diberikan, bukan tidak mungkin jumlah ganti kerugian tidak sebanding dengan biaya pendistribusiannya.

2. Dapat menyebabkan ketidakadilan

Ketidakadilan ini terkait dengan masalah penentuan keanggotaan kelompok beserta daya ikatnya dari putusan hakim. Apabila prosedur yang dipilih untuk menentukan keanggotaan kelompok adalah *opt in*, maka tidak adanya pernyataan masuk dari anggota kelompok yang sesungguhnya mempunyai kesamaan kepentingan

hanya karena tidak mengetahui adanya pemberitahuan, akan mengakibatkan hilangnya hak mereka untuk menikmati keberhasilan gugatan *class action*, karena putusan hakim hanya akan mempunyai akibat bagi mereka yang masuk sebagai anggota kelompok.

Sedangkan apabila prosedur yang dipilih untuk menentukan keanggotaan adalah dengan prosedur *opt out*, maka tidak ada pernyataan *opt out* dari orang yang potensial menjadi anggota kelompok, hanya karena tidak tahu adanya pemberitahuan akan mengakibatkan mereka menjadi anggota kelompok dengan segala konsekuensinya. Konsekuensinya adalah mereka akan terikat dengan putusan yang dijatuhkan oleh hakim. Yang menjadi persoalan adalah apabila gugatan dikalahkan atau digugat balik maka anggota kelompok juga harus menanggung akibatnya.

3. Dapat menyebabkan kebangkrutan pada tergugat

Jumlah tuntutan ganti kerugian padagugatan *class action* dapat mengakibatkan tergugat bangkrut apabila gugatan dikabulkan, di mana tergugat wajib memberikan ganti kerugian atau melakukan tindakan tertentu kepada seluruh anggota kelompok yang jumlahnya sangat banyak.

4. Publikasi gugatan *class action* dapat menyudutkan pihak tergugat

Pemberitaan media massa dan adanya pemberitahuan gugatan *class action* di media massa dapat menjadi serangan bagi kedudukan atau kekuasaan pihak tergugat. Biasanya pembaca media akan mempunyai prasangka yang tidak baik. Padahal belum tentu tergugat adalah

Public Governance

pihak yang bersalah karena benar tidaknya tergugat masih harus dibuktikan oleh pengadilan.

Advokasi Kebijakan Publik

Advokasi kebijakan publik adalah tindakan untuk mempengaruhi orang, kebijakan, struktur, dan sistem yang mempengaruhi publik sampai terjadi perubahan. Terdapat enam langkah mendasar ketika melakukan advokasi dalam bentuk apapun. Dalam prakteknya, langkah-langkah ini mungkin saja diterapkan secara tumpang tindih sesuai dengan kompleksitas isu yang dihadapi. Langkah-langkah tersebut meliputi:

1. Identifikasi Masalah

Ajukan pertanyaan-pertanyaan berikut ini: Apa penyebab utama dari terjadinya situasi ini? Mengapa anda dan orang-orang lain mesti mengubah hal ini? Dapatkah situasi diubah melalui tindakan advokasi ini?

2. Kumpulkan Informasi

Temukan semua informasi yang ada mengenai situasi ini, termasuk dengan melakukankunjungan atau bicara dengan orang-orang atau kelompok yang terlibat dan lakukan riset untuk mendapatkan detail mengenai:

- Masalah yang terjadi dan dampaknya
- Solusi yang mungkin dilakukan
- Buat daftar target (berbagai organisasi atau orang yang memiliki pengaruh untuk mengubah situasi, misalnya pemimpin warga, pemerintah lokal, polisi, atau pelaku bisnis di daerah tersebut)

- Ciptakan kesempatan untuk mempengaruhi target, seperti dengan mengadakan pertemuan publik, membuat *newsletter*, atau mengadakan kunjungan pribadi kepada orang-orang tersebut
- Cari pendukung tapi perhatikan pula siapa yang menentang. Siapa saja yang akan mendukung ada melakukan usaha-usaha advokasi ini? Masyarakat lokal, LSM, media? Tapi perhatikan juga siapa yang kira-kira akan menentang anda? Camat setempat, atau para pebisnis yang khawatir bisnisnya terganggu akibat usaha-usaha advokasi yang anda lakukan?
- Perhitungkan risiko dan manfaat. Apa risiko jika anda melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan (mendinginkan masalah)?

3. Ambil keputusan.

Setelah mengumpulkan semua informasi, anda perlu mengambil keputusan apakah akan melakukan advokasi atau tidak. Dapatkah anda mengubah situasi? Apakah anda betul-betul sudah mengerti apa atau siapa saja yang akan terlibat? Apakah anda sudah jelas mengenai siapa yang akan menjadi target anda dalam melakukan suatu perubahan? Bagaimana cara anda bekerjasama dengan para pendukung dan mereka yang tertarik untuk terlibat? Apakah informasi anda sudah akurat dan *up to date*? Apakah informasi tersebut akan dapat teruji atau justru akan membuat orang bingung ketika membacanya? Mungkin anda membutuhkan lebih banyak informasi dan riset sebelum membuat keputusan?

4. Buat Rencana

Setelah keputusan diambil, anda perlu membuat rencana aksi yang jelas. Untuk itu anda perlu memperhatikan:

- Masalah utama yang dihadapi.
- Tujuan dari advokasi yang akan dilakukan (misalnya: mengubah kebijakan daerah yang diskriminatif, mengatasi masalah korupsi dalam birokrasi keagamaan dsb).
- Orang-orang yang dapat mempengaruhi perubahan yang terjadi (kelompok target).
- Metoda dan aktivitas yang paling tepat untuk mengatasi situasi tersebut.
- Cara-cara untuk membina relasi dengan kelompok-kelompok pendukung.
- Jadwal waktu yang tersedia.
- Risiko-risiko yang mungkin dihadapi.
- Berbagai tanggung jawab yang harus dihadapi.
- Cara mengukur sukses: bagaimana cara anda mengukur hasil advokasi yang dilakukan?

5. Lakukan Tindakan

Terdapat berbagai jenis tindakan yang dapat dilakukan, tergantung pada situasi budaya, sosial atau politik yang dihadapi. Berikut ini adalah beberapa contoh tindakan :

- Melobi (mempengaruhi target secara langsung). Misalnya dengan menulis surat kepada orang-orang atau lembaga-lembaga tersebut, bertemu langsung dengan mereka, memberikan informasi/hasil riset kepada kelompok target, mengundang pejabat atau orang-orang penting untuk datang melihat situasi dengan mata kepala mereka sendiri, atau juga

dengan menghadiri berbagai pertemuan yang kebetulan dilakukan oleh kelompok-kelompok target.

- Berkampanye dengan cara memberi informasi pada kelompok-kelompok target mengenai situasi yang terjadi sehingga mereka terdorong untuk bertindak. Caranya antara lain dengan mengatur berbagai pertemuan publik, ikut berdemonstrasi, menulis *newsletter*, berkhotbah, atau menyediakan berbagai jenis informasi.
- Menggunakan media: pesan anda dapat tersebar secara luas lewat media. Untuk itu anda perlu menggunakan media secara efektif dengan cara mencoba menulis surat pembaca, membuat tulisan opini atau artikel *feature* di koran, bicara di radio, membuat blog di internet, mengeluarkan *press release* atau mendatangi kantor media untuk menjelaskan situasi yang anda hadapi.

6. Evaluasi

Merupakan hal penting untuk menyediakan waktu khusus dan melihat kembali ke belakang, untuk memeriksa seefektif apakah tindakan yang telah anda lakukan. Apa hasilnya jika ada? Apakah anda perlu melakukannya lagi dengan metode yang berbeda? Mungkin akan membantu jika anda membuat daftar kesuksesan dan kegagalan seperti contoh berikut ini:

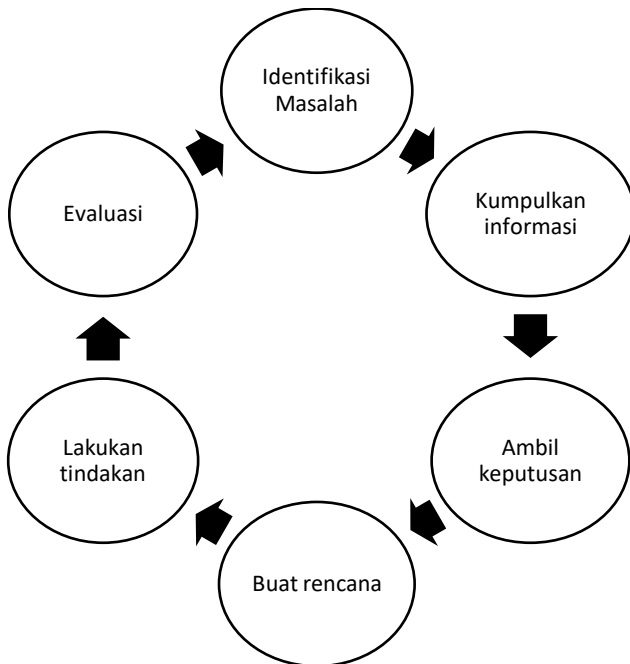
- Daftar kesuksesan: pembagian tanggung jawab sudah jelas, tujuan sudah cukup realistis, telah menggunakan jaringan yang ada secara maksimal.

Public Governance

- Daftar kegagalan: jumlah pendukung yang terlalu sedikit, pemberitaan media yang tidak simpatik, tidak tersedianya data dan informasi yang cukup.

Setelah mengevaluasi seluruh hal ini, pikirkan apakah ada tindakan lebih lanjut yang perlu dilakukan? Akan baik sekali jika dapat mengulangi siklus advokasi ini dan mencoba strategi baru.

Gambar
Siklus Advokasi Kebijakan



Warga Negara yang Melek Informasi

Warga Negara dan Information Literacy

Berbicara tentang warga negara berarti membicarakan mengenai hubungan antara individu atau kelompok dengan pemerintahan di mana keduanya diikat oleh hak dan kewajiban yang bersifat timbal balik (*reciprocal*). Warga adalah setiap individu yang memiliki hak penuh sebagai bagian dari komunitas di mana ia tinggal, dan dengan demikian juga memiliki kewajiban yang sama dengan individu yang lain (Ninsin, 1987). Dengan kata lain, warga adalah anggota dari suatu komunitas atau pemerintahan dengan hak dan kewajibannya. Kewargaan seseorang, dengan demikian adalah “wajah publik” dari setiap individu (Ayee, 2007).

Marshal (1950) mengidentifikasi ada tiga hak yang dimiliki oleh warga, yaitu: (1) *hak sipil*, yaitu hak yang diperlukan untuk menjamin kebebasan individu, misalnya kebebasan untuk menyatakan pendapat, berkumpul, bergerak, dan diperlakukan sama; (2) *hak politik*, yaitu hak yang memungkinkan individu untuk berpartisipasi di dalam kehidupan politik, misalnya hak untuk memilih, dipilih dalam pemilihan umum, dan untuk memegang jabatan publik; (3) *hak sosial*, yaitu hak yang menjamin individu untuk memperoleh status sosial yang menjadi dasar eksistensi sosial dan politiknya sehingga individu dapat hidup sebagai insan beradab di tengah masyarakat di mana ia tinggal.

Kewargaan tidak bisa dipisahkan dari demokrasi, sebab ketika individu menjadi warga, itu berarti ia memiliki hak untuk berpartisipasi dalam jalannya pemerintahan dengan asas persamaan dan asas keadilan. Menurut asas-asas ini,

Public Governance

seharusnya setiap warga dapat hidup dan memperoleh semua haknya sebagai bagian masyarakat tanpa adanya hambatan atau diskriminasi (Ninsin 1987; Heywood, 1997).

Hubungan antara governance, warga, dan *information literacy* sangatlah penting. Informasi adalah sumber daya publik kunci (utama). Pemerintahan yang akuntabel, responsif, dan warga yang aktif tidak akan dapat terwujud tanpa informasi. Pemerintah memiliki *concern* atas kualitas informasi yang mereka miliki, termasuk di dalamnya akurasi dan ketersediaan informasi itu bagi seluruh warganya. Pemerintah juga punya tanggung jawab untuk menjamin bahwa publik akan dapat memperoleh informasi yang mereka perlukan untuk memenuhi hak dan kewajiban mereka (Brwon, 2005). Berkembangnya *e-government*, yaitu penggunaan teknologi informasi dan komunikasi untuk mendukung penyebaran informasi, bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik dan partisipasi publik dalam *good governance* (Holliday dan Yep, 2005).

Hana dan Schware (1990:253-255) menegaskan bahwa: *“the general movement in most developing countries ... toward decentralizing decision making is contingent on improving management information systems in government to ensure monitoring and accountability at the central level and to encourage informed decision making at the local level.”*

Ada gerakan di negara-negara berkembang untuk melakukan desentralisasi dalam pengambilan keputusan, dan itu mensyaratkan perbaikan sistem informasi pemerintah untuk menjamin adanya pengawasan dan akuntabilitas di tingkat pusat serta mendorong pengambilan keputusan yang cerdas di tingkat lokal.

Information literacy merupakan bagian yang penting untuk membangun kapasitas warga untuk mengawasi pemerintah dan untuk meminta pemerintah yang akuntabel kepada warganya dalam rangka menghindari bentuk-bentuk patrimonialisme baru yang pernah terjadi di masa lalu (Tettey, 2002).

Keterbukaan Informasi Publik

Dalam perkembangan terakhir, diterbitkan Undang-undang no 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Undang-undang ini mengacu pada pasal 28F UUD 1945 yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya. Termasuk hak untuk mencari, memperoleh memiliki dan menyimpan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang ada.

Dalam bab 1 pasal 1 UU ini dijelaskan bahwa informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna dan pesan baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat didengar dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik maupun non-elektronik.

Sedang informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim dan/atau diterima oleh penyelenggara negara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan UU ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik. Badan publik adalah

Public Governance

lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif dan badan-badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian seluruh dan/atau bersumber dari APBD dan/atau APBD, sumbangan masyarakat atau bantuan luar negeri.

Dalam pasal 4 dijelaskan tentang hak masyarakat sebagai pemohon atau pengguna informasi publik untuk memperoleh, mengetahui, melihat, menghadiri, mendapatkan dan menyebarkan informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setiap permohonan informasi harus disertai dengan alasan yang jelas dan diajukan secara lisan maupun tertulis. Setiap informasi yang diperoleh oleh masyarakat harus dipergunakan dengan sebaik-baiknya menurut peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 6 dan 7 disebutkan hak dan kewajiban badan publik dalam menerima permintaan informasi yang diajukan oleh masyarakat pengguna informasi. Badan publik mempunyai hak untuk menolak memberikan informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, informasi publik yang tidak dapat diberikan adalah informasi yang dapat membahayakan negara, informasi yang berkaitan dengan kepentingan perlindungan usaha dari persaingan usaha yang tidak sehat, informasi yang berkaitan dengan hak pribadi, informasi yang berkaitan dengan rahasia jabatan, informasi yang diminta belum dikuasai atau belum didokumentasikan.

Selain yang tersebut di atas, tidak ada alasan bagi badan publik untuk menolak permintaan informasi dari masyarakat pengguna informasi publik. Oleh karenanya badan publik harus bersikap terbuka terhadap masyarakat. Selain itu dalam UU ini diatur juga adanya sanksi pidana yang

diberikan berkaitan dengan pemberian dan penggunaan informasi publik yang tertuang dalam pasal 51 sampai pasal 57, dimana intinya kepada masyarakat pengguna informasi publik yang menyalahgunakan informasi tersebut maupun badan publik yang tidak mau memberikan informasi publik dikenai sanksi pidana penjara dan denda. Dengan demikian pemberian informasi dan penggunaannya harus dilakukan secara bertanggung jawab.

Pengertian dan Perkembangan *Information Literacy*

Istilah melek informasi atau *information literacy* muncul pertama kali pada tahun 1974 dalam laporan yang ditulis oleh Paul G Zurkowski. Zurkowski (1974) mendefinisikan *information literacy* sebagai "*techniques and skills for utilizing the wide range of information tools as well as primary sources in molding information solutions to their problems*". Menurut definisi ini, masyarakat dinilai melek informasi ketika mereka memiliki kemampuan dan ketrampilan untuk memanfaatkan berbagai piranti informasi dan sumber-sumber informasi untuk menyelesaikan persoalan yang mereka hadapi.

Pada tahun 1989, laporan yang disusun oleh American Library Association's Presidential Committee on Information Literacy memberikan definisi melek informasi sebagai "*ability to recognize when information is needed and have the ability to locate, evaluate, and use effectively the needed information*" (ALA, 1989), atau kemampuan untuk mengetahui kapan suatu informasi itu diperlukan dan kemampuan untuk menemukan, mengevaluasi, dan secara efektif menggunakan informasi tersebut. Organisasi ini secara eksplisit juga menyatakan bahwa *information literacy*

merupakan salah satu *skill* yang diperlukan di dalam proses belajar seumur hidup, dan menjadi prasyarat bagi terbentuknya warga negara yang cerdas dan sejahtera (*informed and prosperous citizen*).

Di Indonesia, literasi informasi mulai dikenalkan kepada para pustakawan pada awal tahun 2000. Perpustakaan Nasional RI sejak tahun 2005 mulai mengenalkan literasi informasi kepada pustakawan di perpustakaan sekolah, perguruan tinggi dan umum melalui seminar dan lokakarya. Pada tahun 2006, UNESCO bekerjasama dengan Perpustakaan Nasional RI dan Pusat Dokumentasi dan Informasi Ilmiah, LIPI serta Kementerian Negara Riset dan Teknologi, menyelenggarakan lokakarya tentang literasi informasi yang ditujukan kepada guru, pustakawan sekolah dan kepala sekolah. Beberapa organisasi profesi pustakawan juga menyelenggarakan kegiatan serupa, salah satunya Asosiasi Pekerja Informasi Perpustakaan Sekolah (APISI) yang berdiri pada tahun 2006 namun sudah aktif dalam membuat pustakawan sekolah menjadi memahami konsep literasi informasi.

Selain itu juga diselenggarakan uji coba dan cara membangun kompetensi tersebut pada tingkat sekolah menengah. Ikatan Pustakawan Indonesia (IPI) menjadikan literasi informasi sebagai tema konggresnya yang ke-10 di Denpasar pada November 2006. Departemen Pendidikan Nasional pada tahun 2007 menetapkan literasi informasi sebagai salah satu kompetensi yang harus dimiliki oleh tenaga perpustakaan sekolah.

Aspek-aspek Information Literacy

American Library Association (ALA) memberikan semacam panduan mengenai kemampuan-kemampuan yang tercakup di dalam *informaton literacy*, di antaranya adalah (1) menentukan jenis dan cakupan informasi yang diperlukan; (2) mengakses informasi tersebut secara efektif dan efisien; (3) mengevaluasi informasi maupun sumbernya secara kritis; (4) menggabungkan informasi yang terseleksi menjadi pengetahuan; (5) menggunakan informasi secara efektif untuk maksud tertentu; dan (6) memahami nilai ekonomi, hukum, maupun sosial, sekitar pemustakaan informasi dan aksesnya secara etis dan legal.

Shapiro dan Hughes (1996), menyatakan bahwa pendidikan *information literacy* merupakan hal yang esensial bagi masa depan demokrasi. Dalam kaitan dengan itu, Shapiro dan Hughes mengidentifikasi tujuh komponen atau aspek dari *information literacy*, yaitu

- *Tool literacy*: kemampuan untuk memahami dan menggunakan alat maupun metode teknologi informasi yang relevan dengan bidang kerja dan kehidupan seseorang.
- *Resource literacy*: kemampuan untuk memahami bentuk, format, lokasi, dan metode akses kepada sumber-sumber informasi, secara khusus kepada sumber informasi yang terus berkembang/bertambah setiap hari.
- *Social-structural literacy*: kemampuan untuk memahami bagaimana suatu informasi itu ditempatkan dan diproduksi dalam konteks sosial.
- *Research literacy*: kemampuan untuk memahami dan menggunakan alat-alat dan metode berbasis teknologi

Public Governance

informasi yang relevan dengan keperluan penelitian dan akademik.

- *Publishing literacy*: kemampuan untuk memformat dan menerbitkan pemikiran atau hasil kajian ke dalam berbagai macam format, baik analog maupun digital, dan bagaimana melakukan diseminasi kepada khalayak luas menggunakan teknologi dan sarana prasarana yang tersedia.
- *Emerging technology literacy*: kemampuan untuk secara terus-menerus beradaptasi, memahami, mengevaluasi, dan menggunakan penemuan-penemuan baru di bidang teknologi informasi, sehingga tidak “terpenjara” dalam satu bentuk alat atau metode yang sama, namun mampu mengambil keputusan yang cerdas untuk mengadopsi teknologi yang baru.
- *Critical literacy*: kemampuan untuk secara kritis mengevaluasi kekuatan dan kelemahan, keuntungan serta biaya terkait dengan informasi dan teknologi informasi yang ada di masyarakat.

Tabel

Indikator Information Literacy (AASL & AUECT, 1998)

Kategori 1 Melek Informasi	<ol style="list-style-type: none">1. Mampu mengakses informasi secara efisien dan efektif2. Mampu mengevaluasi informasi secara kompeten dan kritis3. Mampu menggunakan informasi secara akurat dan kreatif
Kategori 2 Belajar Mandiri	<ol style="list-style-type: none">1. Melek informasi dan mampu mencari informasi sesuai dengan minat pribadi2. Melek informasi dan menghargai literatur atau bentuk-bentuk ekspresi kreatif tentang informasi3. Melek informasi dan berusaha untuk menjadi yang terbaik (<i>excellent</i>) dalam mencari dan memproduksi informasi
Kategori 3 Tanggung jawab Sosial	<ol style="list-style-type: none">1. Melek informasi dan memahami pentingnya informasi dalam masyarakat demokratis2. Melek informasi dan mempraktikkan perilaku yang taat etika terkait dengan penggunaan informasi dan teknologi informasi3. Melek informasi dan berpartisipasi aktif dan efektif dalam kelompok.komunitas untuk mencari dan memproduksi informasi

Membangun Information Literacy

Seperti telah dijelaskan dalam pembahasan mengenai keterbukaan informasi publik, lembaga-lembaga publik

memiliki tanggung jawab untuk menyediakan informasi yang diperlukan oleh warga. Secara legal formal, telah ada payung hukum yaitu UU 14 2008, namun secara praktis belum ada petunjuk pelaksanaan yang akan menolong untuk melakukan pengukuran seberapa jauh lembaga-lembaga publik telah menjalankan amanat undang-undang tersebut.

Di sisi lain, warga sendiri masih memerlukan penguatan kemampuan *information literacy* agar mereka dapat sebesar-besarnya memanfaatkan ketersediaan informasi publik untuk berpartisipasi aktif di dalam proses pemerintahan dan pembangunan, baik dalam hal memberikan masukan perencanaan, mengawasi implementasi, maupun mengevaluasi capaian program.

Dalam laporan “*Information Literacy for an Active and Effective Citizenship*” yang disiapkan untuk UNESCO, Coreia (2002) mengidentifikasi model kebijakan dan strategi untuk membangun kemampuan *information literacy* guna mendukung peran warga yang aktif dan efektif. Ada tiga komponen yang perlu dilibatkan untuk membangun warga yang melek informasi, yaitu

- (i) *Education for Citizenship (as a continuous process, both in the formal education system and in the informal adult education system for lifelong learning) – the role of information related skills is explained;*
- (ii) *Creation of an information environment, through the implementation of Information Policies - with the emphasis on access and provision of quality information for citizenship;*
- (iii) *Public and Civil Society Institutions as Information Intermediaries.*

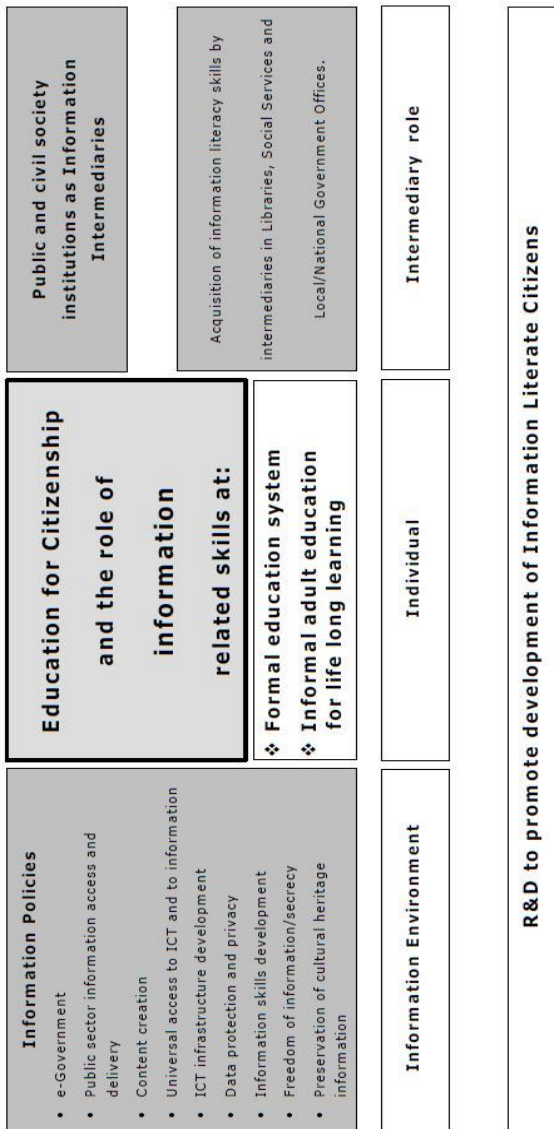
Tiga komponen tersebut adalah pendidikan seumur hidup bagi warga untuk memiliki kemampuan *information literacy*, pembuatan lingkungan informasi untuk memberi akses dan penyediaan informasi berkualitas bagi warga, dan pembentukan lembaga-lembaga publik dan lembaga *civil society*, sebagai perantara informasi.

1. Pendidikan bagi Warga

Pendidikan bagi warga bertujuan untuk melengkapi warga agar mereka dapat secara aktif dan efektif terlibat di dalam pemerintahan dan tidak pasif menerima begitu saja apapun yang ditetapkan oleh pihak lain, termasuk pemerintah. Keterlibatan aktif ini mensyaratkan warga memiliki pengetahuan, ketrampilan, dan kemauan untuk melakukan perubahan dalam masyarakat.

Dalam kaitan dengan *information literacy*, perlu dirumuskan inisiatif program pendidikan dan pelatihan untuk membangun *information literacy* bagi warga. Hal ini harus berjalan bersama-sama antara pendidikan formal dan informal. Dalam pendidikan formal, perlu ada kebijakan untuk memasukkan materi *information literacy* ke dalam kurikulum di semua jenjang pendidikan. Secara informal, pemerintah dan masyarakat berinisiatif untuk melakukan sosialisasi, pendidikan, dan pelatihan kemampuan-kemampuan terkait *information literacy*.

**DEVELOPMENT OF INFORMATION
LITERATE PEOPLE FOR AN ACTIVE,
EFFECTIVE AND RESPONSIBLE CITIZENSHIP**



Sarana prasana yang mendukung komponen pendidikan warga ini perlu disiapkan, di antaranya adalah perpustakaan atau taman bacaan, piranti keras dan piranti lunak dalam teknologi informasi dan komunikasi (komputer, multimedia, sambungan internet, dan sebagainya).

Di samping itu, diperlukan tenaga-tenaga pelatih dan fasilitator untuk melengkapi para guru yang akan mengajarkan *information literacy* di lembaga pendidikan, serta untuk melatih warga melalui pendidikan informal.

2. *Pembangunan lingkungan informasi*

Komponen ini lebih banyak menjadi porsi atau tanggung jawab pemerintah, yaitu dengan membuat kebijakan informasi yang mengatur akses dan penyediaan informasi yang berkualitas bagi warga. Ada beberapa kebijakan informasi yang telah terbukti memberi dampak signifikan kepada peningkatan partisipasi warga, di antaranya adalah

- E-government, yaitu penyediaan informasi dan layanan pemerintah menggunakan jaringan internet dan media digital yang lain, serta akses kepada informasi-informasi publik.
- Pembuatan *content* oleh lembaga pemerintah untuk menjamin bahwa warga memperoleh informasi yang berkualitas dan relevan bagi kepentingan mereka (Muir dan Oppenheim, 2001).
- Pengembangan infrastruktur yang memungkinkan warga tidak mampu (marginal) untuk mengakses teknologi informasi dan komunikasi (PBB, 2002).

Public Governance

- *Data protection*, yaitu insiatif yang dilakukan pemerintah untuk melindungi warga dari informasi yang tidak diinginkan atau merugikan, maupun melindungi agar data tentang warga tidak disalahgunakan (Oppenheim 2001).
- Legislasi kebebasan informasi, yaitu memfasilitasi akses warga kepada informasi publik dan pada saat yang sama mendorong kesadaran warga untuk tidak menyalahgunakan informasi yang dimiliki (Feather 1998).

3. *Pembentukan Lembaga Perantara Informasi*

Yang dimaksudkan dengan lembaga perantara informasi adalah lembaga yang bertindak sebagai fasilitator maupun pendukung bagi warga untuk mendapatkan maupun memahami informasi. Sekalipun target akhir adalah seluruh warga benar-benar melek informasi, namun di dalam prosesnya akan ada warga yang belum bisa menguasai seluruh kemampuan *information literacy*. Agar hal itu tidak menjadi kendala bagi partisipasi warga, maka diperlukan lembaga yang membantu menyediakan informasi maupun menganalisis informasi yang diperlukan oleh warga (Moore 1998; Goulding 2001).

Lembaga perantara informasi ini bisa berupa lembaga pemerintah, bisa juga lembaga pendidikan yang ada, maupun lembaga-lembaga swadaya masyarakat dalam segala bentuknya. Lembaga ini dapat juga diintegrasikan dengan perpustakaan yang ada di wilayah tertentu, baik perpustakaan milik lembaga pendidikan, lembaga pemerintah, maupun taman-taman bacaan milik warga.

Warga perlu mengakses dan menggunakan informasi untuk menjalankan fungsinya sebagai warga. Kesenjangan dalam akses dan penggunaan informasi, termasuk juga rendahnya kemampuan *information literacy* akan menghambat warga dalam menjalankan partisipasi aktif dalam jalannya pemerintahan.

Perkembangan dan penetrasi teknologi informasi dan komunikasi membuka peluang untuk akses informasi yang lebih besar. Namun di sisi lain, teknologi ini juga menuntut warga untuk memiliki pengetahuan dan ketrampilan baru supaya dapat memanfaatkannya. Pendidikan melek informasi (*information literacy education*) kemudian menjadi suatu keharusan yang tidak bisa ditawar dalam rangka mewujudkan masyarakat yang demokratis, di mana setiap warga memiliki andil untuk berpartisipasi aktif dalam jalannya roda pemerintahan dan pelaksanaan program-program pembangunan.

Warganegara yang Harmoni dalam Pluralitas

“Harmonisasi keragaman harus datang dari dalam diri, bukan dari luar. Kesadaran tersebut adalah kesadaran eksistensial. Yakni, perbedaan dan keragaman tidak bisa kita tolak. Sekaligus kita juga tidak bisa memaksakan keragaman menjadi keseragaman”

Mengapa kita lebih sering memaknai pluralitas sebagai suatu ancaman daripada modal sosial? Lalu bagaimana mengelola pluralitas agar kehidupan sosial kita tetap harmoni dan menjadi sumber kekuatan? Pluralitas, dalam pengertian yang paling radikal, menyangkut perbedaan antar manusia. Pluralitas budaya, agama, bahasa, ras, dan adat

Public Governance

istiadat yang dimiliki oleh bangsa Indonesia, merupakan kekayaan spiritual yang tidak ternilai untuk terus dilestarikan dalam kehidupan bermasyarakat dewasa ini.

Di satu sisi, pluralitas dapat dimaksimalkan sebagai kekayaan untuk membangun keadaban bangsa, tepatnya sebagai sarana untuk memupuk kerukunan dan harmoni sosial. Namun di sisi yang lain, pluralitas sering dipakai sebagai justifikasi penghambat dan penghalang kita untuk dapat saling bekerja sama dan berbagi kebahagiaan dengan mereka yang berbeda. Pada kenyataannya, oleh sebagian kelompok masyarakat, perbedaan ini justru dianggap sebagai suatu ancaman serius bagi keberadaan dan kelangsungan hidup kelompoknya.

Pluralitas Masyarakat Indonesia dan Multikulturalisme: Sebuah Keniscayaan

Diakui atau tidak, disadari atau tidak, pluralitas merupakan suatu gejala sosial yang umum ditemui di setiap kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Indonesia sebagai negara kepulauan, merupakan bangsa yang multi ras, multi etnik, multi agama, dan multi kebudayaan. Dengan demikian pluralitas bukanlah hal asing dan aneh bagi masyarakat Indonesia. Menurut Retno Andriati (1999, dalam Ilham Nur Alfian), kemajemukan dan pluralitas masyarakat Indonesia dapat dilihat secara horizontal maupun vertikal. Secara horisontal, masyarakat Indonesia dapat dikelompokkan menurut agama, ras, etnis, budaya, dan lokalitas. Secara vertikal, masyarakat Indonesia dapat dibedakan menjadi golongan atas, golongan menengah, dan golongan bawah.

Sesungguhnya perbincangan tentang masyarakat plural di Indonesia dimulai sejak Furnivall (1949, dalam Pelly dan Menanti, 1994) mempublikasikan hasil penelitiannya mengenai masyarakat Indonesia. Furnivall menggambarkan masyarakat Indonesia sebagai gambaran masyarakat majemuk yang menarik, di mana orang-orang bisa hidup berdampingan secara fisik, tetapi karena perbedaan sosial budaya, mereka terpisah dan tidak tergabung dalam suatu unit politik.

Furnivall juga menekankan bahwa penyebab utama kemajemukan adalah faktor ekonomi. Pada kemajemukan ekonomi tidak terdapat kemauan bersama antara kelompok-kelompok yang terpisah kecuali usaha untuk mempertahankan diri dari ancaman eksternal. Seiring dengan itu, dalam bidang politik, kelompok-kelompok masyarakat yang terpisah secara ekonomi membentuk suatu konfederasi yang disatukan oleh perjanjian atau konstitusi yang terbatas, sekadar untuk mencapai tujuan bersama terutama untuk urusan luar negeri. Hal itu bertolak belakang dengan kehidupan di dalam, dimana masing-masing anggota konfederasi memiliki hak otonom yang luas. Oleh karena itu, kemajemukan bidang ekonomi ditandai dengan kemajemukan politik. Apabila elemen-elemen kemajemukan tersebut terjadi ketidakcocokan, maka akan ada penarikan dari salah satu anggota konfederasi dan akan mengancam kesatuan keseluruhan masyarakat majemuk, seperti kasus Timor Leste yang memisahkan diri dari Indonesia.

Public Governance

Young (1979, dalam Satriyati, 2006) kemudian melanjutkan kajian Furnivall. Young mengidentifikasi 3 (tiga) komponen dasar yang merujuk pada definisi masyarakat plural atau majemuk, yaitu

1. Kemajemukan berkaitan dengan suatu kekuasaan atau pemerintahan yang menguasai suatu teritori tertentu yang mengatur atau memberikan batas-batas wilayah yang jelas terhadap masing-masing kelompok masyarakatnya, di mana mereka dapat berinteraksi satu sama lain.
2. Dua atau lebih kumpulan (agregasi) masyarakat yang secara kultural dapat dibedakan baik dari sistem budaya maupun politik yang masing-masing mereka miliki. Perbedaan ini dapat diidentifikasi oleh orang lain atau aktor (anggota masyarakat itu sendiri). Perbedaan tersebut merupakan faktor yang berpengaruh dalam kehidupan masyarakat secara keseluruhan, terutama dalam kompetisi, interaksi, dan konflik yang terjadi dan dalam berbagai bentuk interaksi dalam pemerintahan.
3. Dasar solidaritas pengelompokan adalah kebersamaan komunal atau perkawinan/persaudaraan antar etnis, bahasa, kesamaan ras, kasta, kesatuan hubungan darah yang diasumsikan, adat kebiasaan, dan wilayah kenegaraan.

Berkaitan dengan pluralitas, Young (1979, dalam Satriyati, 2006) kemudian membuat catatan penting, yaitu

1. Pengelompokan tersebut tidak perlu dianggap permanen dan kaku, karena dapat berubah dan melentur atau bahkan melebur dalam jangka waktu yang panjang dalam kaitan perubahan sosial dan politik.

2. Setiap anggota kelompok dalam masyarakat tidak perlu dianggap sejaak kelahirannya akan tetap berada dalam suatu kelompok tertentu. Individu dapat berada sekaligus dalam beberapa kelompok (afiliasi budaya) atau ia dapat juga berpindah dari satu kelompok ke kelompok lainnya.
3. Setiap kumpulan (agregasi) kelompok budaya memiliki tingkat, bentuk identitas dan ideologi yang berbeda, baik dari segi bobot atau kadarnya. Bobot ideologi tersebut bervariasi dari yang ketat dan kaku sampai pada bentuk dan kadar yang longgar dan bersahaja.

Kerangka kajian masyarakat majemuk seperti yang disampaikan oleh Furnivall dan Young tersebut telah memunculkan sejumlah penelitian yang ujungnya adalah masalah etnisitas sebagai masalah pokok dalam masyarakat majemuk. Perbedaan etnis dan interaksi sosial dapat dilihat dalam tingkah laku normatif, simbolik dalam aktivitas ritual dan adat istiadat. Aktivitas dengan pola-pola kekhususan tersebut akan memberikan “batas” sebagai orang dalam atau orang luar dalam pergaulan sosial. Kelompok-kelompok etnik dalam masyarakat majemuk ini dapat berkembang menjadi kelompok kepentingan (*interest group*) yang disebabkan karena mempertahankan kepentingan tertentu saja misalnya kepentingan ekonomi dan politik. Dengan alasan tersebut maka dua atau lebih kelompok etnik akan bersatu. Pada jangka panjang, garis-garis pemisah antara kelompok-kelompok tersebut akan mengabur sehingga melahirkan populasi baru sebagai akibat munculnya kelompok yang dominan dan tidak dominan.

Paparan di atas menunjukkan bahwa kenyataan pluralitas pada masyarakat Indonesia tidak boleh dibaca

dengan perspektif tunggal pluralitas kelompok etnik (*ethnic group*) beserta adat istiadatnya. Kenyataan pluralitas masyarakat Indonesia memang harus diakui dan diterima. Pengakuan akan keragaman, perbedaan ini menuntut sebuah kesadaran, yaitu kesadaran akan sebuah masyarakat yang multikultur, atau dapat disingkat menjadi kesadaran multikultur/multikultural. Akan tetapi, kesadaran ini tidak akan berguna jika hanya berhenti pada tataran epistemologis saja. Kesadaran multikultural harus diteruskan menjadi sebuah kesadaran etis (*self-awareness*).

Kesadaran untuk menghargai perbedaan melahirkan paradigma atau pola pikir yang dasarnya adalah penghargaan akan keberagaman tersebut. Dalam konteks inilah wacana tentang multikulturalisme (*plural culture*) menjadi perbincangan menarik di awal tahun 2000 di Indonesia, menggantikan konsep masyarakat majemuk (*plural society*) (Suparlan, 2002; Budinanta, 2003). Dampaknya, menurut Suparlan (2002), pemahaman akan “bhinneka tunggal ika” bukan lagi mengarah pada keanekaragaman suku bangsa dan kebudayaannya, melainkan bergeser pada keanekaragaman kebudayaan yang ada dalam masyarakat Indonesia.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Suparlan (2002) membedakan antara masyarakat plural dan masyarakat multikultural. Pada prinsipnya masyarakat plural mengacu pada suatu tatanan masyarakat yang di dalamnya terdapat berbagai unsur masyarakat yang memiliki ciri-ciri budaya yang berbeda satu sama lain. Masing-masing unsur tersebut relatif hidup dalam dunianya sendiri-sendiri. Hubungan antarunsur yang membentuk masyarakat plural tersebut relatif rendah dan terbatas. Hubungan antar unsur yang

berbeda itu juga ditandai oleh corak hubungan yang *dominative*, dan karena itu juga bersifat diskriminatif. Sedangkan pada masyarakat multikultural terdapat interaksi di antara unsur-unsurnya melalui proses belajar. Lebih dalam dari itu, kedudukan berbagai unsur yang terdapat dalam masyarakat multikultural berada pada posisi yang setara, demi terciptanya keadilan di antara berbagai unsur yang saling berbeda.

Suparlan juga menegaskan bahwa konsep multikultural tidak dapat disamakan dengan konsep keanekaragaman secara suku bangsa atau kebudayaan sukubangsa yang menjadi ciri masyarakat majemuk. Hal ini disebabkan karena multikulturalisme menekankan keanekaragaman kebudayaan dalam kesederajatan. Masyarakat plural yang menekankan keanekaragaman suku bangsa tidak akan mungkin mewujudkan masyarakat sipil yang demokratis dan sudah saatnya digeser menjadi ideologi keanekaragaman budaya atau multikulturalisme yang mempunyai cakupan tidak hanya budaya etnik, tetapi juga berbagai budaya lokal yang diposisikan secara sederajat. Dalam model multikulturalisme ini, sebuah masyarakat dilihat mempunyai sebuah kebudayaan yang berlaku umum dalam masyarakat tersebut yang coraknya seperti sebuah mosaik. Di dalam mozaik tersebut tercakup semua kebudayaan dari masyarakat-masyarakat lebih kecil yang membentuk terwujudnya masyarakat yang lebih besar, mempunyai kebudayaan seperti sebuah mozaik tersebut (Reed, 1997, dalam Suparlan 2002).

Pembahasan tentang multikulturalisme mau tidak mau akan mengulas juga berbagai permasalahan yang mendukung konsep ini, yaitu politik dan demokrasi,

Public Governance

keadilan dan penegakkan hukum, kesempatan kerja dan usaha, Hak Asasi Manusia (HAM), hak budaya komunitas dan golongan minoritas, prinsip-prinsip etika dan moral.

Oleh sebab itu, untuk memahami multikulturalisme, diperlukan landasan pengetahuan berupa bangunan konsep-konsep yang relevan dengan, dan mendukung keberadaan, serta berfungsinya multikulturalisme dalam kehidupan manusia. Konsep-konsep tersebut antara lain demokrasi, keadilan dan hukum, nilai-nilai budaya dan etos, kebersamaan dalam perbedaan yang sederajat, suku bangsa, kebudayaan suku bangsa, keyakinan keragaman, ungkapan-ungkapan budaya, domain privat dan publik, Hak Asasi Manusia (HAM), dan hak budaya komunitas.

Menurut Suparlan (2002), acuan utama untuk membangun Indonesia Baru dari hasil reformasi adalah multikulturalisme ini, yaitu sebuah ideologi yang mengakui dan mengagungkan perbedaan dalam kesederajatan, baik secara individual maupun secara kebudayaan. Mengapa multikulturalisme? Sebab multikulturalisme menjadi penting dan tak terelakkan ketika melalui interaksi sosial pada tingkat individu maupun sosial, kenyataan menunjukkan bahwa kita hidup di dunia yang tidak sama atau tidak seragam. Dunia ini penuh dengan variasi baik di tingkat gagasan dan tindakan dalam perspektif ideologi, politik, pandangan sosial budaya, bahkan soal tradisi dan selera.

Multikulturalisme, menurut Burhanuddin (2003), mengkritisi terhadap konsep budaya yang singular-heterogen, yang selama ini diletakkan dalam bingkai asimetri-politik. Dengan demikian wacana multikulturalisme telah menjawab bagaimana pluralisme itu seharusnya. Multikulturalisme mampu membuka ruang baru bagi munculnya emansipasi

dan partisipasi bagi semua pihak, baik di tingkat individu maupun sosial.

Hal ini ditegaskan pula oleh Kymlicka (2003) yang menyatakan bahwa multikulturalisme merupakan kebijakan terhadap perlindungan keberagaman latar belakang identitas kolektif (etnis, agaman, ataupun ras) di dalam suatu negara bangsa. Dengan demikian, kebijakan multikultural adalah kebijakan yang berdasar atas kesadaran multikultur.

Pluralitas Masyarakat, Kekerasan dan Konflik: Konteks Lokal Kota Solo

Masyarakat Kota Solo adalah prototipe masyarakat Indonesia yang plural oleh karena keberagaman masyarakat Indonesia juga tergambar di Kota Solo yang dikenal sebagai kota pluralis karena masyarakatnya terdiri atas kelompok-kelompok masyarakat majemuk. Kemajemukan masyarakat Kota Solo bersifat vertikal yang ditandai dengan perbedaan kelas sosial ekonomi dan perbedaan porsi kekuasaan, serta kemajemukan horisontal seperti perbedaan etnis, agama, budaya, pendidikan, orientasi politik, dan sebagainya. Beberapa tradisi berkembang di kota ini dengan latar belakang agama: Islam, Kristen, Hindu, Budha, Konghuchu. Dua komunitas yang dominan yaitu Islam dan Kristen.

Secara etnisitas, masyarakat Kota Solo beretnis Jawa, selebihnya etnis Cina, Arab, Madura, Sunda, Banjar, Minang, dan lain sebagainya (Nurhadiantomo, 2004). Ayu Windi Kinasih (2006), menyatakan bahwa masyarakat beragam etnis tersebar di berbagai wilayah di Kota Solo. Mereka tertata secara geopolitik sejak masa kolonial. Untuk lebih jelasnya nampak dalam tabel ini:

Tabel

Etnis-etnis di Kota Solo

Etnis	Wilayah Tinggal
1. Jawa	Tersebar di seluruh kota sebagai etnis mayoritas
2. Cina	Daerah Pasar Gede, Balong, Kecamatan Jebres(Kelurahan Sudiroprajan, Jagalan, Tegalharjo), Kecamatan Banjarsari (Kelurahan Gilingan, Ketelan, Timuran, Setabelan) dan Solo Baru
3. Arab	Kecamatan Pasar Kliwon (Kelurahan Pasar Kliwon, Semanggi, Kedung Lumbu)
4. India dan Eropa	Loji Wetan

Sumber : Ayu Windi Kinasih (2006)

Dari tabel ini terlihat bagaimana keragaman masyarakat Kota Solo telah terbentuk. Interaksi sosial tidak hanya lintas etnis pribumi tetapi juga banyak masyarakat minoritas lainnya.

Selain dikenal sebagai kota pluralis, di Kota Solo juga terdapat dua kerajaan, yaitu Mangkunegaran dan Kasunanan yang memiliki sejarah panjang pertikaian. Kedua kerajaan tersebut hingga kini masih tetap eksis dan tetap berupaya dalam melestarikan budaya Jawa. Kota Solo juga sangat diwarnai oleh banyak pendatang. Masyarakat asli Kota Solo sangatlah toleran dan reseptif atas segala agama, ideologi dan organisasi politik yang masuk. Mereka secara terbuka menerima setiap pengaruh positif. Karena itu, dinamika politik nasional banyak mendapat semangat awal dari kota ini. Contohnya, penggulingan Suharto pada tahun 1998, mendapat sambutan hangat dengan gerakan anti Orde Baru. Keberagaman Kota Solo juga tercermin dari meratanya

Bab 2 – Pilar-pilar Public Governance

organisasi dari faksi kiri ke faksi kanan, kelompok radikal, dan tumbuhnya organisasi masyarakat minoritas.

Keberagaman masyarakat Kota Solo tersebut sangat rawan menimbulkan kekerasan dan konflik. Kota Solo sering disebut sebagai kota sumbu pendek, yaitu kota yang mudah tersulut kerusuhan antar etnis atau kelompok. Tercatat berbagai benturan sosial yang melibatkan kelompok-kelompok sosial, antara lain bentrokan antara kelompok pribumi (Jawa) dan Cina, gerakan anti pemerintah (swapraja), dan kerusuhan antar partai politik.

Di Kota Solo, peristiwa-peristiwa kekerasan antara etnis Jawa-Cina telah berlangsung lama, yaitu sejak awal berdirinya Kota Solo. Catatan kekerasan antara etnis Jawa dan Cina di Kota Solo dipaparkan dalam Tabel 2 (Nanik Prihartanti, dkk, 2009).

Tabel
Kekerasan antara etnis Jawa dan Cina di Kota Solo

No	Nama Peristiwa	Tahun	Peristiwa
1.	Peristiwa menjelang berdirinya SI (Syarekat Islam)	1911	Terjadi serangkaian pemboikotan, pemogokan, perkelahian jalanan, dan kerusuhan anti Cina
2.	Legiun Mangkunegaran vs Orang Cina	1912	Residen Surakarta Van Wijk pergi ke kampung Cina untuk menghentikan 90 Legiun Mangkunegaran yang memukuli orang-orang Cina
3.	Catatan Residen	1905-1913	Terjadi 615 kali peristiwa

Public Governance

	Surakarta		perampasan dan 4.977 pencurian ternak. Sasaran pedagang <i>Cina Klon-tong dan Cina Mindring</i>
4.	Geger Jatinom	1947-1948	Di Jatinom Klaten, Laskar Rakyat menyerang orang-orang Cina, sedikitnya 60 orang Cina terbunuh, selebihnya mengungsi ke Solo dan kota lainnya
5.	Pasca Pemberrontakan G 30 S/PKI	Oktober 1965	Massa anti komunis melakukan pembakaran dan perusakan rumah dan toko-toko milik orang Cina
6.	Perusakan Toko di Coyudan dan Nonongan	6 November 1966	Massa melakukan perusakan toko-toko milik orang Cina di jalan Coyudan dan terus bergerak ke jalan Nonongan
7.	Anti Cina	19-20 November 1980	Kerusakan yang cukup besar terjadi di Kota Solo. Peristiwa ini dipicu oleh serempetan sepeda siswa SGO dengan pejalan kaki (Cina).
8.	Mei Kelabu	14-15 Mei 1998	Dalam peristiwa ini terjadi perusakan, pembakaran, penjarahan, penganiayaan hingga pemerkosaan

Sumber : Nanik Prihartanti, dkk (2009)

Bab 2 – Pilar-pilar Public Governance

Selain kerusuhan yang melibatkan warga Cina sebagai korban atau pelaku, kekerasan terbanyak kedua di Kota Solo memiliki akar sejarah gerakan anti pemerintah atau swapraja. Selengkapnya kekerasan berakar sejarah gerakan anti pemerintah di Kota Solo dijabarkan pada berikut:

Tabel

Kekerasan berakar sejarah gerakan anti pemerintah (swapraja)

No.	Nama Peristiwa	Tahun	Peristiwa
1.	Pemberontakan Petani	1871	Penolakan kebijakan pemerintah kolonial Belanda yang mengubah sistem <i>apanage</i> dengan sistem pajak atau sewa tanah pada pemerintah kolonial Belanda
2.	Huru-hara Haji Misbach	1923	Pemberontakan dengan aspek ideologis yang lebih kuat. Sasaran Haji Misbach tidak hanya pemerintah secara struktural tetapi juga kekuatan dengan simbol kapitalis
3.	Gerakan Anti Swapraja	1946	Gerakan ini disebabkan oleh kedekatan keluarga raja dengan kolonial Belanda dan pemihakan mereka melawan kepentingan umum rakyat Surakarta selama lebih dari tiga abad sehingga mengakibatkan

Public Governance

			kemerosotan wibawa kerajaan dan kraton Kasunanan Surakarta Hadiningrat dibawah kepemimpinan Raja Pakubuwana XII
4.	November Kelabu	November 1999	Peristiwa ini terjadi akibat kekecewaan pendukung Megawati karena mereka memandang bahwa dengan kemenangan mutlak suara calon presiden Megawati pada Pemilu 1999, otomatis menjadi presiden terpilih, namun MPR dengan voting mengangkat Abdurrahman Wahid sebagai Presiden RI

Sumber : Titik Suwariyati dalam Imam Tholkhah (2002)

Potensi kekerasan di Kota Solo berlanjut hingga kini namun dengan basis agama, sebagai akibat tumbuhnya berbagai organisasi berbasis agama di Kota Solo. Sejak tahun 1999 terbentuklah beberapa organisasi yang memiliki prinsip melaksanakan syariah Islam secara totalitas (*kaffah*). Beberapa organisasi tersebut adalah Majelis Mujahidin Indonesia (MMI) Solo, Laskar Umat Islam Surakarta (LUIS), Forum Komunikasi Aktifis Masjid (FKAM), Laskar Jundullah, Majelis Tafsir Alqur'an (MTA), Laskar Mujahidin Kompak, Forum Perlawanan Penculikan (FPP),

Jaringan Muda Untuk Ummat (Jami'at), dan sebagainya. Kelompok berdasarkan agama ini sering melakukan aksi yang berpotensi menyulut kekerasan, misalnya dengan *sweeping*, tablig akbar, dan sebagian lainnya dengan pemboman. Bahkan ketika terjadi konflik di Maluku dan Poso, masyarakat yang merespon secara masif adalah muslim Solo, dengan membentuk Posko Solidaritas Muslim.

Berdasarkan uraian tersebut di atas nampak bahwa masyarakat Kota Solo adalah masyarakat plural yang terbentuk sejak lebih dari tiga abad yang lalu. Pluralitas masyarakat Kota Solo ini sangat rawan menimbulkan konflik yang berujung adanya disintegrasi. Oleh sebab itu pluralitas masyarakat Kota Solo ini telah menjadi tantangan serius bagi semua komponen masyarakat di Kota Solo. Peran kelompok mediasi dan forum komunikasi yang terdiri dari tokoh masyarakat, tokoh masing-masing etnis dan agama sangatlah penting dalam mengatasi konflik yang berujung pada disintegrasi. Disamping itu hal yang paling mendasar yang mesti terus dikembangkan pada masyarakat Kota Solo yang plural ini adalah kesadaran multikultur yang nyata dalam sikap hidup toleran.

Membangun Harmonisasi Keragaman Berparadigma Multikultur

Reformasi Indonesia yang bergulir sejak tahun 1998 telah melahirkan cita-cita membangun Indonesia Baru. Inti cita-cita tersebut adalah terbentuknya sebuah masyarakat sipil demokratis, adanya dan ditegakkannya hukum untuk supremasi keadilan, pemerintahan yang bersih dari KKN, terwujudnya keteraturan sosial dan rasa aman dalam masyarakat yang menjamin kelancaran produktivitas warga

masyarakat, dan kehidupan ekonomi yang mensejahterakan rakyat Indonesia. Oleh Suparlan (2002), bangunan Indonesia Baru ini akan terwujud dalam suatu “masyarakat multi-kultural Indonesia” yang bercorak “masyarakat majemuk” (*plural society*).

Sayangnya, kenyataan bahwa masyarakat Indonesia adalah masyarakat plural atau majemuk selama ini tidak diimbangi dengan kesadaran dan keinsyafan untuk mengelola pluralitas/kemajemukan tersebut menjadi modal sosial untuk membangun bangsa. Hal ini terbukti dengan munculnya berbagai persoalan, yang sumbernya berbau kemajemukan. Lalu bagaimana mengelola pluralitas agar kehidupan sosial kita tetap harmoni dan menjadi sumber kekuatan?

Jika keragaman mengakar pada setiap diri kita, maka harmonisasi sosial harus kita ciptakan sendiri. Untuk itu perlu kesadaran masing-masing kita bahwa keragaman tidak bisa kita tolak. Sebab, kemajemukan adalah keniscayaan dan keanekaragaman adalah hakikat. Oleh sebab itu, untuk menciptakan harmoni sosial dalam masyarakat pluralis atau untuk mengelola masyarakat majemuk, langkah awal yang harus dilakukan adalah mengembangkan paradigma multi-kultur merupakan sebuah keharusan.

Selanjutnya perlu dilakukan penanaman kesadaran multikultural sebagai sebuah bangsa yang dapat dimulai dari level masyarakat. Hal ini dilakukan untuk menggugah kesadaran diri dan masyarakat akan arti penting terciptanya kondisi saling memahami dan menghargai antar kelompok atau golongan yang berbeda dalam masyarakat. Kondisi ini merupakan syarat bagi terciptanya kondisi selanjutnya. Jika kondisi kehidupan bermasyarakat telah berjalan harmonis,

maka akan berdampak pada kehidupan berbangsa dan bernegara secara keseluruhan. Usaha untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang serasi, selaras, seimbang, dan harmonis ini merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat.

Hal-hal yang perlu dikembangkan dalam membangun masyarakat multikultural yang harmonis antara lain :

1. *Toleransi*

Toleransi berasal dari bahasa Latin, yaitu *tolerantia*, berarti kelonggaran, kelembutan hati, keringanan, dan kesabaran. Sementara itu, UNESCO mengartikan toleransi sebagai sikap “saling menghormati, saling menerima dan saling menghargai di tengah keragaman budaya, kebebasan berekspresi, dan karakter manusia. Untuk mengembangkan toleransi harus didukung oleh cakrawala pengetahuan yang luas, bersikap terbuka, dialog, kebebasan berfikir dan beragama.

Pertanyaan sekarang adalah mengapa harus toleransi? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, setidaknya ada dua alasan:

Pertama, Soerjono Soekanto (1982:74) mengatakan bahwa toleransi merupakan salah satu bentuk akomodasi tanpa persetujuan. Kadang-kadang toleransi timbul secara tidak dasar dan tanpa direncanakan disebabkan karena adanya watak orang perorangan atau kelompok-kelompok manusia.

Lebih lanjut Soekanto menyatakan bahwa toleransi juga termasuk salah satu faktor yang dapat mempermudah terjadinya asimilasi. Toleransi terhadap kelompok-kelompok manusia dengan kebudayaan yang berbeda

dengan kebudayaan sendiri, hanya mungkin dicapai dalam akomodasi. Apabila toleransi tersebut mendorong terjadinya komunikasi, maka faktor tersebut dapat mempercepat asimilasi. Asimilasi merupakan suatu proses dalam taraf kelanjutan, yang ditandai dengan adanya usaha-usaha mengurangi perbedaan-perbedaan yang terdapat antara anggota perorangan atau kelompok manusia dan juga meliputi usaha-usaha untuk mempertinggi kesatuan tindak, sikap dan proses-proses mental dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan dan tujuan-tujuan bersama.

Secara singkat, proses asimilasi ditandai dengan pengembangan sikap-sikap yang sama, walaupun kadang-kadang bersifat emosional, bertujuan untuk mencapai kesatuan, atau paling sedikit untuk mencapai suatu integrasi dalam organisasi, fikiran, dan tindakan. Proses asimilasi timbul bila ada: (1) kelompok-kelompok manusia yang berbeda kebudayaannya; (2) orang perorangan sebagai warga kelompok-kelompok tadi saling bergaul secara langsung dan intensif untuk waktu yang lama; sehingga (3) kebudayaan-kebudayaan dari kelompok-kelompok manusia tersebut masing-masing berubah dan saling menyesuaikan diri (Soerjono Soekanto, 1982 : 74).

Kedua, (dengan) toleransi dapat memperkuat ketahanan sosial masyarakat majemuk atau plural. Menurut Keputusan Menteri Sosial RI nomor 12/HUK/2006 tentang Model Pemberdayaan Pranata Sosial dalam Mewujudkan Masyarakat Berketahanan Sosial, ketahanan sosial masyarakat adalah kemampuann komunitas mengatasi risiko akibat perubahan ekonomi dan politik.

Ada 4 (empat) indikator yang menentukan ketahanan sosial suatu komunitas, yaitu meningkatnya: (1) kemampuan masyarakat dalam melindungi warganya yang rentan atau terkena masalah, (2) partisipasi masyarakat dalam organisasi sosial, (3) kemampuan masyarakat dalam mencegah dan mengelola konflik sosial dan tindakan kekerasan, dan (4) kemampuan masyarakat dalam memelihara kearifan lokal dalam mengelola sumber daya alam dan sosial.

Dengan demikian untuk mengukur ketahanan sosial suatu komunitas harus berorientasi pada keempat indikator tersebut. Ketika suatu masyarakat tidak mampu melindungi secara efektif anggotanya termasuk individu dan keluarga yang rentan, dan tidak mampu mengelola konflik menjadi energi kondusif dalam kehidupan bermasyarakat, hal ini menunjukkan lemahnya ketahanan sosial suatu komunitas.

Solusi yang ditawarkan untuk memperkuat ketahanan sosial suatu masyarakat, yaitu dengan pendekatan toleransi sebagai nilai kebajikan dalam hidup bersama. Misrawi (2008) mengutip pendapat Rainer Forst dalam *Toleration and Democracy* (2007) menyebutkan, ada dua cara pandang tentang toleransi, yaitu konsepsi yang dilandasi pada otoritas negara (*permission conception*) dan konsepsi yang dilandasi pada kultur dan kehendak untuk membangun pengertian dan penghormatan terhadap yang lain (*respect conception*). Dalam hal ini, Frost cenderung memilik konsepsi kedua.

Untuk memperkuat ketahanan sosial masyarakat majemuk atau plural yang terdiri dari beragam suku, budaya, dan agama, diperlukan toleransi, yaitu sikap :

Public Governance

(1) saling menghargai perbedaan, (2) saling menghormati satu sama lain, (3) adanya rasa kepedulian sosial antara anggota suatu komunitas, dan (4) terjalannya kerja sama atas dasar kesadaran untuk mencegah dan menanggulangi permasalahan yang terjadi di lingkungannya.

Untuk membangun toleransi sebagai nilai kebajikan setidaknya ada 2 (dua) modal yang dibutuhkan, yaitu: *Pertama*, toleransi membutuhkan interaksi sosial melalui percakapan dan pergaulan yang intensif. *Kedua*, membangun kepercayaan di antara pelbagai kelompok dan aliran.

Persoalan sekarang adalah toleransi dalam kehidupan bersama kian hari semakin lemah, sebaliknya anti toleransi serta anti pluralisme justru semakin menguat. Untuk itulah toleransi perlu terus dikembangkan, dan cara mengembangkan toleransi dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu pendekatan sistem sosial dan sistem budaya.

Pendekatan sistem sosial dilakukan melalui *inter-grouprelation*, yaitu hubungan antara anggota-anggota dari berbagai kelompok untuk meningkatkan integrasi diantara mereka. Dengan adanya *inter-group relation* ini diharapkan dapat dinetralisir konflik-konflik diantara kelompok, karena setiap anggota kelompok tidak akan memiliki loyalitas tunggal dalam suatu kelompok tertentu, sebaliknya loyalitas mereka ganda berdasarkan kelompok-kelompok yang mereka masuki. Dengan demikian kekhawatiran akan terjadinya fanatisme sempit serta sentimen-sentimen primordial juga akan dapat dinetralisir karena kegandaan loyalitas yang dimiliki oleh masing-masing anggota kelompok.

Pendekatan sistem budaya, dilakukan dengan penguatan nilai-nilai umum yang berlaku bagi semua anggota masyarakat. Nilai-nilai umum ini bersumber pada budaya dominan masyarakat multi etnik yang menjadi acuan perilaku yang terpola. Melalui kedua pendekatan tersebut, diharapkan dapat meningkatkan toleransi untuk memperkuat ketahanan sosial masyarakat.

2. *Pembauran*

Paradigma multikultural mengajarkan bahwa seseorang perlu membuka diri dan bergaul atau dengan kata lain membaur dengan orang lain. Pandangan ini berpangkal dari kenyataan bahwa manusia adalah makhluk sosial sehingga kemauan dan kemampuan membaur dalam masyarakat merupakan salah satu ukuran untuk menilai keberhasilan manusia untuk memenuhi kodratnya sebagai makhluk sosial. Ketika semua orang memiliki kesadaran ini, maka akan tercipta kehidupan masyarakat yang serasi, selaras, seimbang, dan harmonis.

3. *Solidaritas*

Paradigma multikultural mencoba mencairkan friksi dalam masyarakat. Dikotomi dalam masyarakat yang bersifat destruktif, misalnya pandangan bahwa diri sendiri yang benar, yang baik, yang istimewa, sedangkan orang lain itu yang salah, yang jahat, dilawan dengan cara menanamkan kesadaran bahwa perbedaan-perbedaan dalam masyarakat sebagai anugerah dan modal dalam meningkatkan martabat manusia. Kesadaran bahwa seseorang pasti membutuhkan bantuan orang lain akan menimbulkan kerjasama sosial dan seseorang akan selalu siap untuk membantu orang lain.

4. *Nasionalisme*

Multikulturalisme mengatasi sikap eksklusif, subyektif, memaksakan kehendak, dan penggunaan mekanisme kekerasan untuk menyelesaikan masalah dengan cara menumbuhkan rasa kebangsaan atau nasionalisme dalam diri anggota masyarakat. Warga masyarakat akan disadarkan bahwa mereka merupakan bagian dari identitas yang lebih besar dan lebih luas dibandingkan dengan identitas kelompok, golongan atau agama, yaitu sebagai bagian dari bangsa Indonesia. Perasaan sebagai bagian dari sebuah bangsa harus didahulukan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Keempat hal inilah yang mesti terus ditanamkan dan dikembangkan pada diri tiap-tiap anggota masyarakat. Jika keempat hal ini telah terlaksana dengan baik maka akan menjadi modal yang sangat berharga bagi pengembangan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Mengkonstruksi Masyarakat Pluralistik oleh Warganegara

Untuk mengetahui peran dan status warganegara dalam masyarakat pluralistik, konstruksi dan konseptualisasi perlu dilakukan. Dalam konteks ini, van Gunsteren (1998) dalam Abdul Aziz Wahab dan Sapriya (2011) menyatakan bahwa *“plurality is not something that simply there, it is what individuals construct in their social interaction”*. Oleh sebab itu warganegara perlu berupaya melakukan konstruksi pluralitas hingga memperoleh pemahaman, bukan mengabaikannya atau mendiamkan situasi berlangsung begitu saja.

Abdul Aziz Wahab dan Sapriya (2011:207-210) menyatakan bahwa, ada empat unsur yang dapat mendukung konstruksi pluralistik untuk pembentukan warganegara yang terlatih dan mampu berpikir rasional dalam masyarakat pluralistik, baik sebagai obyek maupun instrumen. Empat unsur yang dapat dikategorikan sebagai syarat warga negara yang baik dalam masyarakat demokratis dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *Unsur kompetensi.* Kompetensi dapat didefinisikan sebagai: “*good judgement and practical social skills, such as the ability to listen and to express one’s position, ideas, and emotions clearly; to exercise self-restraint and self-knowledge; to asses situation; to cope with insecurity and surprises; and to follow the movements and intentions of other people* (Gunsteren, 1998:44).

Definisi kompetensi ini lebih menekankan pada kemampuan pikir secara baik dan kecakapan sosial yang praktis. Kemampuan itu meliputi kecakapan yang terkait dengan potensi diri seperti kemampuan mendengarkan dan mengungkapkan pendapat, gagasan, dan perasaan secara jelas serta melatih pengendalian diri dan pengetahuan diri, hingga kecakapan yang bersifat kemasyarakatan seperti menilai situasi lingkungan, mengatasi ketidakamanan dan keagetan, serta melakukan tindakan dan memberi perhatian kepada orang lain. Pemilikan kompetensi bagi seorang warganegara sangat penting karena untuk melaksanakan peran kewarganegaraan seorang warganegara seyogianya memiliki kompetensi minimal apabila tidak maksimal.

Untuk mengatasi masalah rendahnya kompetensi kewarganegaraan maka peran lembaga pendidikan,

lembaga swadaya sosial, keagamaan dan partai politik serta lembaga-lembaga pelatihan memiliki peran yang strategis. Sebab unsur-unsur kompetensi kewarganegaraan seperti tindakan berpikir praktis tentang penerapan aturan, bagaimana mengatasi kekurangan yang dimiliki dan kegagalan berusaha serta kemampuan menerima gagasan orang lain sehingga ia mampu bertindak secara benar dan tepat memerlukan banyak latihan.

Akan tetapi pencapaian hasil yang sempurna dalam praktik kewarganegaraan bukanlah satu-satunya tujuan penguasaan kompetensi. Kemampuan untuk mengatasi berbagai keterbatasan yang dimiliki oleh orang lain dan diri sendiri merupakan unsur penting. Seorang warga negara yang baik bukan hanya mampu mengembangkan potensi dirinya semata melainkan menyadari apa kelemahan yang dimilikii dirinya dan mampu mengatasi kelemahannya itu. Demikian pula ia memahami kelemahan diri orang lain sebagai cermin bagi dirinya sebelum bertindak. Dalam konteks inilah sikap toleran terhadap orang lain sangat penting.

Nilai-nilai toleransi sebaiknya dikembangkan secara cerdas dan bertanggung jawab. Maka kompetensi warganegara yang cerdas yang perlu dimiliki adalah tahu kapan dan dimana ia harus bersikap lurus dan kapan ia harus memerangi pihak yang tidak sejalan (*opposite*) dengan kompetensi yang dimilikinya. Kompetensi ini perlu dimiliki oleh warganegara walaupun penerapannya tidak mudah dalam masyarakat demokratis yang sedang tumbuh.

2. *Unsur institusi/organisasi.* Warganegara yang kompeten tidak hanya tergantung pada individu dan orang lain, tetapi juga pada keadaan institusi di mana warganegara itu berada. Dalam hal ini, konteks organisasi sangat besar pengaruhnya bagi keberhasilan dan kesuksesan warganegara. Dalam masyarakat pluralis, terdapat banyak lembaga yang dibentuk untuk memfasilitasi kebutuhan masyarakat seperti: media, pengadilan, lembaga swadaya masyarakat dan berbagai lembaga sosial yang berfungsi untuk melayani masyarakat. Berbagai kasus masalah sosial seperti keluhan atas pelayanan publik, kemananan, hingga konflik etnis, kepentingan, dan sosial politik merupakan bidang garapan dari lembaga-lembaga masyarakat pluralis.
3. *Unsur identitas.* Unsur identitas bagi warganegara sangat penting karena dengan identitas inilah seseorang yang sebelumnya tidak dikenal menjadi dikenal, misalnya identitas seorang buruh terkait dengan sistem kapitalis, identitas seorang pengacara terkait dengan hukum, dan sebagainya. Sekalipun identitas itu merupakan sebutan yang muncul dari kelompok masyarakat, namun sebutan itu ada dan lahir karena pengalaman diri. Misalnya, perasaan yang paling dalam banyak terkait dengan apa yang kita yakini. Kesadaran diri ini menggunakan kategori dari apa yang telah dialami dan dipelajari dari orang lain. Karena itu, identitas yang melekat pada seseorang atau sekelompok orang tidaklah steril dari pengaruh interaksi dengan masyarakat. Singkatnya, identitas warga merupakan hasil akumulasi dari realitas yang ada dalam diri yang terintegrasi dengan hasil interaksi dengan masyarakat.

4. *Unsur emosi.* Emosi bagi warganegara adalah keniscayaan karena setiap orang pasti punya emosi. Demikian pula masyarakat pluralis yang berpotensi melahirkan konfrontasi karena ada perbedaan di antara warganegara dapat menimbulkan emosi. Pengalaman dalam masyarakat pluralis mungkin terkait dengan tindakan yang emosional seperti antusiasme, takut, solidaritas kelompok menghadapi pihak asing, agresi, mengalah, atau menghambakan diri. Emosi demikian akan berdampak pada kemampuan kognisi dan proses pluralitas masyarakat.

Dalam masyarakat demokratis, nilai-nilai toleransi haruslah dijunjung tinggi. Akan tetapi dalam praktiknya hal ini tidaklah mudah sehingga muncullah dua kondisi yang kontradiksi. Di satu pihak, demokrasi menghormati hak-hak sesama warganegara, tetapi di pihak lain demokrasi melakukan agresi dan menunjukkan perilaku yang tidak terpuji terhadap pihak asing, seperti perbudakan, imperialisme, perang, dan tindakan pemiskinan. Terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara karena adanya emosi. Untuk hal itu Gunsterens (1998:44) menyatakan bahwa “*whether we like it or not, plurality does involve emotions*”. Jika kita mengakui keberadaannya, maka kita akan menempatkan masalah emosi ini dalam urutan pengalaman, konstruksi, dan memproses bagi pluralitas.

Warganegara yang Berpartisipasi dan Bersinergi dalam Pembangunan

Public governance melibatkan tiga pelaku utama, yaitu negara atau pemerintah (*states*), sektor swasta atau dunia usaha (*private sector*), dan masyarakat (*society*). Setiap

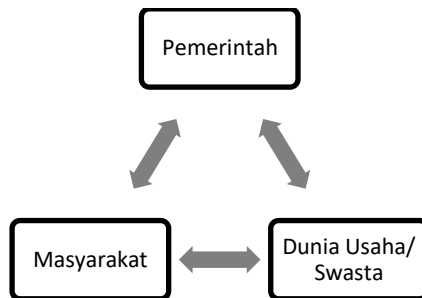
Bab 2 – Pilar-pilar Public Governance

pelaku dalam *public governance* memiliki peran dan fungsi masing-masing. Pemerintah memainkan peran dalam menjalankan dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif bagi unsur-unsur lain dalam *governance*. Dunia usaha/swasta berperan dalam penciptaan lapangan kerja dan pendapatan. Masyarakat berperan dalam penciptaan interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik.

Upaya untuk mewujudkan *public governance* hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan peran ketiga pelaku tersebut di atas. Dalam memainkan peranan mereka masing-masing, harus sesuai dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam *public governance*. Namun secara filosofis dapat dikatakan bahwa penerapan dan perwujudannya merupakan tanggung jawab sepenuhnya negara atau pemerintah, artinya tugas pertama (*initial duties*) ada di pundak pemerintah. Sedangkan peran swasta dan masyarakat adalah pendukung dan bagian sinergisasi tanggung jawab tersebut.

Gambar

Tiga Aktor dalam *Public Governance*



Partisipasi Warganegara dalam Pembangunan

Benang merah yang menyambung antara kewarganegaraan dan *civil society* adalah kepedulian serta komitmen terhadap kembalinya masyarakat ataupun warga negara sebagai pusat dan aktor utama baik dalam wacana maupun praksis politik dan pembangunan secara umum. Baik paham *civil society* maupun kewarganegaraan menekankan terpenuhinya jaminan-jaminan terhadap hak-hak dasar sebagai prasyarat agar warga negara mampu untuk melakukan tugasnya dalam kehidupan publik (Muhammad A.S. Hikam, 1999). Dengan demikian partisipasi masyarakat adalah basis dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Arti penting partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dikemukakan oleh banyak ahli. Arnstein (1971), mengemukakan arti penting partisipasi masyarakat serta kebutuhan untuk mengukur kadar partisipasi tersebut melalui *ladder of citizen participation*. Dalam administrasi pembangunan, Korten (1988) juga menyatakan betapa pentingnya partisipasi dalam berbagai proses pembangunan sehingga pembangunan dapat dijalankan untuk meningkatkan martabat manusia sebagaimana yang nampak dalam gagasan dasarnya *people centered development*.

Arti penting partisipasi masyarakat ini dapat dilihat dari fungsinya. Fungsi pertama adalah sebagai sarana swaedukasi kepada kepada masyarakat mengenai berbagai persoalan publik. Dalam fungsi ini, partisipasi masyarakat tidak akan mengancam stabilitas politik. Fungsi lain dari partisipasi adalah sebagai sarana untuk menampilkan keseimbangan kekuasaan antara masyarakat dan pemerintah

sehingga kepentingan dan pengetahuan masyarakat dapat terserap dalam agenda pemerintah.

Arti penting yang lain dapat dilihat dari manfaatnya dalam meningkatkan kualitas keputusan yang dibuat karena didasarkan pada kepentingan dan pengetahuan riil yang ada di dalam masyarakat. Partisipasi juga bermanfaat untuk membangun komitmen masyarakat untuk membantu penerapan suatu keputusan yang telah dibuat. Melihat fungsi dan manfaat yang besar dari partisipasi, kini partisipasi tidak lagi dapat dipandang sebagai kesempatan yang diberikan oleh pemerintah tetapi justru sebagai hak masyarakat.

Achmad Santoso (dalam Rival G. Ahmad, 2003) menyatakan bahwa pada dasarnya partisipasi masyarakat bukan suatu konsep yang baku. Ia hanya *a means to an end*, jadi bukan tujuan akhir itu sendiri. Tujuan sebenarnya adalah memberikan ruang yang lebih luas, khususnya bagi kelompok-kelompok yang terpinggirkan dan rentan, agar mampu memberikan pengaruh yang berarti terhadap proses pemerintahan dalam arti luas, mulai dan pengambilan kebijakan pelaksanaan, evaluasi kebijakan, dan terutama pengarahan atas hasil-hasil kebijakan itu sendiri. Dengan demikian partisipasi masyarakat sesungguhnya mencakup peran serta dalam proses perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan penerimaan manfaat pembangunan dengan mempertimbangkan otonomi dan kemandirian masyarakat.

Dari penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa partisipasi dalam arti luas juga mencakup *involvement* dan *empowerment*. Partisipasi terentang mulai dari pembuatan kebijakan, implementasinya sampai kendali warganegara terhadapnya. Oleh sebab itu partisipasi bukanlah sebuah kesempatan yang diberikan oleh pemerintah karena

kemurahan hatinya, tetapi partisipasi telah menjadi layanan dasar dan bagian integral dari *local governance*. Istilah partisipasi publik kini juga berarti *citizen engagement*.

Berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat, partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tidak terlepas dalam upaya pemberdayaan masyarakat. Mikkelsen (dalam Isbandi Rukminto, 2008) menyatakan bahwa partisipasi digunakan untuk menggambarkan proses pemberdayaan (*empowering process*). Dalam hal ini, partisipasi dimaknai sebagai suatu proses yang memungkinkan (*enable*) masyarakat lokal untuk melakukan analisis masalah mereka, memikirkan bagaimana cara mengatasinya, mendapatkan rasa percaya diri untuk mengatasi masalah, mengambil keputusan sendiri tentang alternatif pemecahan masalah apa yang ingin mereka pilih.

Dengan demikian sesungguhnya akar dari perkembangan pemikiran tentang pendekatan partisipatif dalam pembangunan akan terkait dengan diskursus komunitas yang mengatakan bahwa masyarakat bukanlah sekumpulan orang yang bodoh, yang hanya bisa maju kalau mereka mendapatkan perintah (instruksi) belaka. Suatu komunitas telah mencapai pada taraf dimana dia berada saat ini, sesungguhnya telah melalui proses yang cukup panjang. Setiap komunitas juga telah mengembangkan dan mempunyai kearifan lokal (*local wisdom*) sejalan dengan upaya mereka mengatasi masalah yang ada, sehingga mereka tidak dapat dikatakan sebagai makhluk yang bodoh.

Berdasarkan paparan di atas, partisipasi masyarakat pada dasarnya adalah adanya keikutsertaan ataupun keterlibatan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah, pengidentifikasian potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan alternatif solusi

penanganan masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, juga keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi. Keikutsertaan masyarakat dalam berbagai tahap perubahan ini akan membuat masyarakat menjadi lebih berdaya dan semakin memiliki ketahanan dalam menghadapi perubahan.

Sebaliknya, jika masyarakat tidak banyak dilibatkan dalam berbagai tahapan perubahan dan hanya bersikap pasif dalam setiap perubahan, maka masyarakat akan cenderung menjadi lebih *dependent* (tergantung). Ketika hal ini terjadi terus menerus, maka ketergantungan masyarakat akan semakin meningkat.

Hal senada disampaikan oleh Sjahrir (1988), yang menyatakan bahwa pengertian partisipasi dalam pembangunan bukanlah semata-mata partisipasi dalam pelaksanaan program, rencana, dan kebijaksanaan pembangunan, tetapi partisipasi yang emansipatif. Yaitu, sedapat mungkin penentuan alokasi sumber-sumber ekonomi semakin mengacu pada motto pembangunan dari, oleh, dan untuk rakyat.

Akan tetapi dalam implementasinya, ada berbagai hambatan pencapaian partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Hambatan pertama adalah adanya dominasi elit lokal. Partisipasi sejati yang berasal dari masyarakat belum muncul sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan belum mampu menjamin keberlangsungan partisipasi masyarakat (Kajian FIKB, dalam Muluk, 2007).

Hambatan berikutnya adalah lemahnya dukungan politik pemerintah. Hal ini terjadi ketika pemerintah lebih mengembangkan fungsi aparat birokrasi sebagai mesin

Public Governance

politik dan pemerintahan daripada mengembangkan potensi masyarakat dalam kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Selanjutnya hambatan bagi terselenggaranya partisipasi masyarakat dalam pembangunan berasal dari masyarakat sendiri. Hambatan ini dapat berupa lemahnya organisasi kemasyarakatan setempat dan rendahnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi.

Menegaskan hal tersebut, Conyers (1992), menyatakan bahwa keberhasilan dan kegagalan dalam partisipasi masyarakat disebabkan oleh 2 (dua) hal. *Pertama*, kesadaran masyarakat bahwa keterlibatannya dapat menentukan hasil akhir dari suatu rencana. *Kedua*, perasaan bahwa partisipasi mempunyai pengaruh langsung yang dapat dirasakan. Hal ini menyebabkan masyarakat tidak akan berminat terhadap aktivitas yang tidak sesuai dengan aspirasi atau yang tidak memiliki pengaruh terhadap perubahan nasib masyarakat.

Kemitraan: Sinergitas dalam Pembangunan

Hubungan sinergis antara pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat menjadi bagian penting dalam *public governance*. Ketiga komponen tersebut mempunyai tata hubungan yang sama dan sederajat. Dalam konteks *public governance*, pemerintah diposisikan sebagai fasilitator dan katalisator, sedangkan tugas untuk pembangunan menjadi tanggung jawab seluruh komponen negara termasuk di dalamnya dunia usaha dan masyarakat. Bentuk ideal relasi yang mestinya diwujudkan adalah “kemitraan” antara pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat (termasuk juga organisasi massa, organisasi politik, organisasi profesi, dan LSM).

Oleh sebab itu, dalam rangka menciptakan *public governance*, negara hendaknya mampu mendekatkan antara unsur pemerintah, unsur swasta maupun masyarakat. Pemerintah hendaknya menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada swasta dan masyarakat, sehingga keduanya dapat mengambil porsi yang tepat dalam pembangunan. Pemberdayaan masyarakat dimaknai sebagai proses penyerahan kekuasaan dari pemerintah kepada pihak yang tak berdaya, supaya dapat memiliki kekuatan untuk membangun, serta meningkatkan daya masyarakat sehingga memiliki kemampuan untuk membangun.

Berkaitan dengan hal tersebut, Sulistiyani (2004), menyatakan bahwa sesungguhnya sejak pemerintahan Orde Baru upaya meningkatkan kemampuan masyarakat juga dilakukan, akan tetapi tidak sepenuhnya memiliki kontribusi dalam pemberdayaan. Sebab, pembentukan kemampuan atau daya di dalam masyarakat seringkali dikaitkan dengan konteks penyelenggaraan pembangunan nasional dan daerah, dimana Orde Baru membangun legitimasi keberdayaan masyarakat melalui proses pendekatan terpusat yang dinyatakan dalam bentuk pembangunan dari pemerintah, oleh pemerintah, dan untuk rakyat.

Dalam pendekatan dari pemerintah, oleh pemerintah untuk masyarakat ini: (1) datangnya ide, rencana pembangunan dan sekaligus proses perencanaan dan penetapan keputusan datangnya dari pemerintah, tanpa melibatkan masyarakat; (2) implementasi kebijakan pembangunan juga dilakukan oleh pemerintah, tanpa melibatkan aktor-aktor masyarakat seperti tokoh masyarakat kaum profesional, para ahli dibidang tertentu, ormas-ormas sebagai figur masyarakat. Dengan demikian masyarakat

hanya merupakan pihak yang diperlakukan sebagai sasaran pembangunan yang tidak punya andil kecuali menerima begitu saja apa yang diinginkan pemerintah.

Pendekatan pembangunan terpusat yang memposisikan dominasi pemerintah tersebut tidak mampu menghasilkan legitimasi keberdayaan masyarakat yang sesungguhnya. Walaupun perekomonian secara agregat mengalami kebangkitan dan pertumbuhan, akan tetapi hanyalah merupakan kemakmuran semu. Dibalik pertumbuhan ekonomi divisualisasikan melalui GNP dan GDP ternyata tersimpan kerapuhan masyarakat dan tercipta ketergantungan yang beruntun.

Pendekatan pembangunan demikian ini disadari kelemahannya, dan digantikan oleh pendekatan kedua yaitu pendekatan pembangunan dari pemerintah bersama rakyat, oleh pemerintah bersama rakyat untuk rakyat. Dalam pendekatan ini: (1) datangnya ide dan perencanaan dilakukan oleh pemerintah bersama masyarakat. Tetapi pada kenyataannya ide berupa input, permintaan mungkin bisa datang dari masyarakat, akan tetapi dalam proses formal terbentuknya kebijakan seringkali sudah dikendalikan oleh pusat; (2) Pelaksanaan kebijakan pembangunan dilakukan bersama antara pemerintah dengan masyarakat. Akan tetapi pengertian masyarakat disini jangan dibayangkan bahwa masyarakat luas secara otomatis dapat mengakses, karena dalam hal ini tentu ada katup-katup yang mengatur secara formal. Memang masyarakat mulai ditempatkan pada posisi sebagai subyek pembangunan, akan tetapi dalam hal ini masih bersifat selektif. Masyarakat yang terlibat langsung sebagai pelaku utama sangatlah terbatas jumlahnya; (3) Masyarakat pada hakekatnya masih merupakan tujuan dari

pembangunan itu sendiri, sehingga masih sangat kental intervensi pemerintah terhadap masyarakat.

Pendekatan ini sesungguhnya sudah mencerminkan suatu watak kemitraan antara pemerintah dan masyarakat. Akan tetapi kemitraan yang terbentuk ternyata masih timpang karena belum ada unsur swasta didalamnya. Dengan demikian seolah tidak ada tanggung jawab sosial bagi kalangan pebisnis dan swasta dalam pengertian luas. Pendekatan kedua ternyata belum seberapa efektif, pada kenyataannya dominasi pemerintah masih besar. Peran masyarakat dalam proses perencanaan sebagaimana terekspresikan melalui perencanaan dari bawah, terkesan hanyalah merupakan formalitas belaka.

Pendekatan pembangunan yang ketiga dilontarkan sebagai upaya merealisasikan bentuk kemitraan pemerintah dan masyarakat adalah dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat dan didukung oleh pemerintah. Pemaknaan pendekatan ini adalah: (1) Datangnya ide dan perencanaan pembangunan dilakukan oleh masyarakat dengan mempertimbangkan aspek-aspek lokal yang bersifat kasuistik. Pemerintah memberikan fasilitas konsultasi, informasi data, anggaran, dan tenaga ahli yang dibutuhkan; (2) Masyarakat mengimplementasikan sendiri apa yang telah direncanakan dengan faasilitas pemerintah, baik berupa anggaran, tenaga ahli, teknologi dan lain-lain; (3) Kemanfaatan hasil pembangunan untuk masyarakat dan sekaligus manajemen hasil pembangunan juga dilakukan dalam sistem sosial masyarakat di mana mereka tinggal.

Pada posisi inilah pemerintah menjadi fasilitator dalam pembangunan. Akan tetapi tipe kemitraan semacam ini juga masih mengalami kelemahan, karena tetap membiarkan

Public Governance

sektor swasta tidak memiliki tanggung jawab sosial. Peran pemerintah pada umumnya berada pada posisi fasilitasi terhadap jalannya proses pemberdayaan masyarakat dengan baik. Fasilitasi tersebut dapat berupa kebijakan politik, kebijakan umum, kebijakan sektoral/departemental, maupun batasan-batasan normatif lain. Di samping itu fasilitasi dapat berupa tenaga ahli, pendanaan, penyediaan teknologi dan tenaga terampil dan lain-lain.

Di samping peran pemerintah, hendaknya swasta juga dilibatkan dalam kemitraan ini. Peran swasta biasanya pada segi operasionalisasi atau implementasi kebijakan, kontribusi tenaga ahli, tenaga terampil maupun sumbangan dana, alat atau teknologi. Sedangkan peran masyarakat pada umumnya disampaikan dalam bentuk partisipasi non mobilisasi.

Penelitian yang dilakukan Rutiana dan kawan-kawan (2010) menunjukkan contoh-contoh sinergitas ini. Contoh pertama dalam pembangunan bidang pendidikan di Kota Solo. *Solo Techno Park* (STP), yang merupakan pengembangan *Surakarta Competency and Technology Center* (SCTC), merupakan institusi diklat hasil kerjasama antara Pemerintah Kota Solo dengan Akademi Teknik Mesin Indonesia (ATMI). Tujuan awal SCTC adalah untuk meningkatkan kualitas kompetensi guru SMK keahlian mesin perkakas se-Indonesia agar menghasilkan lulusan yang memiliki kompetensi sesuai standar industri. Selain itu, SCTC juga berfungsi sebagai tempat diklat pemuda penganggur sampai penyalurannya ke tempat kerja. Saat ini, STP adalah pusat vokasi dan inovasi teknologi di Kota Solo yang dibangun dari sinergi dan hubungan yang kokoh antara dunia pendidikan, bisnis dan pemerintah (*the triple helix*).

Dalam hal ini ada penerapan nilai-nilai *governance* dalam bentuk sinergitas. STP memberikan layanan pendidikan dan pelatihan bidang industri, inkubator bisnis, jasa produksi serta penelitian dan pengembangan teknologi untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia, meningkatkan daya saing dan kinerja dunia usaha dan dunia industri, meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah dan memperluas lapangan pekerjaan melalui pembangunan ekonomi berkelanjutan. Jumlah lulusan STP 558 orang di mana 550 orang di antaranya telah terserap dunia kerja pada bidang industri manufaktur, perusahaan tekstil, jasa konstruksi, *trading* dan jasa permesinan.

Contoh berikutnya adalah dalam bidang perumahan. Berdasarkan Peraturan Walikota 15/2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Bantuan Rumah Tak Layak Huni Bagi Masyarakat Miskin, Pemkot memberikan bantuan perbaikan Rumah Tak Layak Huni (RTLH) yang dikelola oleh kelompok kerja bentukan masyarakat. Pemberian bantuan 1,5 juta rupiah per kepala keluarga dilaksanakan tahun 2006 kepada 225 RTLH, dan tahun 2007 kepada 1.000 RTLH. Pada tahun 2008 dan 2009 diberikan bantuan 2 juta rupiah per kepala keluarga kepada 3.000 RTLH.

Dalam program ini nampak sinergitas Pemerintah Kota dengan kementerian terkait, yaitu Kementerian Sosial dan Kantor BPN. Sinergitas dengan NGO internasional juga dilakukan, yaitu dengan UN Habitat yang memberikan bantuan teknis dan keuangan kepada Pemerintah Kota Solo. Bantuan keuangan ini dikelola oleh BLUD (Badan Layanan Usaha Daerah) di bawah Bapermas (Badan Pemberdayaan Masyarakat, sebagai jaminan bagi masyarakat sasaran yang adalah kelompok yang tidak *bankable*. Sinergitas dengan

Public Governance

dunia usaha dilakukan bersama Bank Indonesia (BI) dan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). BI membantu membangun MCK dan sanitasi. PDAM membantu penyediaan air bersih.

Kerjasama juga dilakukan dengan SKPD lain, yaitu Dinas Pekerjaan Umum sebagai penyedia fasilitas umum; Dinas Kebersihan dan Pertamanan DKP sebagai penyedia taman untuk publik dan penerangan jalan umum; Dinas Tata Kota membantu dalam *site plan*; Kelurahan membantu pengadaan pagar, pompa dub, dan listrik; PNPM Mandiri membantu pengadaan dapur umum dan WC komunal.

Pengelolaan program pemerintah ini juga merefleksikan *integrated management program*; istilah lokal yang digunakan di Kota Solo adalah *manajemen keroyokan* (manajemen dikerjakan bersama). Kerjasama dengan perguruan tinggi juga dilakukan, dalam hal ini dengan jurusan Arsitektur Fakultas Teknik Universitas Sebelas Maret sebagai perancang model rumah menurut keinginan kelompok sasaran dan disesuaikan dengan plafon anggaran yang ada.

Model-Model Kemitraan Dalam Pemberdayaan Masyarakat Untuk Pembangunan

Kemitraan dapat dimaknai sebagai suatu bentuk persekutuan antara dua pihak atau lebih yang membentuk suatu ikatan kerjasama atas dasar kesepakatan dan rasa saling membutuhkan dalam rangka meningkatkan kapasitas dan kapabilitas di suatu bidang usaha tertentu, atau tujuan tertentu, sehingga dapat memperoleh hasil yang lebih baik. Sulistiyani (2004) menyatakan bahwa kemitraan dapat

terbentuk apabila memenuhi persyaratan: ada dua pihak atau lebih, memiliki kesamaan visi dalam mencapai tujuan, ada kesepakatan, dan saling membutuhkan

Kemitraan dapat dilakukan oleh pihak-pihak baik perseorangan maupun badan hukum, atau kelompok-kelompok. Adapun pihak-pihak yang bermitra tersebut dapat memiliki status yang setara atau subordinate, memiliki kesamaan misi atau misi berbeda tetapi saling mengisi/melengkapi secara fungsional. Tujuan terjadinya suatu kemitraan adalah untuk mencapai hasil yang lebih baik, dengan saling memberikan manfaat antara pihak yang bermitra. Dengan demikian kemitraan hendaknya memberikan keuntungan kepada pihak-pihak yang bermitra, dan bukan sebaliknya ada suatu pihak yang dirugikan atau merugikan. Untuk terjadinya sebuah kemitraan yang kuat dan saling menguntungkan serta memperbesar manfaat memerlukan komitmen yang seimbang antara satu dengan lainnya.

Sulistiyani (2004), mengemukakan model-model kemitraan yang berpangkal dari pemahaman akan dunia organisme. Menurutnya, kemitraan dapat dibedakan menjadi:

1. Kemitraan Semu (*Pseudo Partnership*)

Kemitraan semu adalah merupakan sebuah persekutuan yang terjadi antara dua pihak atau lebih, namun tidak sesungguhnya melakukan kerjasama secara seimbang satu dengan lainnya. Bahkan pada suatu pihak belum tentu memahami secara benar akan makna sebuah persekutuan yang dilakukan dan untuk tujuan apa itu semua dilakukan serta disepakati. Dalam kemitraan semu ini, kedua belah pihak atau lebih sama-sama

merasa penting untuk melakukan kerjasama, akan tetapi pihak-pihak yang bermitra belum tentu memahami substansi yang diperjuangkan dan manfaatnya apa. Kemitraan semu semacam ini nampak nyata terjadi pada pola pembangunan yang dilakukan pada jaman Orde Baru, yang sering disosialisasikan melalui slogan “pembangunan dari dan oleh pemerintahan untuk rakyat”. Rakyat yang berposisi sebagai mitra kerja pemerintah sesungguhnya tidak mengetahui apa makna semua itu, walau mereka yakin bahwa itu sangat penting.

2. Kemitraan Mutualistik (*Mutualism Partnership*)

Kemitraan mutualistik adalah merupakan persekutuan dua pihak atau lebih yang sama-sama menyadari aspek pentingnya melakukan kemitraan, yaitu untuk saling memberikan manfaat dan mendapatkan manfaat lebih, sehingga akan dapat mencapai tujuan secara lebih optimal. Berangkat dari pemahaman akan nilai pentingnya melakukan kemitraan, dua agen/organisasi atau lebih yang memiliki status sama atau berbeda, melakukan kerja sama. Manfaat saling silang antara pihak-pihak yang bekerjasama dapat diperoleh, sehingga memudahkan masing-masing dalam mewujudkan visi dan misinya, dan sekaligus saling menunjang satu dengan lain. Pemikiran kemitraan demikian ini diadopsi dari pola simbiosis mutualisme yang terjadi dalam kehidupan binatang.

3. Kemitraan Melalui Peleburan dan Pengembangan

Kemitraan konjugasi adalah kemitraan yang dianalogikan dari kehidupan *paramecium*. Dua *paramecium* melakukan konjugasi untuk mendapatkan energi dari

kemudian terpisah satu sama lain, dan selanjutnya dapat melakukan pembelahan diri. Bertolak dari analogi tersebut maka organisasi, agen-agen, kelompok-kelompok atau perorangan yang memiliki kelemahan di dalam melakukan usaha atau mencapai tujuan organisasi dapat melakukan konjugasi untuk meningkatkan kemampuan masing-masing.

Sulistiyani (2004) juga mengemukakan model kemitraan yang lain yang dikembangkan berdasar azas kehidupan organisasi pada umumnya. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan atas fenomena-fenomena hubungan kerjasama antar organisasi adalah mencakup :

1. *Subordinate Union of Partnership*

Kemitraan atas dasar penggabungan dua pihak atau lebih yang berhubungan secara subordinatif atau kemudian disebut *subordinate union of partnership*. Kemitraan semacam ini terjadi antara dua pihak atau lebih yang memiliki status, kemampuan atau kekuatan yang tidak seimbang satu sama lain. Dengan demikian hubungan yang tercipta tidak berada dalam suatu garis lurus yang seimbang satu dengan lainnya, melainkan berada pada hubungan atas bawah, kuat-lemah. Oleh karena kondisi demikian ini mengakibatkan tidak ada *sharing* dan peran atau fungsi yang seimbang.

2. *Linear Union of Partnership*

Kemitraan dengan melalui penggabungan pihak-pihak secara linier atau garis lurus, selanjutnya disebut dengan *linear union of partnership*. Dengan demikian pihak-pihak yang bergabung untuk melakukan kerjasama adalah organisasi atau para pihak yang memiliki

Public Governance

persamaan secara relatif. Kesamaan tersebut dapat berupa tujuan, atau misi, besaran, volume usaha atau organisasi, status atau legalitas.

3. *Linear Collaborative of Partnership*

Kemitraan dengan melalui kerjasama secara linier selanjutnya disebut dengan *linear collaborative of partnership*. Dalam konteks kemitraan ini tidak membedakan besaran atau volume, statu/legalitas, atau kekuatan para pihak yang bermitra. Yang menjadi tekanan utama adalah visi-misi yang saling mengisi satu dengan lainnya. Dalam hubungan kemitraan ini terjalin secara linier, yaitu berada pada garis lurus, tidak saling ter subordinasi.

Bab 3

Manajemen Pembangunan yang Visioner

Development is a process empowerment. Empowerment may be understood as a process of transformation ... of the unequal power relationship, unjust structures of society, and development policie also means transformation in the sense of changing and widening of individual's opportunities (Hacker, 1999)

Perencanaan Pembangunan

Perencanaan pembangunan merupakan suatu proses untuk mendesain perubahan kesejahteraan daerah/negara menuju keadaan yang lebih baik dengan mengoptimalkan semua sumber daya yang ada untuk memanfaatkan kekuatan dan peluang yang dimiliki, mengatasi tantangan yang ada, melalui strategi-strategi yang terus berkembang sesuai dinamika lingkungan regional, nasional, dan global. Pembangunan itu sendiri mempunyai permasalahan klasik, seperti kemiskinan, kesenjangan, dan ketidakadilan (*injustice*), ketidakberdayaan yang masih terus terjadi. Tantangan pembangunan adalah menjembatani kesenjangan dan ketidakadilan, mempromosikan penanganan konflik dengan jalan yang damai, memperbaiki relasi kekuasaan yang menghambat pemberdayaan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Public Governance

Secara teoritik, fokus pembangunan seiring perkembangan zaman terus berkembang. Pada awalnya fokus pembangunan pada meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*). Fokus ini menekankan tetesan ke bawah dari kelompok yang bertumbuh secara ekonomi, akibatnya menimbulkan masalah kesenjangan, seiring banyaknya proporsi warga yang belum tercukupi kebutuhan dasarnya. Maka munculah pendekatan pemenuhan kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Pendekatan ini menekankan pada persoalan pemenuhan kebutuhan dasar, seperti pangan, papan, dan sandang, pelayanan dasar seperti air minum, sanitasi, kesehatan, pendidikan, transportasi, dan kesempatan kerja. Indikator yang digunakan kuantitatif dan kualitatif, seperti *Physical Quality of Life Index* (PQLI), hingga *Human Development Index* (HDI) yang terus berkembang variabelnya.

Makna pembangunan kemudian juga dilihat tidak hanya dari sudut pandang ekonomi, tetapi juga aspek sosial politik dan budaya. Dalam arti politik pembangunan berarti membuka ruang yang lebih lebar bagi peran publik di ruang demokrasi untuk mengurus kepentingan publik dan urusan publik dengan menjunjung tinggi nilai-nilai kepublikan. Amartya K. Sen mengartikan pembangunan sebagai

“process of expanding the real freedoms that people can enjoy (removal of mayor source of unfreedom: poverty, tyranny, poor economic opportunities & systematic social deprivation, neglect of public utilities & the intolerance or over activity of repressive regimes)”.

Pembangunan juga dimaknai dari perspektif kultur atau budaya, sebagai upaya penciptaan kondisi di mana tidak ada

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

pemberangusan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Dengan kata lain pembangunan harus menjaga pelestarian kontekstualisasi nilai-nilai budaya yang diyakini keagungannya menjadi daya dorong masyarakat untuk berkembang sebagai satu bangsa. Soedjatmoko (1983) mengatakan proses pembangunan adalah suatu perubahan sosial budaya.

Dengan demikian, pembangunan merupakan upaya multidimensi. Sebagaimana dikatakan Todaro (1999): pembangunan sebagai proses multidimensi mencakup perubahan penting dalam struktur sosial, sikap masyarakat dan lembaga-lembaga nasional dan akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan (*inequality*), dan pemberantasan kemiskinan absolut. Jadi pembangunan merupakan upaya multidimensional untuk menjaga keseimbangan atau memperkecil kesenjangan untuk menciptakan kehidupan masyarakat yang sejahtera sebagai warganegara dalam masyarakat bangsa, dalam lingkup lokal, regional, nasional, dan global.

Perencanaan pembangunan sebagai upaya memecahkan masalah pembangunan tentunya akan memikirkan gap yang ada, penyebab persoalan-persoalan pembangunan. Berbicara tentang penyebab persoalan pembangunan kerangka berpikir perencana akan bergerak diatas asumsi yang mendasari mengapa persoalan tersebut muncul. Variabel-variabel yang dianggap menjadi penyebab persoalan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh biasanya ditelisik dari teori pembangunan yang digunakan sebagai pijakan.

Menurut Suwarsono dan So (1991), tiga teori besar dalam wacana pembangunan adalah Teori Modernisasi (*Modernization Theory*), Teori Ketergantungan (*Dependency Theory*). Kemudian diikuti dengan berkembangnya Teori

Sistem Dunia (*World System Theory*). Secara garis besar masing-masing teori tersebut sebagai berikut.

1. Teori modernisasi berpandangan perubahan sosial pada dasarnya merupakan gerakan searah, linier, progresif dan perlahan-lahan, yang membawa masyarakat berubah dari tahapan primitif ke tahapan yang lebih maju, dan membuat berbagai masyarakat memiliki bentuk dan struktur serupa.

Teori Modernisasi menganggap faktor-faktor internal (misalnya manusia, nilai-nilai budaya, tingkat pendidikan, atau struktur sosial) yang terdapat dalam masyarakat atau negara tersebut sebagai faktor penyebab persoalan keterbelakangan pembangunan. Maka strategi pembangunan yang dianutnya adalah memperbaiki kondisi di dalam negara tersebut, meningkatkan pendidikan, dan merubah nilai budaya yang tidak mendukung kemajuan.

Beberapa ahli yang sering disebut dalam kelompok teori ini adalah David C. McLelland (*The Achievement Motive in Economic Growth*); Alex Inkeles (*Making Men Modern*); Neil Smelser (*Toward a Theory of Modernization*); W.W. Rostow (*The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*); James S. Coleman (*Modernization: Political Aspect*); dan Robert N. Bellah (*Tokugawa Religion*).

2. Teori Ketergantungan.

Penganut teori ketergantungan memasukkan kondisi hubungan yang tidak seimbang (eksploitatif) antara negara berkembang dengan negara maju, faktor eksternal (struktur perekonomian internasional) dalam hubungan *center-periphery* sebagai penyebab persoalan keter-

belakangan pembangunan. Pembangunan yang dilalui oleh negara berkembang tidak melalui proses yang sama dengan negara maju tergantung pada sejarah, sistem, dan struktur yang ada di negara masing-masing dan bagaimana hubungannya dengan negara *center*. Strategi pembangunan yang diusulkan adalah langkah revolusioner, pemutusan hubungan yang eksploitatif dengan negara-negara maju.

Para penggagas teori ini antara lain Raul Prebisch (*the Economic Development of Latin America and Its Principle Problems*); Paul Baran (*The Political Economy of Growth*); Andre Gunder Frank (*Capitalism and Under development in America*); Theotonio Dos Santos (*The Structure of Dependence*); Samir Amin (*Unequal Development: An Essay on the Social Formation of Peripheral Capitalism*); Bill Warren (*Imperialism and Capitalist Industrialization*); Fernando Henrique Cardoso (*Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications*); dan Peter Evans (*Dependent Development*).

3. Teori Sistem Dunia

Teori sistem dunia berpandangan bahwa dinamika suatu negara tidak bisa dipisahkan dari relasinya dengan negara dunia. Wallerstein merevisi kelompok negara menjadi tiga, yakni pusat (*center*), semi pinggiran (*semi-periphery*), dan pinggiran (*periphery*) dan menekankan pada analisa totalitas dan terbuka. Negara tidak bisa dianalisis secara mandiri dan terpisah dari sistem dunia. Kondisi suatu negara ditentukan oleh dinamika sistem dunia.

Teori-teori pembangunan tersebut terus mengalami perkembangan, modifikasi, dan kontekstualisasi. Bahkan, ada

yang pernah berpendapat bahwa dinamika perkembangan zaman membuat teori pembangunan seolah jalan buntu, karena banyaknya hal-hal yang dianggap sebagai kegagalan pembangunan. Hal-hal yang dianggap kegagalan pembangunan ini memunculkan isu-isu baru yang dianggap keniscayaan pembangunan, misalnya persoalan lingkungan, suara rakyat dari bawah, kontekstualisasi nilai-nilai lokal dalam pembangunan (Schurman, 1993).

Meskipun pergeseran fokus paradigma pembangunan terus berlangsung, ada beberapa hal yang nampaknya tidak berubah tentang hakekat pembangunan. Hal-hal yang tidak berubah tersebut antara lain: (1) keputusan arah tujuan dan strategi pembangunan tidak lepas dari konteks lingkungan politik; (2) ada nilai-nilai yang kadang saling berkonflik dalam pembangunan; (3) ada nilai-nilai dominan yang diarusutamakan dalam pembangunan; (4) ada etika pelaksana pembangunan yang dianggap menjadi barometer moral pembangunan; (5) ada pentahapan pencapaian sasaran, meskipun tidak selalu linear. Perencanaan pembangunan adalah suatu keputusan politis, di samping hasil proses teknokratis dan partisipatif.

Zak & Knack (2001) menyatakan bahwa pemerintah perlu membangun kepercayaan masyarakat melalui kebijakan yang mampu membawa dampak pada pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Dan kepercayaan antara masyarakat pada pemerintah sangat diperlukan untuk pembangunan ekonomi. Mengacu pada pendapat Zak dan Knack tersebut, berarti dokumen perencanaan dan penganggaran harus disusun sedemikian rupa sehingga mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat sehingga pada akhirnya berimpak membangkitkan interpersonal *trust* dari rakyat

kepada pemerintah daerah. Hal tersebut bisa terwujud apabila terjadi konsistensi dalam dokumen perencanaan dan penganggaran yang *pro poor, pro job, dan pro growth*. Dokumen penganggaran sebenarnya juga merupakan perwujudan akuntabilitas dari para pengambil keputusan kebijakan (Crcaba-García, López-Díaz dan Pablos-Rodríguez, 2002). Jadi nilai “akuntabilitas” dan “pengambilan keputusan” menjadi kerangka dasar yang menjadi fokus kinerja dokumen penganggaran sektor publik.

Dalam konteks Undang-undang 25/2004, akuntabilitas kebijakan perencanaan dan penganggaran diupayakan dalam sistem proses formulasi kebijakan yang menggunakan pendekatan kombinitif antara partisipatif, *bottom up*, teknokratis, dan politis. Salah satu unsur dalam proses formulasi kebijakan yang partisipatif adalah adanya sinergi antar *stakeholders* dalam lingkungan pembentukan kebijakan tersebut. Keberhasilan partisipasi sangat ditentukan oleh efektivitas pelaksanaan tiga pelaku utama: pemerintah, legislatif, masyarakat, serta media:

1. Pemerintah (dan legislatif). Faktor utama yang menentukan replikasi partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran daerah adalah tingkat komitmen pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Komitmen inilah yang mampu merekonstruksi terwujudnya wilayah publik dalam pengambilan keputusan.
2. *Civil society*. Kelompok *civil society* yang terorganisir melakukan kontrol publik atas kebijakan pemerintah terutama dalam perencanaan dan penganggaran. Organisasi masyarakat lokal dapat menjadi jembatan antara masyarakat dengan institusi pemangku kepentingan yang terlibat dalam pengambilan kebijakan publik.

3. Media, termasuk teknologi komunikasi berbasis internet, sebagai saluran secara terorganisir untuk berkomunikasi antar individu maupun antar kelompok. Media dan kelompok masyarakat melek informasi dapat membantu daerah dan warganya mewujudkan masyarakat yang demokratis dengan cara mencerahkan (*enlightment*) dan memfasilitasi terlaksananya (*engagement*) sistem perencanaan pembangunan dan penganggaran berbasis partisipasi.

Deklarasi Seoul tentang *Participatory and Transparent Governance*, 24-27 Mei 2005, salah satu rekomendasinya adalah pemerintah harus melanjutkan proses *reinvention* pelayanan publik dengan melembagakan praktik-praktik inovatif dan bekerja dalam kerangka kerjasama yang lebih dekat dengan seluruh aktor yang ada di masyarakat.

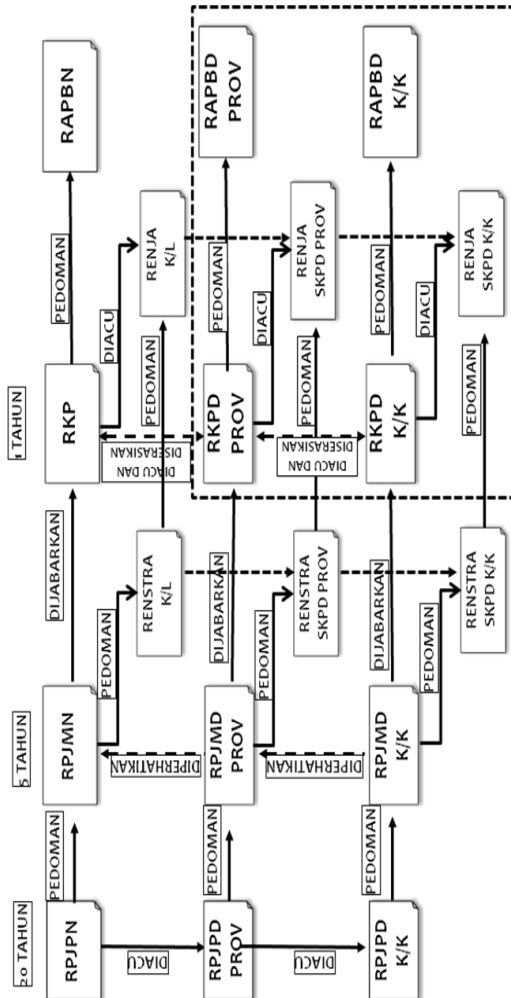
Perencanaan Pembangunan di Indonesia

Perencanaan pembangunan di Indonesia diatur dalam UU 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Indonesia mengembangkan empat pendekatan dalam perencanaan pembangunan. Kebijakan pembangunan daerah dan pengelolaan sumber daya daerah dimanifestasikan dalam dokumen perencanaan (Jangka Panjang, Jangka Menengah dan Tahunan) dan dokumen penganggaran (APBD). Alur perencanaan dan penganggaran menurut UU nomor 25 tahun 2004 dapat dilihat pada Gambar 3.1.

Gambar 3.1 menjelaskan sinkronisasi antara perencanaan vertikal dan horisontal. Sinkronisasi perencanaan vertikal adalah sinkronisasi perencanaan di tingkat pusat, provinsi, dan daerah serta perencanaan sektoral dari kementerian/ lembaga, SKPD provinsi, dan SKPD kabupaten/kota. Sinkronisasi horisontal adalah sinkronisasi antara

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

perencanaan jangka panjang (RPJP), jangka menengah (RPJM), dan tahunan (RKP) di level pemerintah pusat, provinsi, dan daerah.

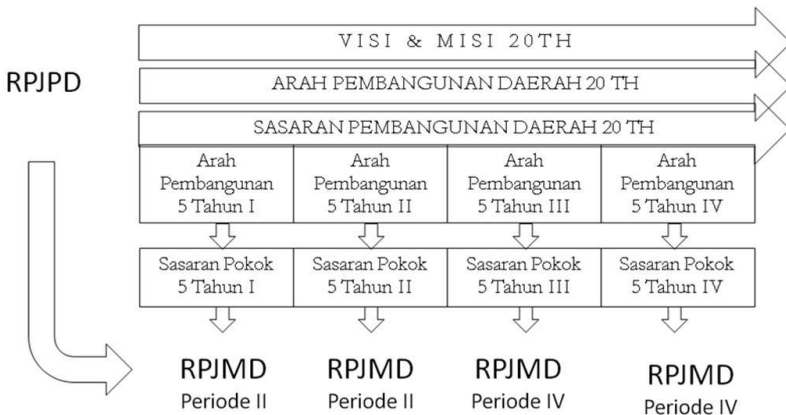


Selain sinkronisasi, alur perencanaan juga mengedepankan konsistinsi antara perencanaan dan penganggaran. Arah kebijakan pembangunan dari RPJP dituangkan dalam perencanaan tahapan lima tahunan (RPJM) kemudian diterjemahkan dalam rencana tahunan (RKP) dan dieksekusi dalam penganggaran RAPB. Alur perencanaan ini mendorong sinkronisasi dan konsistinsi antara perencanaan level daerah dengan sektoral. Renstra kementerian/ lembaga /Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) berpedoman pada RPJM. Sementara rencana kerja tahunan sektoral (Renja kementerian/ lembaga/SKPD) berpedoman pada Renstra dan mengacu pada rencana tahunan (RKP) nasional/daerah.

Sinkronisasi dan konsistinsi perencanaan pembangunan jangka panjang ke dalam jangka menengah adalah:

Gambar 3.2

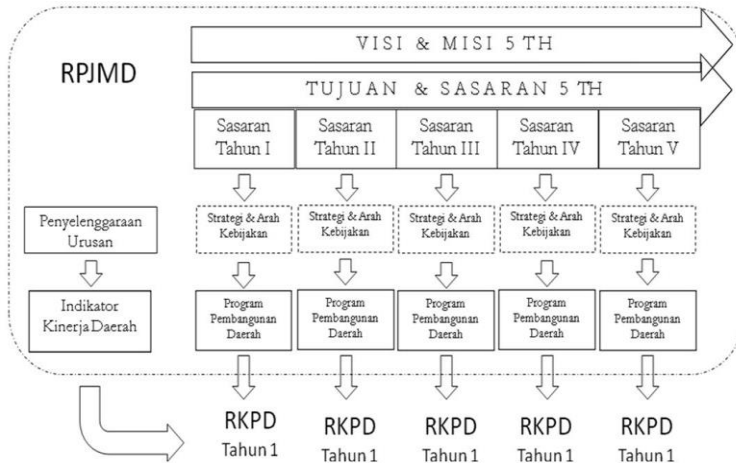
Sinkronisasi dan konsistinsi perencanaan pembangunan jangka panjang ke dalam jangka menengah



Sinkronisasi dan konsistensi perencanaan pembangunan jangka menengah ke dalam tahunan adalah sebagai berikut:

Gambar 3.3

Sinkronisasi dan konsistensi perencanaan pembangunan jangka menengah ke dalam tahunan



UU 25/2004 juga mengamanatkan empat pendekatan pembangunan yaitu pendekatan teknokratis, *top down*, politis, *bottom up*, dan partisipatif. Masing-masing pendekatan tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. *Teknokratis (Strategis)*. Dokumen perencanaan dan peng-anggaran pembangunan daerah pada dasarnya merupakan suatu proses pemikiran strategis yaitu proses menetapkan kemana daerah akan diarahkan pengembangannya dan apa yang hendak dicapai dalam lima tahun mendatang, bagaimana mencapainya dan langkah-langkah strategis apa yang perlu dilakukan agar tujuan tercapai.
2. *Top down*. Ini bermakna bahwa proses penyusunan dokumen perencanaan daerah perlu bersinergi dengan

Public Governance

rencana strategis di atasnya dan komitmen pemerintahan atasan berkaitan

3. *Politis*. Ini bermakna bahwa penyusunan perencanaan daerah melibatkan proses pengembangan komitmen bersama dengan kekuatan politis yaitu Kepala Daerah dan DPRD.
4. *Bottom Up*. Ini bermakna bahwa proses penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran perlu memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, supaya mampu mendapatkan *trust* dan dukungan dari masyarakat.
5. *Demokratis dan Partisipatif*. Ini bermakna bahwa proses penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran perlu dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan melibatkan masyarakat (stakeholder) dalam pengambilan keputusan perencanaan di semua tahapan perencanaan.

Tujuan partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah menurut UU 32/2004 adalah (1) mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat; (2) menciptakan rasa memiliki pemerintahan dan pembangunan; (3) menjamin keterbukaan, akuntabilitas, dan kepentingan umum; (4) mendapatkan aspirasi masyarakat; (5) sebagai wahana dan agregasi kepentingan dan mobilitas dana.

Sementara itu, dalam UU 25/2004 dikemukakan asas penting yang dapat membuka peran serta masyarakat, yaitu (1) asas kepentingan umum, yaitu mendahulukan kesejahteraan umum secara aspiratif, akomodatif, dan selektif; (2) partisipatif: masyarakat ikut berperan dalam proses pengambilan keputusan; (3) keterbukaan: akses masyarakat terhadap informasi yang benar; dan (4) akuntabilitas: dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

UU 25/2004 nampaknya secara substansif menganut pola pemikiran perencanaan strategis. Pemikiran perencanaan strategis dimulai dari visi kemana suatu daerah. Visi adalah rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada kurun waktu tertentu pada akhir periode perencanaan pembangunan. Di Indonesia kurun waktu perencanaan pembangunan diklasifikasikan dalam perencanaan jangka panjang (20 tahun), disebut RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang); perencanaan jangka menengah (5 tahun), disebut RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah); dan perencanaan pembangunan tahunan (1 tahun), disebut RKP (Rencana Kerja Pemerintah). Perumusan Visi menggambarkan masa depan yang ideal yang ingin diwujudkan bagi masyarakat/daerah. Visi menjelaskan arah atau suatu kondisi ideal dimasa depan yang ingin dicapai berdasarkan kondisi dan situasi yang terjadi saat ini yang menciptakan kesenjangan (*gap*) antara kondisi saat ini dan masa depan yang ingin dicapai.

Gambaran langkah pencapaian visi dirumuskan dalam misi. Rumusan misi menjadi kerangka bagi tujuan dan sasaran serta arah kebijakan yang ingin dicapai dan menentukan jalan yang akan ditempuh untuk mencapai visi, yang akan dioperasionalkan dalam program dan kegiatan terkait tugas umum pemerintah menyediakan dan menyelenggarakan layanan bagi masyarakat dan aktivitas pembangunan pada umumnya, serta memberi kerangka bagi dunia privat dan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan secara keseluruhan.

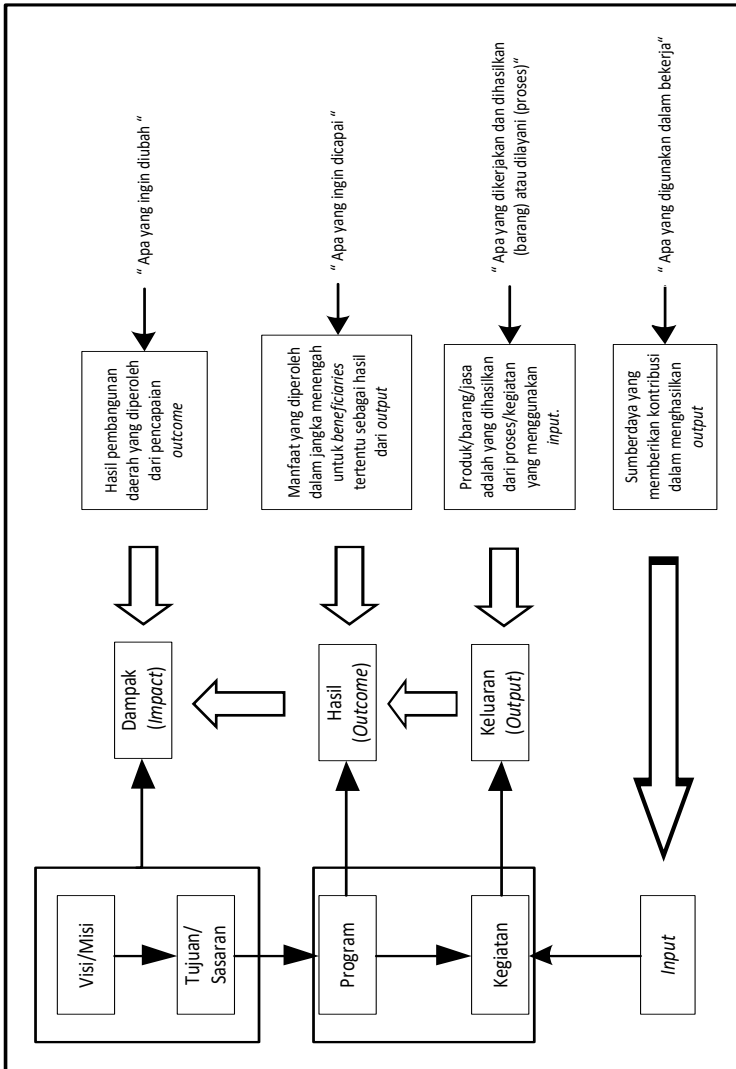
Perumusan visi, misi, tujuan, dan sasaran dalam perencanaan strategis mesti memahami posisi kondisi daerah dengan potensi yang dimiliki untuk menjawab peluang dan tantangan yang dihadapi daerah untuk

mewujudkan kondisi ideal yang diinginkan untuk diwujudkan dalam kurun waktu pembangunan. Strategi dan kebijakan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran disusun berdasar pemahaman tentang isu strategis yang ada. Isu strategis adalah kondisi atau hal yang apabila tidak diantisipasi, akan menimbulkan kerugian yang lebih besar atau sebaliknya, dalam hal tidak dimanfaatkan, akan menghilangkan peluang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam jangka panjang.

Perencanaan pembangunan bukan proses yang linear, tetapi lebih bersifat siklus. Hasil capaian pembangunan diukur dengan suatu indikator. Indikator sering dikelompokkan sebagai indikator input, keluaran (*output*), hasil (*outcome*), dampak (*impact*). Indikator input adalah sumber daya yang digunakan untuk menghasilkan keluaran. Termasuk di dalamnya uang, tenaga kerja, waktu. Indikator keluaran adalah produk barang/jasa yang dihasilkan dari proses kegiatan yang menggunakan input. Hasil (*outcome*) adalah manfaat yang dicapai atau dinikmati oleh penerima manfaat dalam jangka tertentu. Dampak (*impact*) adalah perubahan keadaan yang diinginkan yang dihasilkan dari *outcome*. Evaluasi capaian kinerja akan menjadi pijakan untuk perumusan perencanaan kebijakan pembangunan berikutnya.

Secara diagramatik arsitektur kerja perencanaan pembangunan daerah dapat dilihat pada Gambar 3.4 berikut ini.

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner



Public Governance

Secara ringkas alur pikir perencanaan tehnokratis sebagaimana termaktub dalam substansi Undang-undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU. No 25 tahun 2004) di Indonesia sebagai berikut:



UU 25/2004 merupakan momemtum pelembagaan prinsip perencanaan pembangunan yang partisipatif. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif atau biasa disebut sebagai *participatory planning* (Fiedman, 1987) merupakan suatu proses politik untuk memperoleh kesepakatan bersama (*collective agreement*) melalui aktivitas negosiasi antar seluruh pelaku pembangunan (*stakeholders*). Perencanaan partisipatif lebih. Perencanaan partisipatif juga dapat dipandang sebagai instrumen pembelajaran masyarakat (*social learning*) secara kolektif melalui interaksi antar seluruh pelaku pembangunan, dan sebagai sebuah alat pengambilan keputusan yang diharapkan dapat meminimalkan konflik antar *stakeholder*. Dalam perencanaan partisipatif, forum-forum *stakeholders*, seperti LSM, organisasi perempuan, pemuda dan dunia usaha

difasilitasi untuk meningkatkan partisipasi di antara masyarakat setempat dan kelompok kepentingan sebagai elemen yang mendukung untuk menentukan prioritas pembangunan daerah. Forum *stakeholders* berperan sebagai salah satu proses untuk menyuarakan kepentingan masyarakat terhadap tujuan pembangunan secara spesifik.

Perencanaan pembangunan berkelanjutan

Tantangan keberlanjutan administrasi publik menjalankan pembangunan di abad ke-21 mencakup tiga sistem, yaitu lingkungan, ekonomi, dan sosial politik, sebagaimana diungkapkan oleh Fiorino (2010) yang menyitir pendapat Robinson and Tinker (1987:77). Tantangan bagi pemerintah adalah menjaga setiap sistem tersebut berjalan sehat dan menjaga keseimbangan di antara ketiganya, dengan memadukan sistem lingkungan dan kompetensi kecakapa sosial ekonomi dan politik lokal.

Tantangan ekologi adalah menjaga kapasitas biofisika di bumi tetap dalam kapasitas layak ditempati generasi mendatang. Masalah ekologi tidak dapat dipisahkan dari masalah perkembangan ekonomi. Pertumbuhan dan perluasan usaha ekonomi seringkali membawa efek degradasi lingkungan. Sebagai contoh urbanisasi, industrialisasi, kemajuan teknologi, peningkatan permintaan konsumsi masyarakat, seringkali membawa dampak yang mengganggu keberlanjutan daya dukung lingkungan untuk menyediakan tempat yang “ramah” bagi kehidupan generasi mendatang.

Kemajuan pembangunan seringkali harus memilih alternatif yang akan membawa konsekuensi tidak mendapatkan yang lain. Ini adalah tantangan terberatnya. Kebijakan dan institusi untuk meningkatkan sustainability harus memberi kesempatan untuk efisiensi ekologis (*eco-*

efficiency) dan pertumbuhan yang berkelanjutan (*sustainable growth*). Asumsi yang mendasari adalah tetap ada bagian yang memungkinkan aspek ekonomi dan keberlanjutan lingkungan bersinergi, terutama untuk kebijakan jangka panjang dan bagi masyarakat secara keseluruhan. Kata kuncinya pada mengintegrasikan pembangunan sebagai interelasi menyeluruh; ekonomi, lingkungan, politik, sosial, budaya; bukan terpecah-pecah.

Tantangan aspek pembangunan berkelanjutan di bidang ekonomi adalah menjamin dan menjaga standar hidup untuk semua orang, tanpa diskriminasi. Pertumbuhan ekonomi ditengarai sering membawa dampak keberlangsungan hidup kelompok lain terganggu, juga keberlanjutan generasi yang akan datang. Sebagai contoh, eksploitasi sumber daya alam yang tidak bertanggungjawab oleh kelompok yang lebih maju akan meninggalkan kerusakan alam yang menghasilkan kerentanan daya dukung alam bagi kehidupan kelompok yang kurang menguasai sumber daya ekonomi.

Tantangan pembangunan yang *pro environment* atau pro lingkungan adalah kebijakan pembangunan yang mengupayakan kelestarian dan keseimbangan lingkungan, konservasi sumberdaya vital dan peningkatan kualitas hidup non material. Indikator yang bisa digunakan (a) menempatkan kegiatan atau proyek pembangunan pada lokasi benar menurut kaidah ekologi, (b) pemanfaata sumber daya terbarukan (*renewal resources*) tidak boleh melebihi potensi lestarnya serta upaya mencari pengganti bagi sumber daya tak terbarukan (*non renewable resources*), (c) pembuangan limbah industri dan limbah rumah tangga tidak boleh melebihi kapasitas asimilasi pencemaran, (d) perubahan fungsi ekologis tidak boleh melebihi kapasitas daya dukung lingkungan (Syahputra, 2007).

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

Tantangan pembangunan berkelanjutan dari aspek politik adalah menyediakan struktur sosial, termasuk sistem tata kelola pemerintahan (*governance*) yang secara efektif menyebarkan nilai-nilai yang diharapkan masyarakat untuk dihidupi. Struktur sosial yang dimaksud tidak hanya isu standar sosial (persamaan, kebebasan politik, hak-hak gender, pendidikan dasar, dan sejenisnya) tetapi juga pemerintahan demokratis yang stabil. Pandangan keberlanjutan yang berbasis pada sistem ini menuntut pemerintah menjaga keberlanjutan dalam internal masing-masing sistem dan menjaga keseimbangan diantara berbagai sistem tersebut.

Menjaga keberlanjutan internal sistem dan menjaga keseimbangan diantara sistem adalah ranah proses politik. Dengan kata lain proses pembangunan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi untuk penyusunan kebijakan selanjutnya harus mengarusutamakan nilai-nilai keberlanjutan, baik itu pembangunan ekonomi, sosial, budaya, dan politik. Pengarustamaan nilai-nilai keberlanjutan pembangunan tidak bisa hanya dilakukan oleh pemerintah, tetapi memerlukan keterlibatan institusi masyarakat dan pasar.

Sementara itu, Tansy Hayward (2010) memprediksikan peran pemerintah lokal yang diperlukan di abad ke-21 adalah menjaga keseimbangan peran untuk melibatkan masyarakat dalam penyediaan pelayanan publik dan menciptakan, serta menguatkan kepastian hukum regulasi.

Peter Block (2009:91) berargumen bahwa pemerintah daerah mempunyai dua peran utama, yaitu (1) membangun dan menjaga kelanjutan infrastruktur, misalnya membangun jalan, lalu lintas, transportasi, keselamatan publik, penguatan hukum, pembangunan ekonomi, dan perencanaan induk; (2)

membangun jalinan sosial (*social fabric*) masyarakat atau peran sebagai “*convener*”.

Dalam kaitan infrastruktur. Hayward (2010) ke dalam dua peran, peran regulasi dan peran pelayanan. Peran pelayanan adalah apa yang dapat dilakukan oleh pemerintah, sedangkan peran regulasi adalah apa yang diperintahkan pada masyarakat tentang apa yang tidak diijinkan dan apa yang harus dilakukan. Peran *convener* atau membangun *social fabric* adalah tugas kepemimpinan untuk menyediakan konteks dan menghasilkan perjanjian dengan kelompok masyarakat, untuk meningkatkan akuntabilitas dan komitmen memelihara pabrik sosial. Peran ini terwujud dalam bentuk mengajak masyarakat, membangun masyarakat, dan melibatkan masyarakat, atau aktivitas pemerintah menghubungkan kelompok warga dengan kelompok warga yang lain.

Jadi tantangan peran pemerintah daerah dalam pembangunan di era abad ke-21 banyak berada di tiga peran utama yang saling tergantung dan saling mempengaruhi: (1) penyediaan pelayanan public, (2) peran regulasi, dan (3) peran pelibatan masyarakat atau membangun keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan urusan publik.

Kemampuan pemimpin pemerintah lokal untuk berpikir integratif di antara berbagai peran tersebut, memadukan konflik peran menjadi suatu alternatif aksi kebijakan merupakan komponen yang sangat penting. Dalam *How Successful Leaders Think*, Roger Martin (2007:62) menyatakan bahwa “yang penting bukanlah apa yang dilakukan pemimpin, tetapi yang paling penting adalah bagaimana cara mereka berpikir. Pemimpin dapat menguasai ide-ide yang bertentangan dan memutuskan ketegangan diantara ide-ide

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

tersebut. Dengan cara ini pemimpin dapat menolak jebakan untuk berpikir polar: benar atau salah.

Jadi, peran penting pemimpin daerah memahami peran (1) penyediaan pelayanan public, (2) peran regulasi, (3) peran pelibatan masyarakat atau membangun keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan urusan publik secara holistik dan membantu mengintegrasikan berbagai peran organisasi, baik organisasi pemerintah maupun organisasi masyarakat.

International Association of Public Participation's Spectrum of Public Participation (2007) menyusun kontinum derajat partisipasi masyarakat.

Tabel 3.1
Kontinum Partisipasi Masyarakat

Level	Reaktif (react)	Informatif (inform)	Konsultatif (consult)	Terlibat (involve)	Kolaborasi (Collaborate)	Berdaya (empower)	Koproduksi (co-produce)
Janji	Akan merespon jika dikontak	Akan menjaga tetap mendapatkan informasi	Akan menjaga tetap mendapatkan informasi, mendengar dan memahami kepedulian masyarakat menyediakan feedback bagaimana publik dapat terlibat pengambilan	Kami bekerja dengan untuk menjamin kepedulian dan isu-isu secara langsung terefleksi dalamalter natif yang dikembang kan dan menyediakan feedback bagaimana input publikdapa t	Kami akan memper timbangkan saran langsung dan inovasimu dan menyatukan saran dan inovasimu dalam keputusan untuk kemungkinan pengembangan yang maksimum	Kami akan mengimple mentasikan apa yang anda putuskan	Kami akan bekerja sama untuk mendefinisik andan menghasilkan outcome.

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

Level	Reaktif (react)	Informatif (inform)	Konsultatif (consult)	Terlibat (involve)	Kolaborasi (Collaborate)	Berdaya (empower)	Koproduksi (co-produce)
Janji	Akan merespon jika dikontak	Akan menjaga tetap mendapatkan informasi	Akan menjaga tetap mendapatkan informasi, mendengar dan memahami kepedulian masyarakat; menyediakan feedback bagaimana publik dapat terlibat bagaimana keputusannya	Bekerja untuk meminimalkan dan menangani masalah yang terdapat dalam alternatif yang dikembangkannya dan menyediakan feedback bagaimana publik dapat mempengaruhi	Kami akan mempertimbangkan saran langsung dan inovasimu dan menyatukan saran dan inovasimu dalam keputusan untuk kemungkinan pengembangan yang maksimum	Kami akan mengimplementasikan apa yang anda putuskan	Kami akan bekerjasama untuk mendefinisikan dan menghasilkan outcome.

Sumber: Hayward, 2010:7

Kontekstualisasi Nilai-nilai Lokal dalam Pembangunan

Teori pembangunan tidak bebas nilai. Kebijakan pembangunan merupakan pilihan untuk mengumpulkan sumber daya, mengalokasikan sumber daya sesuai dengan pilihan nilai yang menjadi landasan pengambilan keputusan kebijakan. Pengembangan nilai-nilai lokal untuk menggerakkan pembangunan menjadi suatu keharusan.

Todaro memberikan tiga nilai inti pembangunan yaitu: makanan (*sustenance*), penghargaan diri (*self esteem*), dan kebebasan (*freedom*). *Sustenance*, kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar (pangan, perumahan, kesehatan, dan keamanan). Jika hal ini tidak tercapai dapat dikatakan terjadi *absolute underdevelopment*. *Self-esteem* adalah nilai-nilai yang membentuk penghargaan diri, identitas, dan tidak diperalat orang/pihak lain. *Freedom*, dapat memilih dan berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik bukan hanya diartikan kepada pertumbuhan ekonomi, industrialisasi, atau modernisasi, namun sebagai perluasan fungsi dan kapabilitas yang bernilai dari masyarakat atas apa yang dapat dilakukan atau tidak dapat dilakukan oleh masyarakat, misalnya: usia harapan hidup lebih panjang, hidup sehat, dapat membaca menulis, dapat berkomunikasi dalam ilmu pengetahuan, dan lain-lain (Sen, 1984).

Konsep pembangunan (*development*) menjadi salah satu pendekatan perubahan sosial terencana. Pembangunan dipahami sebagai proses (dinamik) transformasi sosio-ekonomi-kultural yang secara sengaja dan terencana dijalankan untuk mengubah “status-kemajuan” pada sebuah entitas sosial. Jebakan yang muncul kemudian adalah adanya penyeragaman ukuran keberhasilan pembangunan dengan mengambil pola modernisasi yang identik dengan

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

adopsi ukuran-ukuran kemajuan masyarakat negara-negara maju. Jebakan ini memunculkan persoalan-persoalan kompatibilitas sosial. Artinya seringkali ditemukan ketidakcocokan cara berpikir, kebiasaan, pola hubungan, dengan sistem yang ditiru dari negara Barat, akibatnya justru menimbulkan inefisiensi dan friksi. Replikasi dan imitasi totalitas atas gaya hidup, tata-kelembagaan ekonomi dan sosial, tata-pemerintahan, sistem ketatanegaraan dan hukum, serta mekanisme-mekanisme produksi-distribusi ekonomi tanpa disertai pertimbangan akan kesesuaian pada *setting* sosio-budaya lokal. Akibatnya bisa menimbulkan kejutan budaya (*cultural shock*) di tiga ranah, yaitu: pola-pemikiran atau ranah gagasan, pola-tindakan atau ranah perilaku, dan ranah “*social supporting system*” (teknologi, kelembagaan, hukum, sistem ekonomi, sistem politik, dan sebagainya).

Kritik yang muncul menunjukkan kegagalan pembangunan akibat penjiplakan model pembangunan dan abai terhadap nilai lokal. Kritik pertama, penjiplakan pola tunggal modernisasi justru meminggirkan posisi ekonomi masyarakat lokal, sehingga kontra produktif, bukan merubah kondisi lebih sejahtera malah lebih miskin. Kritik ini disampaikan oleh beberapa penulis, seperti Roxborough (1994), Seligson dan Passe-Smith (2003). Penjiplakan tunggal ukuran keberhasilan pembangunan abai terhadap eksistensi sistem sosio-budaya masyarakat lokal sehingga gagal memperbaiki kondisi kesejahteraan masyarakat (Anonymous, 2003). Modernisasi ala barat justru menguntungkan pertumbuhan dan ekspansi modal serta proses akumulasi kapital bagi perekonomian Barat serta global (Wallerstein, 2005). Selain itu juga mendorong proses-proses disintegrasi sosial-masyarakat di kawasan sedang berkembang, di mana semangat kolektivitas sebagai

ciri sosiologis penting meluntur secara dramatis (Galtung, 1995)

Kontekstualisasi nilai-nilai lokal ini perlu diintegrasikan dalam rana-ranah modal pembangunan, yaitu modal sosial (*social capital*), modal manusia (*human capital*), modal alam (*natural capital*), modal keuangan (*financial capital*), modal fisik (*physical capital*) (Farrington *et. al.*, 1999). Teori pembangunan kontemporer-teori pemberdayaan (*empowerment*) menawarkan strategi untuk mengikis dampak negatif monolitik modernisasi. Asumsi teori pemberdayaan didasarkan pada paradigma radikal kritis, membebaskan dari ketertindasan, dengan mengoptimalkan kekuatan lokal.

Bentuk-bentuk ketertindasan yang mendasari kerangka kerja teori pemberdayaan ini adalah: (1) keterbelakangan atau keterpinggiran (diukur oleh derajat pendidikan, kesehatan, status pangan, status pendapatan, pemenuhan papan dan akses terhadap informasi, hingga kepada akses pada aktivitas politik) sebagai akibat kapitalisme global; (2) ketertinggalan (diukur dari angka pencapaian sasaran indikator-kemajuan yang dibandingkan secara relatif antara suatu kelompok dengan kelompok lainnya); (3) kemiskinan (diukur melalui angka pendapatan atau pengeluaran per kapita ataupun oleh pemenuhan kebutuhan fisik minimum seperti pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, serta martabat individu sebagai manusia); dan (4) ketergantungan (diukur oleh derajat kebebasannya dalam menentukan nasib sendiri).

Beberapa prinsip penting yang mendasari aliran pembangunan kontemporer ini, yaitu: partisipasi, demokrasi, kesejahteraan, kolektivitas, dan pembangunan yang

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

diinisiasi oleh “kekuatan dari dalam”. Jadi kontekstualisasi nilai-nilai lokal dalam pembangunan akan mendapatkan wadahnya dalam teori pembangunan pemberdayaan komunitas. Konsep pemberdayaan komunitas menurut Wilkinson (1972) adalah proses pembangunan yang lebih natural, di mana perumusan masalah dan pencarian solusi diserahkan pada komunitas.

Pemberdayaan menurut Schneider, (1999) pencapaian kekuatan melalui banyak cara untuk keluar dari kemiskinan, termasuk pengetahuan, pendidikan, organisasi, hak, dan suara juga sumber daya keuangan dan material. Pemberdayaan merupakan instrumen transformasi relasi yang tidak seimbang dalam kekuatan, struktur masyarakat yang tidak adil, dan kebijakan pembangunan. Pemberdayaan juga alat transformasi untuk merubah dan memperluas kesempatan dan peluang bagi individu-individu (Hacker, 1999). Karakteristik yang menonjol dari teori pembangunan berbasis pemberdayaan adalah pendekatan sesuai potensi dan *setting* sosio-budaya lokal, sehingga bisa mewakili aliran pembangunan berorientasi pada lokalisme.

Salah satu paradigma pembangunan yang bermuatan pemberdayaan ini adalah pembangunan berbasis lokal yang berwawasan lingkungan. Paradigma ini mengandung makna bahwa program-program pembangunan yang akan dilaksanakan di suatu wilayah tertentu hendaknya memanfaatkan sebesar-besarnya potensi-potensi yang tersedia setempat. Potensi-potensi itu dapat berupa benda (material) misalnya dalam bentuk sumber daya alam (tanah, hutan, mineral, laut, sungai, flora, dan fauna) ataupun dapat juga berupa bukan benda (imaterial) misalnya, sumber daya

manusia (jumlah dan kualitas) dan kebudayaan (nilai, norma, kepercayaan, gagasan) masyarakat setempat

Etika Pembangunan

Para ahli studi pembangunan sepakat bahwa dimensi moral dari teori dan praktek pembangunan merupakan komponen yang sama pentingnya dengan ilmu itu sendiri dan kebijakan yang dibuat. Pertanyaan yang diajukan dalam kerangka etika pembangunan dari tulisan Crocker (1996) adalah: Apa kriteria pembangunan yang baik? Konsep pembangunan apa yang dipakai? Apa tujuan, prinsip, dan strategi yang menjadi landasannya? Isu-isu moral apa yang muncul dalam praktek dan pembuatan kebijakan dan bagaimana cara mengatasinya? Bagaimana keterbatasan dan manfaat pembangunan didistribusikan? Siapa dan apa yang bertanggungjawab terhadap pembangunan? dan Apa kendala yang paling serius dalam pembangunan yang baik (*good development*)?

Etika pembangunan perlu ditransfer melalui kajian dan pendidikan para perencana atau mahasiswa calon perencana (Goulet, 1997). Substansi etika sebagai informasi perubah kognitif dan afektif pelaku pembangunan mencakup prinsip-prinsip umum sebagai pedoman memformulasikan strategi-strategi yang etis; strategi yang etis dalam pengambilan keputusan dan aksi pembangunan yang spesifik; dan penyedia standar normatif untuk mengevaluasi kinerja pembangunan.

Etika pembangunan juga memuat petunjuk bagi praktik pembangunan yang berkaitan dengan lingkungan, keteraturan dunia, dan area antardisiplin, justifikasi utama

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

pada hak asasi, kebutuhan, kapasitas dan hak menguasai sumber daya pembangunan; keberpihakan kebijakan yang berdampak pada korban marginalisasi proses pembangunan; evaluasi kompetisi antara ekonomi, politik, dan sistem sosial; dan konsep baru mengenai keamanan sosial.

Pada tingkat global dikenal apa yang disebut dengan Etika Global (*Global Ethics*) yang didorong oleh kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, lingkungan hidup, dan agama. Dorongan politik, muncul Perang Dunia II di mana banyak terjadi pembunuhan dan kehancuran akibat perang. Untuk mengawal etika pembangunan maka dibentuklah PBB pada tahun 1945 sebagai lembaga dunia untuk perdamaian dan keadilan. Pada tahun 1948 terbentuklah suatu deklarasi yang dikenal sebagai *the Universal Declaration of Human Rights*. Dorongan □Ekonomi dimulai dari terbentuknya *global free market*. Pasar bebas global ini cenderung memperluas kesenjangan antara negara yang kaya dan miskin.

Dorongan lingkungan hidup muncul sebagai dampak pertumbuhan ekonomi dan meluasnya aktivitas perusahaan multinasional. *The Earth Charter* merupakan salah satu kesepakatan yang difungsikan sebagai pijakan yang berisi enam area yang harus dipedomani dalam konteks etika global, yaitu: (1) menghargai alam, bumi, dan kehidupan komunitasnya; (2) hak antar generasi untuk memiliki suatu lingkungan yang mendukung kesehatan, kesejahteraan, dan kehormatan mereka; (3) pengembangan dalam keterbatasan ekologi; (4) suatu sistem ekonomi internasional yang dapat disetarakan untuk berbagi keuntungan dan biaya atas pengembangan sumber daya nasional antara negara kaya dan negara miskin; (5) kedaulatan nasional dengan menghormati perlindungan lingkungan dan pembangunan

sepanjang negara-negara lain tidak merusak; dan (6) tanggung jawab individu dan kolektif di antara bangsa untuk mencegah atau mengurangi polusi, secara khusus radioaktif, racun, dan sampah berbahaya lainnya.

Dorongan agama merupakan kekuatan pelengkap dari tekanan politik, ekonomi, dan lingkungan yang bergerak dengan tujuan yang sama namun dengan penekanan yang berbeda. Berbagai agama telah memberikan tuntunan dan landasan beretika yang dapat diimplementasikan dalam tatanan dunia.

Etika pembangunan berarti menerapkan nilai-nilai yang menjaga keseimbangan, keberlanjutan, keadilan, dan lain-lain nilai publik yang secara universal dianggap sebagai keniscayaan. Salah satu penerapan etika pembangunan adalah mengurangi ketertinggalan kelompok miskin. Pengarusutamaan pembangunan berkeadilan; keberpihakan kepada kelompok miskin; kelompok tertinggal berbasis gender, kelompok difabel, dan kelompok marginal lain nampaknya dapat merepresentasikan etika pembangunan dari sisi pilihan kebijakan dan strategi pembangunan.

Pembangunan Berkeadilan

Salah satu bagian dari pengarusutamaan pembangunan berkeadilan adalah perencanaan pembangunan dan penganggaran *pro-poor*. Perencanaan dan Penganggaran yang Berpihak pada Masyarakat Miskin adalah proses perencanaan dan penganggaran yang menempatkan penanggulangan kemiskinan sebagai prioritas utama. Rencana dan anggaran dikatakan (*pro-poor*) apabila:

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

1. Rencana dan anggaran bertujuan untuk mengatasi penyebab-penyebab kemiskinan dan membantu masyarakat miskin mengakses dan memanfaatkan semua sumber daya yang dibutuhkan untuk keluar dari kemiskinan.
2. Masyarakat miskin memperoleh perhatian khusus/lebih, misalnya, prioritas kegiatan lebih banyak dan anggaran yang lebih besar daripada kelompok masyarakat lainnya.
3. Rencana dan anggaran berbagai sektor diarahkan pada wilayah-wilayah dengan jumlah penduduk miskin cukup besar atau memiliki masalah kemiskinan, baik bersifat langsung seperti misalnya penanganan kasus gizi buruk, maupun tidak langsung misalnya melalui pembangunan prasarana air minum, pasar atau pabrik untuk penjual atau pekerja informal.
4. Rencana pembangunan yang disusun ditujukan untuk memberi manfaat maksimal bagi rakyat miskin terkait pencapaian target-target Tujuan Pembangunan Millenium.
5. Masyarakat miskin secara aktif berperan serta dalam seluruh proses pembangunan dimulai dari identifikasi, penyusunan rencana, pelaksanaan, monitoring, hingga evaluasi program/kegiatan pengurangan kemiskinan.

Rencana pembangunan yang bersifat *pro-poor* adalah rencana yang disusun melalui proses partisipatif dan diprioritaskan untuk mengatasi akar permasalahan kemiskinan, yang berpengaruh terhadap pencapaian MDG dan difokuskan pada pemenuhan kebutuhan masyarakat miskin, antara lain: (1) hak-hak dasar sebagai warga negara, termasuk hak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang berdampak pada hidup mereka; (2) perluasan lapangan

kerja, peningkatan pendapatan dan kualitas penghidupan yang layak; (3) pendidikan, kesehatan, dan keamanan; (4) prasarana dasar seperti perumahan, air bersih, sanitasi, dan jalan lokal/ penghubung; (5) lingkungan/kondisi sumber daya alam yang mendukung; dan (6) perlindungan terhadap perolehan hal-hal yang disebut di atas.

Perencanaan pembangunan tidak bermakna tanpa penganggaran. Anggaran yang *pro-poor* adalah anggaran yang sebagian besar pengeluarannya memberi manfaat lebih pada masyarakat miskin. Program yang *pro-poor* dapat dikategorikan dalam tiga kelompok (Bappenas, 2007):

- a. Program-program penyediaan pelayanan dasar dan perlindungan sosial yang secara langsung maupun tidak langsung ditujukan bagi masyarakat miskin. Termasuk dalam *cluster* ini adalah Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS), Program Keluarga Harapan (bantuan tunai bersyarat), Program Beras untuk Masyarakat Miskin (RASKIN), Bantuan untuk fakir miskin dan anak terlantar, dan bantuan yang bersifat darurat/ sementara seperti Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan bencana alam.
- b. Berbagai program pemberdayaan masyarakat, yang sekarang diharmonisasi melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri sebagai acuan kebijakan dan pelaksanaan program-program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat untuk perdesaan, perkotaan, daerah tertinggal dan khusus, pengembangan infrastruktur wilayah dan desa, dan yang dilaksanakan oleh berbagai kementerian/lembaga. Melalui proses pemberdayaan yang difasilitasi para pendamping,

masyarakat diharapkan berperan sebagai subyek pembangunan dan secara mandiri mampu menyelesaikan permasalahan kemiskinannya.

- c. Berbagai program yang memberikan akses sumberdaya dan penguatan/pembinaan kepada usaha kecil dan mikro secara berkesinambungan untuk melanjutkan keberdayaan masyarakat dan mewujudkan kemandiriannya. Termasuk di dalam *cluster* ini antara lain adalah Kredit Usaha Rakyat (KUR), berbagai program dana bergulir untuk kegiatan produktif skala mikro, penyediaan dana penjaminan kredit dalam APBD, program konservasi lahan dan pengelolaan hutan berbasis masyarakat untuk pengentasan kemiskinan, serta berbagai pelatihan dan permodalan/alat bagi usaha kecil dan mikro yang dilaksanakan di berbagai daerah.

Tantangan Pembangunan Abad Ke-21 dan Pembelajaran Praktik Pembangunan di Kota Surakarta

Tantangan bagi pengembangan teori dan praktik pembangunan abad ke-21 berkisar pada dua inti ide (Edwards, 1993:90) yaitu: (1) meningkatkan pembangunan kelompok masyarakat yang tertinggal untuk akses pengetahuan, sumberdaya, dan kekuasaan; (2) mengembangkan teori dan praktik pembangunan yang integratif, dan menempatkan masyarakat sebagai fokus layanan.

Implikasinya praktisi pembangunan perlu mengembangkan sensitivitas akan kewajiban moral dan komitmen keterlibatan mereka mengawal pembangunan yang

Public Governance

bermoral, berkeadilan bagi semua kelompok warga negara tanpa diskriminasi, inklusif, dan menjaga hak-hak generasi mendatang atas kehidupan di bumi (Simon, 1997). Praktisi pembangunan dan akademisi harus bahu membahu mempromosikan pembangunan berwawasan lingkungan hidup, berwawasan keadilan, berwawasan kearifan lokal dan pemberdayaan warga dengan kontekstualisasi nilai-nilai lokal.

Ada beberapa contoh pelaksanaan pembangunan di Kota Surakarta yang dapat dijadikan sebagai contoh manajemen pembangunan yang visioner. Dikatakan demikian karena dalam program dan rangkaian kegiatan tersebut tercermin pengarusutamaan pembangunan yang berkelanjutan, pro nilai-nilai keadilan, inklusif, pro lingkungan.

Salah satu contohnya adalah program relokasi dan renovasi hunian di bantaran sungai yang rawan bencana. Program relokasi diberlakukan bagi hunian di bantaran sungai. Program renovasi diberlakukan bagi yang tidak termasuk program relokasi. Rumah rusak ringan dibantu melalui program tanggap darurat dari Kementerian Sosial, sedangkan rumah rusak berat-sedang mendapatkan bantuan dari Menko Kesra dan APBD kota Surakarta. Pemberian bantuan hibah bagi pemilik dengan status tanah Hak Milik dilakukan melalui kerja sama dengan Kantor BPN dan Balai Besar Wilayah Sungai Bengawan Solo. Sampai saat ini relokasi sebagian korban banjir yang berstatus tanah negara, telah terlaksana dan tersebar di beberapa tempat, yaitu di Solo Elok Kedung Tungkul, Sabrang Lor, Ngemplak Sutan dan di Mojolaban Sukoharjo. Proses relokasi menunjukkan adanya sinergitas dengan berbagai pihak untuk melayani kelompok sasaran yang urgen.

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

Proses relokasi merefleksikan teori pemberdayaan dan demokratis. Rangkaian kegiatan relokasi dan renovasi dimulai dari visi kota untuk memenuhi nilai-nilai komitmen global yang diakomodasi dalam regulasi. Dalam hal ini memenuhi tujuan *milenium development goals* tentang mengintegrasikan prinsip-prinsip pengembangan lingkungan berkelanjutan ke dalam kebijakan dan program negara dan mencegah kerusakan sumber-sumber alam; dan pada tahun 2020, 100 juta penghuni daerah kumuh mengalami peningkatan taraf hidup yang bermakna, dengan indikator: (a) proporsi penduduk yang mempunyai akses terhadap sanitasi yang memadai; dan (b) proporsi penduduk yang mempunyai akses terhadap pemukiman.

Pemerintah Kota memfasilitasi proses pembangunan perumahan swadana melalui Pokja (*Working Group*). Melalui *working group* ini juga Pemerintah mendampingi, memantau penyelenggaraan proses relokasi dan renovasi yang dilakukan masyarakat; juga membekali dan mendorong adanya upaya-upaya kewirausahaan di lokasi baru untuk meningkatkan kesejahteraannya. Sebagai contoh: menjadi Kampung Wisata Agrobisnis (Kampung Wisata Bonzai).

Sebelum pelaksanaan program dilakukan, ada proses sosialisasi dan kesepakatan antara Walikota dengan masyarakat. Walikota dan Wawali datang langsung ke lokasi sasaran didampingi SKPD terkait pelaksanaan. Setelah terjadi kesepakatan Walikota menyerahkan bukti kesepakatan dengan warga.

Setelah terjadi kesepakatan, dilakukan proses pelaksanaan program relokasi dan renovasi. Proses pelaksanaan dilakukan dari masyarakat oleh masyarakat dan untuk

masyarakat sendiri. Fungsi pemerintah memfasilitasi dalam bentuk bantuan dana dan menghubungkan pada pihak-pihak ketiga yang bisa memfasilitasi. Pihak ketika ini misalnya perguruan tinggi, untuk membantu membuat desain rumah. Jika ada kebutuhan tambahan dana, Pemerintah Kota membuka akses melalui dana perbankan yang dikemas oleh BLUD Griya Layak Huni sehingga terjangkau.

Proses selanjutnya adalah proses *boyongan* untuk pemindahan ke lokasi baru. Pada proses ini pendekatan komunikasi *emphaty* dan homophili diterapkan. Pemerintah kota mendukung dengan seremonial sebagai nilai adat permohonan doa restu kepada Yang Maha Kuasa supaya mendapat berkat di tempat baru. Jadi para penghuni pemukiman bantaran yang secara sosial ekonomi termasuk golongan marginal diakui eksistensinya sebagai warga yang diperhatikan

Contoh program pembangunan yang merepresentasikan nilai-nilai pembangunan berkelanjutan dan pemberdayaan masyarakat adalah program pembangunan bidang lingkungan hidup. Revitalisasi konservasi air dan tanah melalui penghijauan kota dengan penanaman massal pohon-pohon penghijauan, lapangan-lapangan kota, taman-taman kota, tempat-tempat pemakaman umum serta jalur-jalur hijau setelah penertiban PKL. Dalam pengelolaan air permukaan juga dicapai hasil dari implementasi program Prokasih yaitu: kebersihan sungai-sungai di 5 kecamatan melalui lomba dan gerakan kerja bakti massal, penataan bantaran Kalianyar di Tirtonadi dan Sekartaji, pemberdayaan lahan ex-relokasi di bantaran Bengawan Solo.

Program pembangunan untuk mengurangi dampak dari sampah rumah tangga adalah perintisan pengelolaan TPA

(Tempat pembuangan Akhir). Melalui upaya pemberdayaan masyarakat, TPA dikelola agar dapat lebih berhasil guna serta memperpanjang masa pakai. Pemberdayaan masyarakat dikuatkan dalam pemanfaatan demplot alat pengolah sampah rumah tangga. Program pro lingkungan yang lain adalah pembangunan *green belt* di tepian Bengawan Solo sepanjang lebih dari 7 kilometer. Pembangunan *green belt* ini menjadikan Solo kota yang memiliki *green belt* terpanjang di Indonesia.

Pemberdayaan Masyarakat dalam Pembangunan

Empowerment is a process which those excluded are able to participate more fully in decisions about forms of growth, strategies of development, and distribution of their product
(Anthony Bebbington)

Konsep-konsep Dasar Pemberdayaan Masyarakat

Pengertian Pemberdayaan Masyarakat

Istilah pemberdayaan (*empowerment*) berasal dari bahasa Inggris, *power* diartikan sebagai kekuasaan atau kekuatan yang berasal dari dalam diri tetapi dapat diperkuat dengan unsur-unsur penguatan yang diserap dari luar. Menurut Korten (1992), pemberdayaan adalah peningkatan kemandirian rakyat berdasarkan kapasitas dan kekuatan internal rakyat atas Sumber Daya Manusia (SDM) baik material maupun non material melalui redistribusi modal. Sedangkan Pranarka dan Vidhyandika (1996), menjelaskan bahwa pemberdayaan adalah upaya menjadikan suasana kemanusiaan yang adil dan beradab menjadi semakin efektif

Public Governance

secara struktural, baik dalam kehidupan keluarga, masyarakat, negara, regional, institusional, internasional, maupun dalam bidang politik, ekonomi, dan lain sebagainya.

Pendapat lain mengatakan bahwa pemberdayaan adalah pemberian kuasa untuk mempengaruhi atau mengontrol (Dahl, 1983). Oleh Hulme dan Turner (1990), (dengan) pemberdayaan akan mendorong terjadinya suatu proses perubahan sosial yang memungkinkan orang-orang pinggiran yang tidak berdaya untuk memberikan pengaruh yang lebih besar di arena politik secara lokal maupun nasional. Oleh sebab itu pemberdayaan sifatnya individual dan kolektif, merupakan suatu proses yang menyangkut hubungan kekuasaan kekuatan yang berubah antar individu, kelompok, dan lembaga.

Rappaport (1984) dalam Mardikanto (2010), mengatakan bahwa pemberdayaan adalah suatu cara agar rakyat, komunitas, dan organisasi diarahkan agar mampu menguasai atau berkuasa atas kehidupannya. Pemberdayaan adalah sebuah proses agar setiap orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam, berbagi pengontrolan atas, dan mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh ketrampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya (Parsons, *et al.*, 1994). Hal senada disampaikan oleh Shardlow (1998) (dalam Rukminto, 2008) di mana pemberdayaan pada intinya membahas bagaimana individu, kelompok, ataupun komunitas berusaha mengontrol kehidupan mereka sendiri dan mengusahakan untuk membentuk masa depan sesuai dengan keinginan mereka sendiri.

Word Bank (2001) mengartikan pemberdayaan sebagai upaya untuk memberikan kesempatan dan kemampuan kepada kelompok masyarakat (miskin) untuk mampu dan berani bersuara (*voice*) atau menyuarakan pendapat, ide, atau gagasan-gagasannya, serta kemampuan dan keberanian untuk memilih (*choice*) sesuatu (konsep, metoda, produk, tindakan, dan lain-lain) yang terbaik bagi pribadi, keluarga, dan masyarakatnya. Dengan kata lain, pemberdayaan masyarakat merupakan proses meningkatkan kemampuan dan sikap kemandirian masyarakat.

Dalam konsep pemberdayaan, yang sangat penting ditekankan adalah, manusia adalah subyek dari dirinya sendiri (Priyono dan Pranarka, 1996). Oleh sebab itu, proses pemberdayaan menekankan pada proses memberikan kemampuan kepada manusia sebagai anggota-anggota masyarakat agar menjadi lebih berdaya, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihan hidupnya. Pemberdayaan harus ditujukan pada kelompok atau lapisan masyarakat yang tertinggal. Dengan demikian secara konseptual, pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang tidak mampu melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan.

Selanjutnya akan diuraikan konsep tentang pemberdayaan masyarakat. Subejo dan Narimo (2004), menyatakan bahwa proses pemberdayaan masyarakat merupakan upaya yang disengaja untuk memfasilitasi masyarakat lokal dalam merencanakan, memutuskan, dan mengelola sumber daya lokal yang dimiliki melalui *collective action* dan *networking* sehingga pada akhirnya mereka memiliki

kemampuan dan kemandirian secara ekonomi, ekologi, dan sosial. Sementara itu Mas'ood (1997) mengartikan pemberdayaan masyarakat sebagai upaya untuk memberikan daya (*empowerment*) atau penguatan (*strengthening*) kepada masyarakat. Karena itu, pemberdayaan masyarakat dapat disamakan dengan perolehan kekuatan dan akses pada masyarakat terhadap sumber daya untuk mencari nafkah (Pranarka, 1996). Dengan demikian sesungguhnya pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi tidak mampu untuk melepaskan diri dari kemiskinan dan keterbelakangan. Singkatnya pemberdayaan masyarakat adalah upaya memampukan dan memandirikan masyarakat. Kartasmita (1996) menyatakan bahwa upaya memberdayakan masyarakat tersebut dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu :

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Titik tolak sisi pertama ini adalah pengenalan bahwa tiap manusia, setiap masyarakat memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya. Karena itu pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.
2. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*). Untuk itu diperlukan langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (input), serta pembukaan akses ke dalam berbagai

peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat makin berdaya.

3. Memberdayakan berarti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi makin lemah oleh karena kurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh sebab itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah sangat penting dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi bukan berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan masyarakat tidak boleh membuat masyarakat makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*). Dengan demikian, tujuan akhir dari pemberdayaan masyarakat adalah memandirikan masyarakat (membuat masyarakat lebih mandiri) memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara berkelanjutan.

Dasar dan Prinsip Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Delivery (dalam Sutrisno, 2005), ada beberapa hal yang menjadi dasar-dasar dalam pemberdayaan masyarakat, yaitu: mengembangkan masyarakat khususnya kaum miskin, kaum lemah dan kelompok marjinal (terpinggirkan), menciptakan hubungan kerjasama antara masyarakat dan lembaga-lembaga pengembangan, memobilisasi dan optimalisasi penggunaan sumber daya secara keberlanjutan, mengurangi ketergantungan, membagi

Public Governance

kekuasaan dan tanggung jawab serta meningkatkan tingkat keberlanjutan.

Adapun prinsip-prinsip utama dalam mengembangkan pemberdayaan masyarakat menurut Drijver dan Sajise (dalam Sutrisno, 2005), yaitu:

1. Pendekatan dari bawah (*bottom up approach*). Pada kondisi ini pengelolaan dan para *stakeholder* setuju pada tujuan yang ingin dicapai untuk selanjutnya mengembangkan gagasan dan beberapa kegiatan setahap demi setahap untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya.
2. Partisipasi (*participation*). Setiap aktor memiliki peran yang sama dalam setiap fase perencanaan dan pengelolaan.
3. Keberlanjutan. Pengembangan program dilakukan dengan kemitraan dengan seluruh lapisan masyarakat sehingga program pembangunan berkelanjutan dapat diterima secara sosial dan ekonomi.
4. Keterpaduan. Ada keterpaduan antara kebijakan dan strategi di tingkat lokal, regional, dan nasional.
5. Keuntungan sosial dan ekonomi. Adanya keuntungan sosial dan ekonomi merupakan bagian dari program pengelolaan.

Proses Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Suharto (2005), pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

keberdayaan (kemampuan dan atau keunggulan bersaing) kelompok lemah dalam masyarakat, terutama individu-individu yang mengalami kemiskinan. Sebagai proses pemberdayaan juga merujuk pada kemampuan untuk berpartisipasi dan untuk memperoleh kesempatan dan atau mengakses sumberdaya dan pelayanan yang dibutuhkan guna memperbaiki mutu hidup (secara individual, kelompok, dan masyarakat dalam arti luas). Dengan demikian secara sederhana dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan dapat diartikan sebagai proses terencana guna meningkatkan skala/upgrade utilitas dari obyek yang diberdayakan.

Proses pemberdayaan dapat dilakukan secara individual maupun kolektif (kelompok). Proses ini merupakan wujud perubahan sosial yang menyangkut relasi atau hubungan antara lapisan sosial yang dicirikan dengan adanya polarisasi ekonomi. Karena itu, kemampuan individu “senasib” untuk saling berkumpul dalam suatu kelompok cenderung dinilai sebagai bentuk pemberdayaan yang paling efektif (Friedman, 1993). Hal tersebut dapat dicapai melalui proses dialog dan diskusi di dalam kelompoknya masing-masing, yaitu individu dalam kelompok belajar untuk mendeskripsikan suatu situasi, mengekspresikan opini dan emosi mereka atau dengan kata lain mereka belajar untuk mendefinisikan masalah, menganalisis, dan kemudian mencari solusinya.

Sedangkan sebagai tujuan, pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial, yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik secara fisik, ekonomi maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri,

Public Governance

mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya. Pemberdayaan sebagai tujuan seringkali dipakai sebagai indikator untuk mengukur keberhasilan sebuah pemberdayaan.

United Nation (1956, dalam Tampubolon, 2006) merumuskan proses pemberdayaan masyarakat sebagai berikut :

1. Mengetahui karakteristik masyarakat setempat (lokal) yang akan diberdayakan. Mengetahui dalam hal ini berarti bahwa untuk memberdayakan masyarakat diperlukan hubungan timbal balik antara petugas dan masyarakat (*gathering to know the local community*).
2. Mengumpulkan pengetahuan yang menyangkut informasi mengenai masyarakat setempat. Pengetahuan dalam hal ini merupakan informasi faktual tentang distribusi penduduk menurut umur, jenis kelamin, pekerjaan, tingkat pendidikan, status sosial ekonomi, termasuk pengetahuan tentang nilai, sikap, ritual dan *custom*, jenis pengelompokan, serta faktor kepemimpinan baik formal maupun informal (*gathering knowledge about the local community*).
3. Memperhitungkan faktor “the local leaders” karena merekalah yang memiliki pengaruh yang kuat di dalam masyarakat (*identiflying the local leaders*).
4. Usaha untuk menyadarkan masyarakat bahwa mereka mempunyai masalah yang harus diselesaikan dan kebutuhan yang harus dipenuhi (*stimulatingg the local community to realize that it has problems*).

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

5. Merangsang masyarakat untuk mendiskusikan masalahnya dan merumuskan pemecahannya dalam suasana kebersamaan (*helping people to discuss their problems*).
6. Memberdayakan masyarakat agar mampu mengidentifikasi permasalahan yang paling menekan sehingga harus diutamakan pemecahannya (*helping people too identify their most pressing problems*).
7. Membangun rasa percaya diri masyarakat sebagai modal utama masyarakat untuk berswadaya (*fostering self-confidence*).
8. Masyarakat perlu diberdayakan untuk menetapkan suatu program yang akan dilakukan. Program action tersebut perlu ditetapkan menurut skala prioritas (*deciding on a program action*).
9. Menyadarkan masyarakat bahwa mereka memiliki kekuatan dan sumber yang dapat dimobilisasi untuk memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhannya (*recognition of strenghs and resources*).
10. Memberdayakan masyarakat agar mampu bekerja memecahkan masalahnya secara kontinyu (*helping people to continue to work on solving their problems*).
11. Menumbuhkan kemandirian masyarakat (*Increasing people ability for self-help*).

Teknik dan Pola Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Adimihardja dan Harry (2001) konsep gerakan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan adalah

mengutamakan inisiatif dan kreasi masyarakat dengan strategi pokok memberi kekuatan kepada masyarakat (dari, oleh, dan untuk masyarakat). Salah satu cara yang dipakai dalam teknik pemberdayaan ialah *Participatory Rural Appaisal* (PRA). Selanjutnya Harry menyatakan bahwa untuk memasyarakatkan gerakan pemberdayaan, ada beberapa aspek dan tingkatan yang perlu diperhatikan: (1) perumusan konsep, (2) penyusunan model, (3) proses perencanaan, (4) pemantauan dan penilaian hasil pelaksanaan, dan (5) pengembangan pelestarian gerakan pemberdayaan.

Menurut Wahab, dkk. (2002), ada 3 (tiga) pendekatan yang dilakukan dalam *empowerment*, yaitu: (1) *The welfare approach*, pendekatan ini mengarahkan pada manusia dan bukan memperdaya masyarakat dalam menghadapi proses politik dan kemiskinan rakyat, tetapi justru untuk memperkuat keberadaan masyarakat dalam pendekatan *centrum of power* yang dilatarbelakangi kekuatan potensi lokal masyarakat; (2) *The development approach*, pendekatan ini bertujuan untuk mengembangkan proyek pembangunan untuk meningkatkan kemampuan, kemandirian dan keberdayaan masyarakat; dan (3) *The empowerment approach*, pendekatan yang melihat bahwa kemiskinan sebagai akibat dari proses politik dan berusaha memberdayakan atau melatih rakyat untuk mengatasi ketidakberdayaan.

Selanjutnya Ross (1987) mengemukakan 3 (tiga) pola pendekatan pemberdayaan dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat di dalam pembangunan, yaitu :

1. Pola pemberdayaan masyarakat *the single function*, adalah program atau teknik pembangunan, keseluruhannya ditanamkan oleh agen pembangunan dari luar masyarakat. Pada umumnya pola ini kurang

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

direspons masyarakat karena program ini sangat asing bagi mereka sehingga inovasi prakarsa masyarakat tidak berkembang.

2. Pola pendekatan *the multiple approach*, di mana sebuah tim ahli dari luar melaksanakan berbagai pelayanan untuk memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Pola ini juga tidak mampu memberdayakan masyarakat secara maksimal karena segala sesuatu tergantung pada tim ahli.
3. Pola pendekatan *the inner resources approach* sebagai pola yang paling efektif untuk memberdayakan masyarakat karena mampu mengidentifikasi keinginan-keinginan dan kebutuhan-kebutuhannya dan bekerja secara kooperatif dengan pemerintah dan badan-badan lain untuk mencapai kepuasan bagi mereka. Pola ini mendidik masyarakat menjadi *concern* akan pemenuhan dan pemecahan masalah yang dihadapi dengan potensi yang mereka miliki.

Suharto (1997) mengemukakan bahwa proses dan pencapaian tujuan pemberdayaan masyarakat dapat dicapai melalui penerapan pendekatan pemberdayaan yang disingkat menjadi 5P, yaitu :

1. *Pemungkinan*: menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal. Pemberdayaan harus mampu membebaskan masyarakat dari sekat-sekat kultural dan struktural yang menghambat.
2. *Penguatan*: memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Pemberdayaan

harus mampu menumbuhkembangkan segenap kemampuan dan kepercayaan diri masyarakat yang menunjang kemandirian.

3. *Perlindungan*: melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok yang kuat, menghindari persaingan yang tidak seimbang antara yang kuat dan yang lemah dan mencegah terjadinya eksploitasi kelompok kuat terhadap kelompok lemah. Pemberdayaan harus diarahkan pada penghapusan segala jenis diskriminasi dan dominasi yang tidak menguntungkan rakyat kecil.
4. *Penyokongan*: memberikan bimbingan dan dukungan agar masyarakat mampu menjalankan peranan dan tugas-tugas kehidupannya. Pemberdayaan harus mampu menyokong masyarakat agar tidak terhatuh ke dalam posisi yang semakin lemah dan terpinggirkan.
5. *Pemeliharaan*: memelihara kondisi yang kondusif agar tetap terjadi keseimbangan distribusi kekuasaan antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Pemberdayaan harus mampu menjamin keselarasan dan keseimbangan yang memungkinkan setiap orang memperoleh kesempatan berusaha.

Elemen dan Tahapan Pemberdayaan Masyarakat

Sulistiyani (2004) menyatakan bahwa proses belajar dalam rangka pemberdayaan masyarakat akan berlangsung secara bertahap, meliputi: (1) Tahap penyadaran dan pembentukan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri; (2) Tahap transformasi kemampuan berupa wawasan

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

pengetahuan, kecakapan dan ketrampilan agar terbuka wawasan dan pemberian kapasitas dasar sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan; dan (3) Tahap peningkatan kemampuan intelektual, kecakapan-ketrampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan untuk mengantarkan pada kemandirian.

Menurut Bartle (2002), ada 16 (enam belas) elemen kekuatan atau pemberdayaan masyarakat yang dapat digunakan untuk menilai proses pemberdayaan, yaitu :

1. Mendahulukan kepentingan umum, yaitu porsi dan tingkat kesiapan individu mengorbankan kepentingan mereka sendiri untuk kepentingan seluruh masyarakat (terlihat dari tingkat kedermawanan, kemanusiaan individu, pengorbanan personal, kebanggaan masyarakat, saling mendukung, setia, peduli, persahabatan/persaudaraan).
2. Kesamaan nilai, yaitu tingkatan di mana anggota masyarakat membagi nilai, khususnya ide yang berasal dari anggota masyarakat yang menggantikan kepentingan anggota dalam masyarakat.
3. Layanan masyarakat, yaitu fasilitas dan layanan (misalnya jalan, pasar, air minum, jalur pendidikan, layanan kesehatan), yang dipelihara secara berkelanjutan dan tingkat akses semua anggota masyarakat pada semua fasilitas dan layanan.
4. Komunikasi dalam masyarakat, diantara masyarakat dengan pihak luar. Komunikasi termasuk jalan, metode elektronika, media cetak, jaringan kerja, bahasa yang dapat saling dimengerti, kemampuan baca tulis serta kemampuan berkomunikasi secara umum.

Public Governance

5. Percaya diri, meskipun percaya diri diekspresikan secara individual, tetapi seberapa banyak rasa percaya diri itu dibagikan di antara semua masyarakat, misalnya suatu kesepahaman di mana masyarakat dapat memperoleh harapan, sikap positif, keinginan, motivasi diri, antusiasme, optimisme, mandiri, keinginan untuk memperjuangkan haknya, menghindari sikap masa bodoh dan pasrah, dan memiliki tujuan terhadap sesuatu yang ingin dicapai
6. Keterkaitan (politis dan administratif), suatu lingkungan yang mendukung penguatan yang bersifat positif dan elemen administratif, dan lingkungan hukum.
7. Informasi, kemampuan untuk mengolah dan menganalisa informasi, tingkat kepedulian, pengetahuan dan kebijaksanaan yang ditemukan diantara individu dan dalam kelompok secara keseluruhan terhadap informasi lebih efektif/berguna, bukan sekedar volume/besar.
8. Rintangan, pengembangan dan efektivitas pergerakan (perpindahan, pelatihan manajemen, munculnya kepedulian, ransangan): Apakah ditujukan pada perkuatan masyarakat? Apakah sumber dana dari dalam dan luar meningkatkan tingkat kebergantungan dan kelemahan masyarakat untuk bertindak menjadi lebih kuat? Apakah rintangan itu bersifat berkelanjutan atau bergantung pada sepanjang pengambil keputusan oleh pendonor dari luar yang memiliki sasaran dan agenda yang berbeda dari masyarakat itu sendiri?
9. Kepemimpinan, pemimpin-pemimpin memiliki kekuatan, pengaruh, dan kemampuan untuk menggerakkan masyarakat. Pemimpin yang paling efektif dan berkelanjutan salah satu yang menyerapp aspirasi

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

masyarakat, memiliki kedudukan dan penentu kebijakan. Pemimpin harus memiliki keahlian, kemauan, kejujuran dan beberapa karisma.

10. Jaringan kerja, tidak hanya apakah masyarakat ketahui tetapi juga siapa diketahui. Apakah anggota masyarakat khususnya pemimpin mengetahui orang-orang yang dapat menyediakan sumber yang akan memperkuat masyarakat secara keseluruhan, serta memanfaatkan hubungan potensi dan kebenaran dalam masyarakat dan dengan yang lainnya di luar masyarakat.
11. Organisasi, adalah kondisi bukan sebatas perkumpulan individu, melainkan higga integritas organisasi, struktur, prosedur, pengambilan keputusan, proses, efektifitas, divisi tenaga kerja dan kelengkapan peran/fungsi.
12. Kekuatan politik, tingkatan dimana masyarakat dapat berperan dalam pengambilan keputusan daerah dan nasional. Namun sebagai individu yang memiliki kekuatan yang beragam dalam suatu masyarakat, sehingga masyarakat memiliki kekuatan dan pengaruh yang beragam dalam daerah dan nasional.
13. Keahlian, kemampuan yang ditunjukkan oleh individu yang akan berkontribusi bagi organisasi masyarakat sehingga mereka mampu menyelesaikan apa yang mereka ingin selesaikan.
14. Kepercayaan, tingkat kepercayaan dari masing-masing anggota masyarakat terhadap sesamanya, khususnya pemimpin dan abdi masyarakat, yang merupakan pantulan dari tingkat integritas dalam masyarakat.
15. Keselarasan, pembagian rasa kepemilikan pada kelompok yang menyusun masyarakat, meskipun setiap

Public Governance

masyarakat memiliki divisi atau perbedaan, tingkat toleransi anggota masyarakat yang berbeda dan bervariasi antara satu dan lainnya dan keinginan untuk bekerja sama dan bekerja bersama-sama, suatu rasa kesamaan tujuan atau visi, perataan nilai.

16. Kekayaan, tingkat pengendalian masyarakat secara keseluruhan terhadap semua sumber daya potensial dan sumber daya aktual dan produksi serta penyaluran barang dan jasa yang jarang dan bermanfaat, keuangan dan non keuangan (termasuk sumbangan tenaga kerja, tanah, peralatan, persediaan, pengetahuan, dan keahlian).

Bias-Bias Pemikiran Tentang Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Kartasasmita (2007) menyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat sebagai sebuah strategi telah banyak diterima, namun upaya mewujudkannya dalam praktik pembangunan tidak selalu berjalan mulus. Disadari pula akan adanya bias terhadap pemberdayaan masyarakat sebagai suatu paradigma baru pembangunan. Bias-bias tersebut antara lain:

1. Adanya kecenderungan berpikir bahwa dimensi rasional dari pembangunan lebih penting dari dimensi moralnya, dimensi material lebih penting daripada dimensi kelembagaannya, dan dimensi ekonomi lebih penting dari dimensi sosialnya. Akibatnya alokasi sumber daya pembangunan diprioritaskan menurut jalan pikiran yang demikian.
2. Anggapan bahwa pendekatan pembangunan yang berasal dari atas lebih sempurna daripada pengalaman

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

dan aspirasi pembangunan di tingkat bawah (grassroad). Akibatnya kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan menjadi kurang efektif karena kurang mempertimbangkan kondisi nyata dan hidup dalam masyarakat.

3. Adanya anggapan bahwa pembangunan masyarakat banyak di tingkat bawah lebih memerlukan bantuan material daripada ketrampilan teknis dan manajerial. Anggapan ini sering mengakibatkan pemborosan sumber daya dan dana, karena kurang mempersiapkan ketrampilan teknis dan manajerial dalam pengembangan sumber daya manusia, sehingga mengakibatkan makin tertinggalnya masyarakat di lapisan bawah.
4. Adanya anggapan bahwa teknologi yang diperkenalkan dari atas selalu lebih ampuh daripada teknologi yang berasal dari masyarakat itu sendiri. Anggapan seperti ini dapat menyebabkan pendekatan pembangunan yang di satu pihak terlalu memaksakan dan menyamaratakan teknologi tertentu untuk seluruh kawasan pembangunan. Di lain pihak, pendekatan pembangunan terlalu mengabaikan potensi teknologi tradisional yang dengan sedikit penyempurnaan dan pembaharuan mungkin lebih efisien dan lebih efektif untuk dimanfaatkan dibandingkan dengan teknologi impor.
5. Adanya anggapan bahwa lembaga-lembaga yang telah berkembang di kalangan rakyat cenderung tidak efisien dan kurang efektif bahkan menghambat proses pembangunan. Anggapan-anggapan ini membuat lembaga-lembaga masyarakat di lapisan bawah kurang dimanfaatkan dan kurang ada usaha memperbaharui, memperkuat serta memberdayakannya.

Public Governance

6. Masyarakat di lapisan bawah tidak tahu apa yang diperlukannya atau bagaimana memperbaiki nasibnya. Oleh sebab itu, mereka harus dituntun dan diberi petunjuk dan tidak perlu dilibatkan dalam perencanaan meskipun yang menyangkut dirinya sendiri, akibatnya banyak proyek-proyek pembangunan yang ditujukan untuk rakyat salah alamat, tidak memecahkan masalah, dan bahkan merugikan rakyat.
7. Muncullah anggapan bahwa orang miskin adalah miskin karena bodoh dan malas, sehingga cara menanganinya haruslah bersifat paternalistik seperti memperlakukan orang bodoh dan malas, dan bukan dengan memberi kepercayaan. Anggapan demikian menyebabkan masalah kemiskinan dipandang sebagai usaha sosial (*charity*) bukan usaha penguatan ekonomi.
8. Kesalahan dalam menerapkan ukuran efisiensi pembangunan, misalnya ICOR, diartikan bahwa investasi harus selalu diarahkan pada yang segera menghasilkan bagi pertumbuhan. Padahal upaya pemberdayaan masyarakat akan menghasilkan pertumbuhan, bahkan merupakan sumber pertumbuhan yang lebih lestari (*sustainable*), tetapi umumnya dalam waktu yang lebih panjang. Anggapan ini beranjak dari konsep pembangunan yang sangat bersifat teknis dan tidak memahami sisi sosial budaya dari pembangunan dan potensi yang ada pada rakyat sebagai kekuatan pembangunan.
9. Adanya anggapan bahwa sektor pertanian dan pedesaan adalah sektor tradisional, kurang produktif, dan memiliki masa investasi yang panjang, karena itu kurang menarik untuk melakukan investasi modal besar-besaran di

sektor ini. Berkaitan dengan hal itu, bermitra dengan petani dan usaha-usaha kecil di sektor pertanian dan pedesaan dipandang tidak menguntungkan dan memiliki risiko tinggi. Anggapan ini juga telah mengakibatkan prasangka dan menghambat upaya untuk sungguh-sungguh membangun usaha pertanian dan usaha kecil di pedesaan.

10. (Akibatnya) ketidakseimbangan dalam akses kepada sumber dana. Kecenderungan menabung pada rakyat yang cukup tinggi di Indonesia, seringkali tidak diimbangi dengan kebijaksanaan investasi melalui sektor perbankan yang lebih terpusat pada investasi besar dan sebagian cukup besar diantaranya untuk investasi di sektor properti yang bersifat sangat spekulatif. Kegiatan investasi makin cenderung terpusat di perkotaan, di sektor industri yang justru banyak disubsidi dan diproteksi, yang akibatnya juga mendorong urbanisasi

Pembangunan Berpusat Pada Rakyat

(People Centered Development)

Pembangunan seharusnya tidak hanya memperhatikan tujuan-tujuan sosial ekonomi. Menurut Bauzon (1992), masalah-masalah demokrasi dan hak-hak asasi manusia patut menjadi pertimbangan dalam kajian pembangunan. Hal senada dikemukakan oleh Goulet (1997), yang menyatakan bahwa proses pembangunan harus menghasilkan (1) terciptanya “solidaritas baru” yang mendorong pembangunan yang berakar dari bawah (*grassroot oriented*), (2) memelihara keberagaman budaya dan lingkungan, dan (3) menjunjung tinggi martabat serta kebebasan bagi manusia dan masyarakat.

Pandangan-pandangan tersebut kemudian memunculkan paradigma yang mengarah pada pembangunan yang berkeadilan, yang kemudian oleh Korten (1984) disebut sebagai teori pembangunan yang berpusat pada rakyat (*people centered development*). Dengan demikian model pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat sesungguhnya merupakan antitesis dari model pembangunan yang berorientasi pada produksi.

Paradigma ini memberi peran kepada individu bukan sebagai obyek, melainkan sebagai pelaku yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupan. Pembangunan yang berpusat pada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa rakyat dan kekhasan setempat. Pembangunan yang berpusat pada rakyat berorientasi pada peningkatan kualitas hidup manusia, bukan pada pertumbuhan ekonomi. Oleh sebab itu, paradigma pembangunan yang berpusat pada rakyat, tidak bisa dilepaskan dari paradigma pembangunan manusia.

Korten (1993) juga mengemukakan tiga tema penting yang dianggap menentukan bagi konsep perencanaan yang berpusat pada rakyat, yaitu: (1) Penekanan akan dukungan dan pembangunan usaha-usaha swadaya kaum miskin guna menangani kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri; (2) Kesadaran bahwa walaupun sektor modern merupakan sumber utama bagi pertumbuhan ekonomi yang konvensional, tetapi sektor tradisional menjadi sumber utama bagi kehidupan sebagian besar rumah tangga miskin; dan (3) Kebutuhan akan kemampuan kelembagaan yang baru dalam usaha membangun kemampuan para penerima bantuan yang miskin demi pengelolaan yang produktif dan swadaya berdasarkan sumber-sumber daya lokal.

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

Menegaskan hal tersebut di atas, Tjokrowinoto (2004) memberikan deskripsi tentang ciri-ciri pembangunan yang berpusat pada rakyat, yaitu :

1. Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri
2. Fokus utamanya adalah meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasi sumber-sumber yang terdapat di komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri
3. Sifatnya fleksible menyesuaikan kondisi lokal
4. Dalam melaksanakan pembangunan, pendekatan ini menekankan pada proses *social learning* yang di dalamnya terdapat interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas mulai dari proses perencanaan sampai evaluasi proyek dengan mendasarkan diri saling belajar
5. Adanya proses *networking* antara birokrasi, dan lembaga swadaya masyarakat, satuan-satuan organisasi tradisional yang mandiri.

Pengertian pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development*) pada dasarnya juga mempertimbangkan aspek lingkungan. Korten (dalam Isbandi Rukminto, 2008) menggambarkan pusat perhatian dari *people centered development* adalah untuk “*to enhance human growth and well-being, equality and sustainability. The dominant logic of this paradigm is that of balanced of human ecology*”. Terlihat bahwa sekalipun paradigma *people centered development* memfokuskan pada unsur pertumbuhan dan kemakmuran manusia, tetapi aspek keadilan dan kesinambungan ekologis tetaplah harus

menjadi perhatian. Hal ini berarti bahwa tidak pantas manusia menghabiskan dan merusak sumber daya alam sepuasnya tanpa memperhatikan generasi berikutnya. Dalam pendekatan *people centered development*, pembangunan yang tidak terkendali dan menghancurkan lingkungan harus dihindari. Dengan demikian dalam pendekatan *people centered development* dibutuhkan sinkronisasi antara pembangunan yang fokus pada ekonomi, ekologi, dan keadilan.

Dudley (1979) dalam Mardikanto (2010), menyatakan bahwa pencapaian dan elemen dalam *people centered*, ada 8 (delapan) kondisi utama yang harus dicapai dalam pelaksanaannya, yaitu: rendahnya kemiskinan, rendahnya pengangguran, relatif ada keselarasan, demokratisasi dalam kehidupan politik, kemerdekaan nasional yang sesungguhnya, baiknya tingkat pendidikan masyarakat, status perempuan yang relatif setara dengan laki-laki dan partisipasi perempuan serta keberlanjutan, kemampuan untuk memenuhi kebutuhan masa depan.

Tujuan pokok pembangunan menurut pandangan ini adalah memperluas pilihan-pilihan manusia (Ul Haq, 1985), di mana pengertian ini mempunyai dua sisi: (1) pembentukan kemampuan manusia seperti tercermin dalam kesehatan, pengetahuan dan keahlian yang meningkat; (2) penggunaan kemampuan yang telah dipunyai untuk bekerja, untuk menikmati kehidupan atau untuk aktif dalam kegiatan kebudayaan, sosial, dan politik. Ul Haq (1985) juga menyatakan empat komponen penting dalam pembangunan manusia, yaitu kesetaraan dalam memperoleh kesempatan, keberlanjutan (*sustainability*), produktifitas (*productivity*), dan pemberdayaan (*empowerment*).

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

Konsep ini ditegaskan oleh UNDP, yang mengembangkan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*), yang merupakan indikator gabungan yang terdiri dari kesehatan (sebagai ukuran *longevity*), pendidikan (sebagai ukuran *knowledge*), dan tingkat pendapatan riil (sebagai ukuran *living standards*). Dalam perkembangannya muncul gagasan pembangunan berkelanjutan, di mana kesejahteraan diharapkan terus meningkat dari generasi ke generasi.

Inti dari *people centered development* adalah pemberdayaan (*empowerment*) yang mengarah pada kemandirian masyarakat. Dalam konteks ini, dimensi partisipasi masyarakat (partisipasi yang meletakkan masyarakat sebagai subyek, bukan obyek) menjadi sangat penting. Karena melalui partisipasi kemampuan masyarakat dan perjuangan masyarakat untuk membangkitkan dan menopang pertumbuhan kolektif menjadi kuat. Oleh sebab itu, dua elemen penting dari *people centered development* adalah partisipasi (*participation*) dan pemberdayaan (*empowerment*). Perbandingan paradigma pembangunan yang berorientasi pada produksi dan yang berpusat pada rakyat Korten (1987, dalam Mardikanto, 2010) dapat dilihat pada Tabel 3.2 berikut ini.

Tabel 3.2
Perbandingan Paradigma Pembangunan

Dimensi-dimensi	Pembangunan berpusat pada produksi	Pembangunan berpusat pada rakyat
Logika	Ekonomi-produksi : eksploitasi dan manipulasi sumber daya alam	Ekologi manusia : pemanfaatan sumber daya informasi dan daya informasi prakarsa kreatif
Tujuan	Maksimalisasi arus barang dan jasa	Peningkatan potensi manusiawi (individu sebagai aktor). Pencapaian tujuan dengan mempertimbangkan prakarsa dan pemberdayaan lokal
Sistem ekonomi	Konvensional : skala besar, spesialisasi, investasi, keunggulan komparatif, interdependensi global.	Swadaya: logika tempat, rakyat, sumber daya, sistem ekologi manusia
Birokrasi	Birokrasi besar: masyarakat diorganisir dalam satuan produksi yang efisien dengan pengawasan terpusat	Sistem swa organisasi yang ada di sekitar satuan-satuan organisasi manusia dan berskala komunitas
Kriteria	Efisiensi, maksimalkan laju kenaikan produktivitas sistem	Nilai produk, partisipasi, mutu kehidupan kerja
Teknik Sosial	Bentuk organisasi sistem komando, metode analisis keputusan bebas nilai dan positivistik	Bentuk organisasi swadaya, peran individu dalam proses pembuatan keputusan, dengan "nilai manusiawi" sebagai ukuran
Pengetahuan	Pengetahuan dikembangkan berdasarkan	Pengetahuan dikembangkan berdasarkan

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

	perspektif fungsional, sistem produksi didefinisikan secara fungsional, perangkat analisis tidak mempertimbangkan manusia dan lingkungannya	perspektif teritoria, pilihan-pilihan produksi dan prestasi didasarkan pada kerangka ekologi, yang melibatkan manusia dan menempatkan manusia sebagai proses analisis
Proses pembuatan keputusan	Sentralisasi, didominasi para ahli, tidak konsultatif, kendali pejabat yang tidak menanggung akibat keputusan	Memberi rakyat kapasitas hak memasukkan nilai-nilai kebutuhan lokal dalam proses pembuatan keputusan, kendali pada rakyat yang hidupnya dipengaruhi oleh keputusan itu
Teknologi Organisasi	Diarahkan pada kebutuhan sistem komando, menekankan aturan main hukum, wewenang pengawasan struktur formal	Sistem belajar swa organisasi, struktur formal itu dilengkapi dengan berbagai teknologi organisasi yang kurang formal dan cepat adaptasi diri, jaringan informasi yang dibangun di sekeliling arus manusia, nilai, dan informasi sebagai tanggapan terhadap kepentingan dan kebutuhan khusus sesuai dengan keadaan, kelompok-kelompok sosial yang lebih permanen, seperti keluarga, RT, organisasi sukarela, dsb.

Pemberdayaan Masyarakat dan Pembangunan

Berbasis Pemberdayaan

Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa konsep pembangunan yang berpusat pada manusia sangat erat kaitannya dengan konsep pemberdayaan masyarakat. Sebab inti dari pembangunan yang berpusat pada manusia adalah pemberdayaan (*empowerment*) yang mengarah pada kemandirian masyarakat. Karena itu, dalam konteks ini dimensi partisipasi masyarakatpun menjadi sangat penting. Melalui partisipasi kemampuan masyarakat dan perjuangan mereka untuk membangkitkan dan menopang pertumbuhan kolektif menjadi kuat. Yang harus ditegaskan disini bahwa partisipasi bukan hanya keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan, di mana masyarakat ditempatkan sebagai obyek akan tetapi masyarakat harus ditempatkan sebagai subyek utama yang harus menentukan jalannya pembangunan.

Chambers (1995) dalam Kartasmita (1996), menyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat "*people-centered, participatory, empowering, and sustainable*". Konsep ini lebih luas dari hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic need*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*). Oleh Friedmann (1992), konsep ini disebut sebagai *alternative development*, yang menghendaki "*inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity*". Konsep pemberdayaan juga tidak mempertentangkan antara pertumbuhan dengan pemerataan (Donald Brown, 1995),

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

sebab keduanya tidak harus diasumsikan sebagai “*incompatible or antithetical*”.

Dalam pembangunan dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat, Mardikanto (2010) menyatakan bahwa diperlukan penyempurnaan mekanisme pembangunan mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian, yaitu:

1. Penajaman sasaran pembangunan dengan pengertian bahwa investasi pemerintah melalui bantuan dana, prasarana dan sarana harus benar-benar mencapai kelompok sasaran yang paling memerlukan sehingga sungguh-sungguh dapat meningkatkan kegiatan sosial ekonomi masyarakat secara berkesinambungan.
2. Kelancaran dan kecepatan dalam penyaluran dana serta pembangunan prasarana dan sarana sehingga dapat segera digunakan sepenuhnya oleh kelompok masyarakat, tepat jumlah dan tepat waktu.
3. Membangun kesiapan masyarakat dalam menerima dan mendayagunakan dana, prasarana dan sarana.
4. Masyarakat harus diberi kepercayaan untuk memilih kegiatan usahanya dan diberikan bimbingan berupa pendampingan supaya berhasil.
5. Kemampuan masyarakat bersama aparat untuk meningkatkan nilai tambah dari investasi sehingga menciptakan akumulasi modal.
6. Kelengkapan pencatatan sebagai dasar pengendalian dan penyusunan informasi dasar yang lengkap, operasional dan bermanfaat bagi evaluasi dan penyempurnaan program selanjutnya.

Komunikasi Pembangunan yang Efektif

Dari Komunikasi Pembangunan Monologis ke Dialogis

Setelah berakhirnya Perang Dunia II, di mana semangat yang dominan adalah bagaimana mengupayakan pembangunan untuk bangkit dari akibat perang, ahli-ahli komunikasi seperti Lerner (1958), Rogers (1962), dan Schramm (1964) memusatkan perhatian untuk mengkaji bagaimana komunikasi dapat digunakan untuk mendukung pembangunan nasional.

Komunikasi diharapkan dapat membantu melakukan modernisasi sikap dan cara berpikir masyarakat, yang pada gilirannya akan menciptakan iklim kondusif untuk mendukung model pembangunan ekonomi. Di Barat sendiri berkembang keyakinan bahwa individu-individu harus lebih dulu mengalami perubahan sebelum proses pembangunan benar-benar dapat diluncurkan (Melkote dan Stevens, 2001).

Komunikasi dalam paradigma pembangunan ini berkiblat kepada model komunikasi media massa linear yang bertujuan untuk melakukan transmisi informasi dan pesan dari satu titik ke titik-titik lain, biasanya dengan cara vertikal dari atas ke bawah (*top-down*). Komunikasi pembangunan diasosiasikan dengan penggunaan media untuk mempengaruhi khalayak dalam rangka mencapai, mempertahankan, dan memperkuat tujuan-tujuan pembangunan. Penekanan kuat kepada peran media didasari oleh keyakinan bahwa bentuk komunikasi ini, apabila digunakan dengan tepat, akan mampu mengubah cara berpikir dan sikap khalayak. (Mefalopulos, 2008).

Sampai akhir 1980an, sebagian besar institusi pembangunan merancang dan menerapkan komunikasi

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

terutama untuk tujuan diseminasi informasi dan proses adopsi inovasi. Penekanan seperti ini mengabaikan potensi komunikasi sebagai sarana untuk berdialog. Kemudian, pada akhir 1970 dan awal 1980an, suatu perspektif pembangunan yang baru mulai muncul dan menguat. Aliran-aliran dari Amerika Latin memiliki pengaruh kuat dalam memperkenalkan konsep komunikasi baru yang berdasar pada model dua-arah dan horisontal.

Bukti-bukti dari hasil penelitian mulai mengkonfirmasi pendapat bahwa ternyata media massa tidaklah sedigdaya yang diperkirakan. Efek media massa ternyata tidak selalu langsung mengenai khalayak, dan media secara berdiri sendiri tidak mampu mengubah cara berpikir maupun perilaku khalayak.

Pencarian kepada model pembangunan yang lebih baik membawa para pemikir untuk mulai mengkaitkan pembangunan dengan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. Pendekatan partisipatoris ini mensyaratkan pergeseran cara pandang yang semula menempatkan khalayak sebagai obyek yang pasif menjadi agen yang aktif di dalam proses pembangunan. Perubahan cara pandang ini tercermin dari pernyataan Ascroft dan Masilela (1994: 282): *“If peasants do not control or share control of the processes of their own development, there can be no guarantee that it is their best interest that is being served.”* Apabila rakyat tidak mengontrol atau ikut mengontrol proses pembangunan mereka sendiri, maka tidak ada jaminan bahwa kepentingan rakyatlah yang sedang dilayani dengan pembangunan itu.

Dewasa ini, sebagian besar program pembangunan memiliki ciri-ciri partisipatoris di dalamnya. Pendekatan-pendekatan partisipatoris begitu beragam, di antaranya

adalah: *the multiplicity paradigm* (Servaes 1991); *the empowerment approach* (Friedmann 1992); *another development* (Melkote 1991; Jacobson 1994), *the autonomous development* (Carmen 1996); dan pendekatan-pendekatan pembangunan partisipatoris berbasis rakyat yang lain.

Model komunikasi horisontal yang baru telah membuka ruang dialog bagi para stakeholders dan memfasilitasi pertukaran pengetahuan, memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam proses yang aka berdampak atas kehidupan mereka. Dalam perspektif ini, media tidak lagi menjadi unsur sentral dalam komunikasi, namun media menjadi salah satu alat yang bisa digunakan sesuai kebutuhan. Model komunikasi linear berangsur digantikan oleh model melingkar dua arah di mana pengirim (komunikator) pada saat yang sama juga berperan sebagai penerima—demikian pula sebaliknya. Kombinasi dari elemen-elemen ini adalah bergesernya fokus dari media kepada orang, dan dari persuasi kepada partisipasi.

Dua Model Komunikasi Pembangunan Utama:

Difusi dan Partisipatori

Di dalam perkembangan lebih lanjut, model difusi yang berangkat dari pendekatan modernisasi ternyata tidak sepenuhnya ditinggalkan dan digantikan oleh model partisipasi. Moris (2005) mengkaji perbedaan-perbedaan dari kedua model utama ini, dan juga mengamati adanya kecenderungan untuk menggabungkan kedua model ini dalam proyek-proyek pembangunan. Perbandingan kedua model utama dalam komunikasi pembangunan tersebut dapat dilihat pada Tabel 3.3 berikut ini.

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

Tabel 3.3

Perbandingan Model Difusi dan Partisipasi

Elements	Modernization/ Diffusion/Monologic	Participation/ Participatory/Dialogic
Main scope	Disseminate information and/or persuade audiences to change attitudes/ behaviors	Ensure proper dialog for sharing knowledge and perceptions to achieve broad consensus leading to change
Model of reference	One-way, linear, often top-down	Two-way, horizontal, and circular
Model orientation	Output-oriented, with the outputs defined at the outset	Process-oriented, with the outcome determined by and through the process
Basic conception of development communication	Communication methods and media applied in the development context	Professional use of dialogic methods to assess and ensure stakeholders' involvement
Main role of the communication specialist	Decide, design, and use methods and media products to persuade audiences to change	Facilitate dialog, analyze the situation, and propose the appropriate strategy for change
Timing of the communication intervention	Usually at the implementation stage when objectives have already been decided	Best used at the beginning of the project, before objectives have been defined

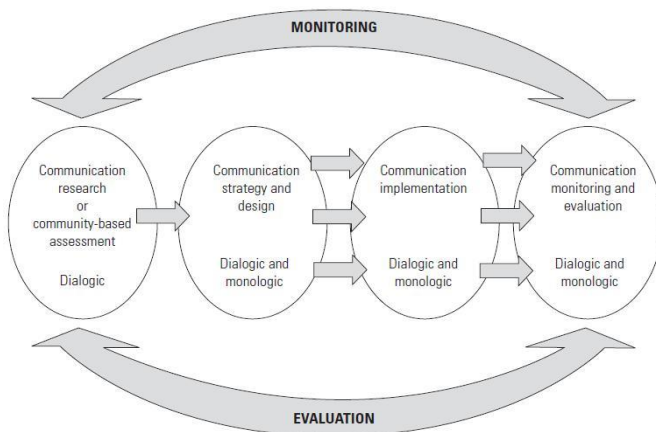
Sumber: Mefalopulos (2008)

Elemen-elemen yang tersaji dalam tabel di atas akan membantu untuk mengidentifikasi pendekatan atau strategi komunikasi apa yang paling tepat digunakan untuk suatu situasi tertentu. Strategi-strategi yang diasosiasikan dengan model difusi antara lain: pemasaran sosial, kampanye media, diseminasi informasi, lobbying, peningkatan

awareness, komunikasi persuasi, dan komunikasi strategis. Sedangkan strategi yang merupakan aplikasi dari model partisipatoris: mobilisasi komunitas, resolusi konflik, komunikasi nondirektif, dan pendekatan berbasis dialog lainnya.

Kedua model di atas tidak selalu bisa diterapkan secara universal untuk semua situasi. Tidak juga keduanya terpisah dan harus dipisahkan secara tegas (*mutually exclusive*). Setiap pendekatan harus diimplementasikan secara selektif sesuai dengan tujuan komunikasi pembangunan. Dalam banyak kasus, kedua model itu dapat digunakan bersama-sama dalam satu proyek komunikasi pembangunan. Mefalopoulos (2008) mengajukan model komunikasi multijalur (*multi-track communication model*) yang menggabungkan model difusi (monologis) dan model partisipatoris (dialogis).

Gambar 3
Model Komunikasi Multijalur



Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

Model ini membagi keseluruhan proses komunikasi pembangunan ke dalam empat tahap: tahap riset (assesmen berbasis komunitas), tahap perencanaan dan penyusunan strategi, tahap implementasi, dan tahap monitoring dan evaluasi. Di dalam masing-masing tahap, digunakan pendekatan monologis maupun dialogis disesuaikan dengan tujuan (*goal*) dari tiap-tiap tahap tersebut.

Tahap riset dilakukan dengan metode komunikasi dua arah, untuk menciptakan ruang publik di mana setiap *stakeholder* terlibat di dalam aktivitas mengkaji, menilai, dan menemukan isu-isu kunci. Metode dialogis ini akan secara signifikan mengurangi kemungkinan kesalah-pahaman, kekeliruan asumsi, maupun alienasi salah satu atau beberapa *stakeholder* dalam proses pengambilan keputusan.

Tahap-tahap berikutnya akan menggunakan baik model monologis maupun dialogis, dengan demikian proses komunikasi pembangunan dilakukan dengan menggabungkan berbagai model/metode komunikasi ke dalam satu strategi yang besar. Perbedaan kedua model, ketika diintegrasikan, bukannya saling menghambat, namun saling melengkapi.

Aplikasi Model Komunikasi Pembangunan yang Efektif

Sebelum menguraikan secara lebih detil tahap-tahap dalam aplikasi model komunikasi pembangunan, perlu kembali ditegaskan pengertian dari komunikasi pembangunan itu sendiri. Definisi yang digunakan adalah yang dikemukakan oleh Bank Dunia, di mana “*development communication explores and assesses operational situations, building wider consensus among stakeholders*

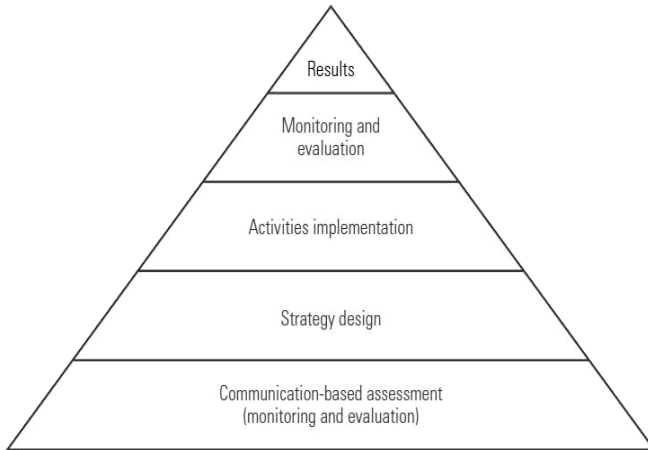
Public Governance

and using communication approaches, methods, and media to promote change and enhance project effectiveness and sustainability.” (Mefalopulos, 2008). Komunikasi pembangunan dimaksudkan untuk mengeksplorasi dan menilai situasi-situasi operasional untuk membangun konsensus yang lebih luas di antara semua *stakeholder* pembangunan, serta menggunakan pendekatan, metode, dan media komunikasi untuk mengadakan perubahan dan meningkatkan efektifitas dan keberlanjutan program pembangunan.

Model komunikasi pembangunan yang diadopsi di sini adalah model yang dikembangkan oleh Bank Dunia. Seperti telah disinggung pada bagian terdahulu, model komunikasi pembangunan ini terdiri atas empat tahap: riset (assesmen), penyusunan strategi, implementasi, monitoring dan evaluasi. Keempat tahap tersebut saling berkaitan satu sama lain, di mana hubungannya dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2

Piramida proses komunikasi pembangunan



Gambar piramida proses di atas tidak hanya mencerminkan urutan tahap yang harus dilalui, namun juga tingkat kepentingan, beban kerja, serta waktu yang diperlukan bagi setiap tahapnya. Tahap riset atau asesmen berbasis komunikasi (dialog) merupakan tahap yang harus mendapat perhatian dan curahan waktu serta usaha paling besar, karena tahap ini menjadi pondasi bagi tahap-tahap yang lainnya.

Sekalipun tahap evaluasi dan monitoring berada di bagian akhir proses, namun pada dasar piramida tahap tersebut juga sudah mulai dilakukan. Hal ini untuk menunjukkan bahwa evaluasi dan monitoring merupakan aktivitas yang terus-menerus harus dilakukan untuk menjaga agar perjalanan proses komunikasi pembangunan selalu

Public Governance

berada di jalur (*track*) yang disepakati, dan tidak terjadi penyimpangan.

Tahap 1 – Communication-based Assessment (CBA)

Pada tahap ini dilakukan kajian yang komprehensif atas situasi yang ada. Analisis situasi ini merupakan langkah yang pertama kali harus dilakukan, apapun sektor yang sedang digarap. Tahap ini mengikutsertakan seluruh *stakeholder* pembangunan (termasuk pakar eksternal) untuk mengkaji setiap situasi yang dihadapi. Kekuatan utama dari tahap ini adalah memungkinkan untuk mendapatkan pandangan menyeluruh dari setiap stakeholder, membangun saling percaya (*mutual trust*) dan meminimalisir resiko-resiko sosial politik yang bisa mengancam atau menghambat program.

Tujuan dari tahap ini adalah untuk menilai situasi riil di lapangan dalam rangka mengidentifikasi *entry point* bagi strategi komunikasi pembangunan yang akan disusun. Tahap ini tidak hanya mengidentifikasi tujuan-tujuan, aspirasi, ataupun hambatan-hambatan yang mungkin dihadapi, namun juga mengidentifikasi metode atau media komunikasi yang mungkin dimasukkan ke dalam strategi komunikasi.

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

Tabel 3.4

Langkah-langkah Utama CBA

Basic Steps	Activities	Outputs
1. Become acquainted with key issues	Review of relevant documentation about the project, its objectives, and the problem that it is trying to address	Identify knowledge gaps needed to be probed during the CBA
2. Identify, define, and engage key stakeholders (building trust)	Identify, engage in dialog, and explore stakeholders' perceptions on key issues	Relevant findings
3. Assess communication networks and capacities	Identify and analyze the communication and information systems of relevant stakeholders	Relevant findings
4. Probe problems, causes, risks, and opportunities	Explore the causes of the problems; assess political, technical, and economic risks and opportunities	Relevant findings
5. Assess and rank options and solutions	Analyze and discuss possible solutions to achieve the intended change	Relevant findings
6. Validate extent of the problem(s)	Use surveys or other quantitative techniques to validate and assess the extent of the problem on key issues for the relevant audiences or stakeholder groups	Relevant findings
7. Transform best options/solutions in objectives (and define impact indicators)	Synthesize all information and transform data into usable accounts to define or confirm proper (project and/or communication) objectives (and indicators to assess impact)	Define, validate, or refine project objectives and define communication objectives

CBA pada dasarnya adalah aktivitas riset lapangan (*field research*). Seringkali CBA diawali dengan review atau kajian atas data-data sekunder untuk mengidentifikasi isu-

isu kunci dan memberikan latar belakang pemahaman yang memadai untuk mendukung langkah investigasi atas persepsi dan pengetahuan yang dimiliki oleh beragam stakeholder. Hasil survey daerah maupun data-data yang ada merupakan sumber yang berguna di dalam menyiapkan asesment.

Tahap 2 – Penyusunan Strategi Komunikasi

Tahap ini berkenaan dengan perancangan pemecahan persoalan untuk mencapai tujuan yang telah diidentifikasi pada Tahap 1. Tahap ini akan menentukan perubahan apa yang diperlukan untuk terjadi, dan memilih pendekatan komunikasi apa yang paling tepat untuk setiap perubahan yang ingin dicapai. Perencanaan yang disusun pada tahap ini memberi tekanan pada pemilihan dan aplikasi metode, teknik, dan media komunikasi yang sesuai berdasar hasil temuan riset pada Tahap 1.

Strategi komunikasi didefinisikan sebagai: “*a well-planned series of actions aimed at achieving specific objectives through the use of communication methods, techniques, and approaches*” (Mefalopulos and Kamlongera 2004). Seperangkat tindakan (aksi) yang terencana dengan baik untuk mencapai tujuan-tujuan yang spesifik melalui penggunaan metode, teknik, dan pendekatan komunikasi.

Langkah-langkah yang harus dilakukan dalam tahap penyusunan atau perancangan strategi komunikasi pembangunan dapat dilihat pada Tabel 3.5 berikut ini.

Tabel 3.5

Langkah-langkah Penyusunan Strategi Komunikasi

Basic Steps	Main Activities	Practical Example
1. Definition of SMART objectives (reviewing focal problem and its causes)	Solutions transformed into objectives in a feasible and measurable way	Reduction in the incidence of forest lost due to uncontrolled fires by 80% within next two years
2. Definition of primary stakeholders (1SHs) and secondary audiences and stakeholders (2SHs)	Define and probe main groups of interest or audiences, including those indirectly related to the issues	Local farmers (their cultural and socioeconomic context), their families, other local actors, NGOs, and governmental agencies
3. Definition of type/level of change	Define if change is related to awareness, knowledge, attitudes, behaviors, mobilization, collaboration, or mediation	For 1SHs: improve knowledge and skills of fire control techniques For 2SHs: raise awareness of consequence of fires
4. Define communication approaches or tactics	Select the most effective communication approaches (linear or interactive mode)	For 1SHs: capacity building, technical training For 2SHs: awareness-raising media campaign
5. Select channels or media	Select most appropriate media for 1SHs and 2SHs	For 1SHs: use preferred sites and venues to provide information For 2SHs: select appropriate media mix in that context

Public Governance

6. Design messages or content topics	Define key content/ message and the most effective way to package them	For 1SHs: instructional design, key technical issues For 2SHs: messages for raising awareness and knowledge
7. Expected results once the strategy is carried out	Set goal for 1SHs: a change in behaviors or practices to reduce forest destruction Set goal for 2SHs: raising the awareness about the importance of conservation	1SHs: adopt more secure techniques to reduce incidence of uncontrolled fires 2SHs: become more aware of the importance or benefits of preserving the forest

Berikut ini adalah uraian singkat mengenai berbagai pendekatan komunikasi yang lazim digunakan dalam komunikasi pembangunan:

1. *Pemasaran sosial (social marketing)*: aplikasi prinsip pemasaran untuk isu-isu sosial, dengan tujuan mengubah perilaku sasaran komunikasi.
2. *Advokasi*: biasanya digunakan untuk mempromosikan isu atau agenda spesifik di level nasional. Seringkali diarahkan untuk mengubah kebijakan dengan langsung menasar kepada pembuata kebijakan atau menggalang dukungan dari opini publik.
3. *Diseminasi informasi dan kampanye*: mengacu kepada penyebaran informasi untuk mengisi kekosongan pemahaman atas satu informasi yang spesifik (*specific information gap*). Pendekatan ini sangat mengandalkan kekuatan media, dengan sasaran khalayak yang relatif luas.

4. *Edukasi dan Pelatihan*: pendekatan ini ditujukan untuk meningkatkan pemahaman maupun ketrampilan khalayak sasaran. Pendekatan yang dilakukan bersifat dialogis dan pada level personal.
5. *Mobilisasi komunitas*: metode yang secara sistematis mengusahakan agar anggota komunitas ambil bagian secara aktif untuk memperjuangkan perbaikan keadaan atau kesejahteraan mereka.

Tahap 3 – Implementasi Program Komunikasi

Tahap ini meliputi semua aktivitas yang perlu dilakukan untuk mengimplementasikan strategi komunikasi yang telah disusun. Aktivitas yang menjadi bagian dari tahap ini di antaranya adalah: mendesain media/materi komunikasi, melakukan pelatihan staf, memproduksi dan mendistribusikan produk komunikasi, dan sebagainya.

Tahap ini adalah tahap yang paling banyak menyerap sumber daya finansial maupun tenaga manusia. Namun bukan tahap yang paling krusial. Apabila Tahap 1 dan Tahap 2 dapat dieksekusi dengan baik, maka tahap implementasi boleh dikatakan tinggal berjalan langsung (*straightforward*). Yang diperlukan adalah aplikasi secara profesional oleh staf atau tenaga yang kompeten.

Pada umumnya tahap ini dikoordinasikan dengan menyusun rencana tindakan (*action plan*), yang berisi: aktivitas apa saja yang perlu dilakukan, siapa yang melakukan, kapan, dan berapa biaya serta waktu yang diperlukan.

Public Governance

Contoh rencana tindakan (*action plan*) dapat dilihat pada Tabel 3.6 berikut ini:

Tabel 3.6
Communication Action Plan

Activities	Explanation	Example
1. Objective(s) (SMART)	Review and confirm objectives (possibly SMART)	Vaccinate 70% of the children under five in area X
2. Audiences/ stakeholders	Who are the audiences or groups being addressed (primary, secondary, etc.)?	Primary: mothers Secondary: sons/daughters (students) and fathers
3. Activities (and approaches)	What are the activities needed (media production, message design, etc.)?	Information campaigns (audio-visual and printed materials), field visits, meetings
4. Resources needed (human and material)	Experts in audiovisual design and production (experts in training, related materials, etc.)	Design information campaign, pretest and produce materials; provide training to health promoters
5. Party responsible (action promoter)	The source/initiator responsible for the action	Field officers of the Ministry of Environment
6. Time frame	The sequence and time needed for each activity	6 months to design the campaign, 2 months for training, 6 months to implement, 8 months for field visits and meetings
7. Expected outputs (outcome indicators)	What is expected by the communication initiative?	70% of children under five being vaccinated

Tahap 4 – Monitoring dan Evaluasi Komunikasi

Evaluasi didefinisikan sebagai proses untuk menentukan apakah dan sampai seberapa jauh suatu tindakan memproduksi hasil yang diinginkan (Babie, 2002). Evaluasi biasanya dibedakan menjadi dua jenis: (1) *Formative evaluation* atau *monitoring*, yaitu evaluasi yang dilakukan sementara program sedang berjalan; tujuannya adalah untuk memastikan bahwa implementasi berjalan sesuai rencana, dan mengidentifikasi penyesuaian-penyesuaian yang perlu dilakukan ketika terjadi perubahan situasi di lapangan; (2) *Sumative Evaluation*, berkenaan dengan pengukuran hasil atau dampak akhir sebuah program. Dilakukan pada saat program telah berakhir atau selesai diimplementasikan.

Di dalam komunikasi pembangunan ada tiga obyek evaluasi yang utama, yaitu: (1) *proses*, untuk menilai apakah implementasi strategi komunikasi telah berjalan sesuai dengan yang direncanakan; (2) *hasil*, mengukur apakah tujuan-tujuan yang telah ditetapkan benar-benar tercapai, apakah indikator-indikator kinerja telah dapat dipenuhi; (3) *impact*, mengukur dampak yang bersifat lebih jangka panjang dari program komunikasi pembangunan yang dilakukan.

Baik monitoring maupun evaluasi perlu direncanakan dengan matang. perencanaan evaluasi mencakup usaha untuk menjawab beberapa pertanyaan berikut ini: (1) apa yang akan dievaluasi? pertanyaan-pertanyaan apa yang akan diajukan untuk melakukan penilaian; (2) informasi dan sumber informasi mana yang akan menyediakan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan evaluasi?; dan (3) bagaimana cara atau metode yang harus dilakukan untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan evaluasi itu? Tabel 3.7

memberi contoh rencana metode evaluasi program komunikasi.

SOSTAC						
Stage 6.1 CONTROL - HOW TO MEASURE COMMUNICATIONS EFFECTIVENESS						
Quantified objectives State each quantified objective and its time period	Means of measuring How will it be measured - survey, or sales...?	Frequency of measurement quarterly, weekly, daily?	Accountability - Who does it? = Who measures?	How much does it cost to measure?	Action? Who needs to be alerted if significant variances are found?	

Now move on to Stage 6.2 over the page to check the integration of your marketing communications

SOSTAC © Smith, Berry and Pulford 1997, 1999

Prinsip Komunikasi Pembangunan

Komunikasi pembangunan merupakan proses komunikasi yang mengutamakan kegiatan pendidikan dan memotivasi masyarakat; dengan tujuan untuk menanamkan gagasan-gagasan, sikap mental, dan mengajarkan ketrampilan yang dibutuhkan oleh masyarakat terkait dengan pelaksanaan program-program pembangunan.

Quebral (1975) menyatakan bahwa tujuan komunikasi pembangunan adalah mencapai pembangunan yang berkelanjutan, di mana proses itu melibatkan keterbukaan masyarakat tentang informasi yang relevan serta proses memotivasi masyarakat untuk menerima dan menggunakan ide/gagasan maupun implementasi pembangunan.

Ada beberapa prinsip berlaku di dalam proses komunikasi pembangunan. Roges dan Adhikarya (1978) mengidentifikasi tujuh prinsip komunikasi pembangunan sebagai berikut:

1. Penggunaan pesan yang dirancang khusus (*tailored messages*) untuk khalayak yang spesifik. Setiap kelompok sasaran (khalayak), dengan latar belakang dan situasi serta kondisi yang unik, memerlukan strategi pesan yang spesifik pula.

Dalam hal ini, pemimpin sebagai komunikator dituntut memiliki pengenalan dalam tentang karakteristik, persoalan, aspirasi, dan bahasa serta media yang digunakan oleh khalayak sasaran. Pemimpin sangat tidak dianjurkan untuk memakai pendekatan generalisasi, yaitu memandang pesan dan metode komunikasi yang sama dapat sama efektifnya digunakan semua kelompok masyarakat.

Pengenalan dan pemahaman akan karakteristik dan keunikan masyarakat akan menolong pemimpin untuk memformulasikan pesan ke dalam bahasa yang dapat dipahami khalayak, dan merancang strategi atau metode penyampaian pesan yang dapat diterima oleh masyarakat yang menjadi sasaran komunikasi.

2. Pendekatan *ceiling effect*, yaitu dengan mengkomunikasi pesan dengan maksud untuk mempersempit kesenjangan informasi antara kelompok-kelompok yang berbeda di dalam masyarakat.

Pendekatan ini agak bersifat menggeneralisir, karena pesan atau informasi yang sama disampaikan kepada semua kelompok di dalam masyarakat, sekalipun mungkin bagi satu kelompok tertentu informasi itu sudah tidak terlalu berguna (*redundant*) karena mereka telah memahami atau melewati tahap itu. Namun pendekatan ini masih perlu dilakukan dalam rangka untuk mencapai pemerataan informasi bagi masyarakat secara menyeluruh.

3. Pendekatan *narrow casting*, yaitu melakukan lokalisasi penyampaian pesan bagi kepentingan khalayak. Pendekatan ini agak berbeda dari pendekatan pertama, yaitu *tailored message*. Pendekatan *tailored message* lebih menekankan kepada desain pesan, yaitu bagaimana menyampaikan pesan tertentu agar sesuai dengan tingkat pemahaman khalayak. Sementara pendekatan *narrow casting* lebih menekankan kepada kepentingan, kebutuhan, atau tujuan spesifik dari suatu kelompok masyarakat.
4. Pemanfaatan saluran tradisional yang telah ada di dalam dan diakrabi oleh kelompok masyarakat tertentu. Setiap

Bab 3 – Manajemen Pembangunan yang Visioner

kelompok masyarakat pasti memiliki media atau forum untuk berinteraksi dan berkomunikasi. Media atau forum itu dapat berupa event adat, kesenian tradisional, dan sebagainya. Pemimpin sebagai komunikator dapat memanfaatkan media dan forum yang telah ada untuk menyampaikan pesan-pesan pembangunan.

5. Pengenalan para *opinion leader* di dalam masyarakat dan memanfaatkan pengaruh mereka untuk melakukan penyebaran pesan atau informasi. Pemimpin pendapat (*opinion leader*) biasanya terbagi menjadi dua kelompok, yaitu pemimpin formal dan informal. Kedua jenis pemimpin dalam masyarakat ini perlu dimanfaatkan oleh karena mereka memiliki kedekatan dengan masyarakat setempat, dan dipandang memiliki kredibilitas oleh masyarakat.
6. Mengaktifkan partisipasi agen perubahan (*agents of change*) yang berasal dari masyarakat sendiri sebagai komunikator pesan pembangunan. Unsur-unsur di dalam masyarakat, termasuk di dalamnya lembaga atau organisasi lokal, maupun yang bersifat individu dapat dilibatkan di dalam proses penyampaian pesan pembangunan kepada masyarakat.
7. Menciptakan dan mengembangkan bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat sebagai pelaku pembangunan, sejak tahap perencanaan pembangunan sampai dengan evaluasinya.

Daftar Pustaka

- Adi, Isbandi Rukminto. 2008. *Intervensi Komunitas, Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ajzen, I., & Fishbein, M. 1975. Understanding attitudes and predicting social behaviour. New Jersey; Prentice-Hall.
- Anderson, J.E.. 1979. *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart, and Winston
- Andriati, Retno. 1999. “Resosialisasi tentang Kemajemukan pada Masyarakat”. Makalah pada *Jubelium Asosiasi Antropologi dan Pembangunan* di Jakarta.
- Anonymous, 2003. *Celebrating Indonesia: Fifty Years with the Ford Foundation 1953-2003*. Jakarta: Ford.
- Audi, Robert (ed). 1995. *The Cambridge Dictionary of Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bartle, Phill. 2002. *Participatory Method of Measuring Empowerment*. Modul Pelatihan Pemberdayaan.
- Block, Peter. 2009. *Community: The Structure of Belonging*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Bourgon, Jocelyne. 2007. Rensponsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration. *International Review of Administrative Sciences* 73; 7.

- Brown, Donald. 1995. "Poverty-Growth Dichotomy" dalam Uner Kirdar dan Leonard Silk (eds.), *People: From Impoverishment to Empowerment*. New York: New York University Press.
- Budianta. 2003. "Multikulturalisme dan Pendidikan Multikultural: Sebuah Gambaran Umum dalam Burhanuddin. *Mencari Akar Kultural Civil Society di Indonesia*. Jakarta: INCIS.
- Burhanuddin. 2003. *Mencari Akar Kultural Civil Society di Indonesia*. Jakarta : INCIS.
- Cabinet Office. 1999. *Professional Policymaking for the 21st Century*. London: The Cabinet Office.
- Chandler, R.C. dan Plano, J.C. 1988. *The Public Administration Dictionary*. Santa Barbara.
- Cheema G.S. 2005. *Building democratic institutions: governance reform in developing countries*. New York: Kumarian Press Inc.
- Cheema, G.S. dan Rondinelli, D.A. 2007. "From Government Decentralization to Decentralized Governance" dalam *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, Cheema, G.S. dan Rondinelli, D.A (eds). Washington: Brooking Institution Press.
- Committee of Experts on Public Administration. 2011. *Public governance for results: a conceptual and operational framework*. New York, 4-8 April 2011.
- Curtin, D. & Meijer, A. J. 2006. Does transparency strengthen legitimacy? *Information Polity: The*

Public Governance

International Journal of Government & Democracy in the Information Age, 11(2), 109-122.

Dahl, Robert. 1983. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press

Dance, F.E.X. 1967. *Human Communication*. New York: Holt, Rienhart, Winsto.

Dempster, N. 2009. *Leadership for learning: A framework synthesising recent research*. Canberra: The Australian College of Educators.

Diamond, Larry. 2003. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Terjemahan Tim IRE. Yogyakarta: IRE Press.

Dominick, Joseph R..1995. *Dinamics of Mass Communication*. New York: MCGraw Hill.

Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Terjemahan Samodra Wibawa dkk.. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Dwiyanto, A. 2004. "Reorientasi Ilmu Admisniratsi Publik : Dari *Good Government* ke *Governance*". Naskah Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada.

Dwiyanto, A. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University press

Dwiyanto, A., dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: PSKK UGM.

- Edward, M. 1993. "How relevant is development studies", dalam Schuurman, F (ed.) *Beyond the Impasse: New Directions in Development Theory*. London: Zed.
- Eko, S. 2007. "Daerah Budiman: Prakarsa dan Inovasi Lokal Membangun Kesejahteraan". Makalah disajikan dalam Konferensi Internasional: *Lebih Dari Sekadar Penghapusan Kemiskinan: Memajukan Kebijakan Sosial yang Komprehensif di Era Desentralisasi* oleh Perkumpulan Prakarsa, Ford Foundation, OXFAM Great Britain, Kantor Menkro Kesra, Pemerintah Kota Makassar, Pemerintah Kota Serdang Badagai, ADKASI, IESR dan KruHa. Jakarta 26-28 Juni 2007.
- Elmore, R. 2004. *School reform from the inside out: Policy, practice and performance*. Cambridge: Harvard Education Press.
- El-Muhtaj, Majda. 2005. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta : Prenada Media
- Evestone, R. 1971. *The threads of policy: A Study in Policy Leadership*. Indiana Polis: Bobs Meril.
- Farrington, J. et. al. 1999. "Sustainable Livelihoods in Practice: Early Applications of Concepts in Rural Areas". *ODI Natural Resources Perspectives*. Number 42. June 1999.
- Ferris, James M. 1984. "Coprovision: Citizen Time and Money Donations in Public Service Provision". *Public Administration Review*, Vol. 44, No. 4 pp. 324-333.

Public Governance

- Fiorino, Daniel J. 2010. *Sustainability as a Conceptual Focus for Public Administration*. Washington: American Society for Public Administration.
- Friedmann, John. 1987. *Planning in The Public Domain, From Knowledge to Action*. New Jersey: Princeton University Press.
- Friedmann, John. 1992. *Empowerment : The Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell.
- Galtung, J. 1995. *On the Social Costs of Modernization: Social Disintegration, Atomic Anomie and Social Development* . Geneva: UNRISD.
- Gerring, J. & Thacker, S. C. 2004. Political institutions and corruption: the role of unitarism and parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(2), 295-330.
- Goetz, A.M. and Gaventa, J. 2001. "Bringing Citizen Voice and Client Fokus into Service Delivery", *IDS Working Paper No. 138*, Institute of Development Studies.
- Goldsmith, Stephen, and William D. Eggers. 2004. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington: Brookings Institution.
- Goulet, D. 1997. *The Cruel Choice : A New Concept in the Theory of Development*. New York : Atheneum.
- Hacker, H. 1999. *Empowerment Projects for and by Woman: Summary of Pilot Study*. DED Yaounde.
- Hadenius, Axel. 2001. *Institutions and Democratic Citizenship*, New York: Oxford University Press.

- Hajer, M. and Wagenaar, H. 2003. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. New York: Cambridge University Press
- Haque M. Shamsul. 2001. "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance". *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 1, pp. 65-82.
- Haque, M. Shamsul. 1999. "Ethical Tension in Public Governance: Critical Impacts on Theory-Building". *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 21, No. 4, Millennium Issue, pp. 468-473.
- Hart, H.L.A. 1967. "Are There Natural Rights" dalam A. Quinton (ed.) *Polytical Philosophy*. London: Oxford University Press.
- Harun, Rochayat dan Ardianto, Elvinaro. 2011. *Komunikasi Pembangunan dan Perubahan Sosial*.
- Hayward, Tansy. 2010. "Practitioner's Perspective Managing for 2020: An Exploration of Role Interdependence and Balance". *Public Administration Review* 70 supp 1 D pp. s129-s136.
- Heyden, G. 1992. "Governance and The Study of Politics", dalam Goran Heyden dan Michael Bratton (eds.), *Governance and Politics in Africa*. Boulder: Lynne Rienner.
- Hoff, S.V D and Groothuis, M. M. 2011. *Innovating Government: Normative, policy and technological Dimension of Modern Government*, The Hague: Asser Press.

Public Governance

- House, E., & Howe, K. 1999. *Values in evaluation and social research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hovland, C.I., Weiss, W. 1951., The Influence of Source Credibility on Communication Effectiveness dalam *Public Opinion Quarterly*, Vol.15, No.4, pp. 635–650.
- Howe, K. dan Ashcraft, C. 2005. “Deliberative Democratic Evaluation: Successes and Limitations of an Evaluation of School Choice”. *Teachers College Record* Vol 107, Number 10, pp. 2275–2298.
- Hulme, David & M. Turner. 1990. *Sociology of Development: The Theories, Policies and Practices*. Hertfordshire: Harvester Whearsheaf.
- Kalidjernih, Freddy Kirana. 2007. *Cakrawala Baru Kewarganegaraan: Refleksi Sosiologi Indonesia*. Bandung : Regina.
- kalidjernih, Fredi Kirana. 2007. “Cita Sipil Indonesia Pasca Kolonial, Masalah Lama, Tantangan Baru” *Acta Civicus: Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*. Vol 1 Nomor 2.
- Kartasmita, Ginanjar. 1996. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Kartasmita, Ginanjar. 1997. “Pemberdayaan Masyarakat: Konsep Pembangunan yang Berakar Pada Masyarakat”. Makalah pada Sarasehan DPD GOLKAR Tk.I Jawa Timur. Surabaya.14 Maret 1997.
- Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 12/HUK/2006 tentang Model Pemberdayaan Pranata

Sosial dalam Mewujudkan Masyarakat Berketahanan Sosial.

- Kinasih, Ayu Windi. 2006. *Identitas Etnis Tionghoa di Kota Sala*. Yogyakarta : Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gajah Mada.
- Korten, D.C. 1984. *People Centered Development*. West Harford: Kumarian Press.
- Korten, D.C. 1992. *Menuju Abad ke 21 : Tindakan Sukarela dan Agenda Global Forum Pembangunan Berpusat Rakyat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan Pustaka Sinar Harapan.
- Korten, D.C. 1993. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan Pustaka Sinar Harapan.
- Kushner, Saville. 2002. "The object of one's passion: engagement and community in democratic evaluation". *Evaluation Journal of Australasia* , Vol . 2 No . 2.
- Lindsay Stirton and Martin Lodge . 2001. Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services. *Journal of Law and Society*, Vol. 28, No. 4 (Dec., 2001), pp. 471-489.
- Lister, Lister. 2007. "Inclusive Chitizenship: Realizing the Potential" *Citizenship Studies* Vol 1 No 1 pp. 49-61.
- Littlejohn, Stephen. 1999. *Theories of Human Communication*. Belmont: Wadsworth.
- Love, A and Muggah, B. 2005. "Transfer: Using Democratic Evaluation Principles to Foster Citizen

Public Governance

- Engagement and Strengthen Neighborhoods” *The Evaluation Exchange. Harvard Graduate School of Education*, Volume XI Number 3.
- MacBeat. J and Townsend, T (eds). (2011). *International Handbook of Leadership for Learning*. New York: Springer.
- MacDonald, B. 1976. “Evaluation and the control of education”. dalam D. Tawney (Ed.), *Curriculum evaluation today: Trends and implications*. London: Macmillan.
- Malinowski, B. 1923. The Problem of Meaning in Primitive Languages dalam Charles K. Ogden dan Ian A. Richards (eds.), *The Meaning of Meaning*, 146-152, London: Routledge.
- Mardiasmo. 2009. “Kebijakan desentralisasi Fiskal di Era Reformasi: 2005-2008”, dalam Abimanyu dan Megantara (eds) *Era baru kebijakan fiskal: pemikiran, konsep, dan Implementasi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara.
- Mardikanto, Totok. 2010. *Model-Model Pemberdayaan Masyarakat*. Surakarta: Sebelas .Maret University Press.
- Martin, Roger. 2007. “How Successful Leaders Think”. *Harvard Business Review* 85(6): 60-67.
- Mas’oed. 1993. “Ekonomi Politik Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat” dalam *Prosperktif* Vol. 5 No.2.
- McKendall, Vanessa J. 1996. “Factors Facilitating Inter-organizational Collaboration”. Dissertation, University of Minnesota.

- Melkote, Srinivas R. 1991. *Communication for development in Third World*. New Delhi: Sage.
- Mertokusuma, Sudikno. 1999. *Mengenal Hukum: Suatu Pe-ngantar*. Yogyakarta : Liberty.
- Misrawi, Zuhairi. 2008. *Toleransi Sebagai Kuasa Nilai*. Kompas, 24 Mei 2008.
- Mitchell, C., & Sackney, L. 2007. "Extending the learning community: A broader perspective embedded in policy". dalam L. Stoll & K. S. Louis (eds.), *Professional learning communities: Divergence, depth and dilemmas..* Maidenhead: Open University.
- Mitchell, C., & Sackney, L. 2011. "Building and Leading Within Learning Ecologies" in *International Handbook of Leadership for Learning*. Townsend, T. and MacBeat. J (eds). New York: Springer.
- Morse R.S. and Buss T.F. 2008. *Innovations in public Leadership Development*. USA: M.E. Sharpe.
- NISPAcee Public Sector Working Group. "The Failure of Public Governance in Romania". Fourth meeting of the Working Group at the 11th Annual NISPAcee Conference, Bucharest (Romania), 9-12 April 2003
- Nurhadiantomo. 2004. *Hukum Reintegrasi Sosial : Konflik-Konflik Sosial Pri-Non-Pri dan Hukum Keadilan Sosial*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- OECD. 2005. *Management in government: feasibility report on the development of comparative data*. Paris: OECD Development Center.

Public Governance

- OECD. 2005. *OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*. Paris: OECD Development Center.
- Osborne, Stephen P. (ed), 2010. *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.
- Parsons, W. 2001. "Modernising Policy-making for the Twenty First Century: The Professional Model". *Public Policy and Administration* 2001; 16; 93.
- Parsons, W. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Paton, George Whitecross. 1951. *A Text-Book of Jurisprudence*. Oxford : The Clarendon Press.
- Patton, MQ, 2002. "A Vision of Evaluation that Strengthens Democracy". *Evaluation* Vol 8(1): 125–139.
- Pelly dan Asih Menanti. 1994. *Teori-teori Sosial Budaya*. Jakarta: Depdikbud.
- Penchansky R, Thomas JW.1981. The Concept of Access: Definition and Relationship to Consumer Satisfaction. *Medical Care*. 1981;19(2):127–40.
- Perry J.L. dan Buckwalter, N. D. 2010. "The Public Service of the Future". *Public Administration Review*, 70, pp. s238-s245.
- Peters, Guy B. 2001. *The Future of Governing*, Kansas: University Press of Kansas.

- Pierre, J. and Peters, G. 2000. *Governance, Politics and the State*. Manchester: Palgrave Macmillan.
- Pratikno (2005). “Good Governance dan Governability”. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol8, No3, (231-248)
- Prihartanti, Nanik, dkk. 2009. “Mengurai Akar Kekerasan Etnis Pada Masyarakat Pluralis”. *Jurnal Penelitian Humaniora*, Vol. 10, No.2.
- Prijono dan Pranarka A.M.W. (ed). 1996. *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta : CSIS.
- Rahardjo, Satjipto. 1986. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.
- Rhodes, R. A. W. 1996. “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, 44: 652–67.
- Rogers, Everett M. 1985. *Komunikasi dan Pembangunan*. Jakarta: LP3Es.
- Rotberg R.I. 2004, “Strengthening governance: ranking countries would help”, *The Washington Quarterly* 28:1
- Roxborough, I. 1994. *Theories of Underdevelopment: Critical Social Studies*. London: Macmillan.
- Satriyati. 2006. “Pentingnya Pemahaman Dini Makna Pluralitas dalam Masyarakat Indonesia sebagai Pendukung Pendidikan Sosial Budaya”. Prosiding Seminar Nasional PIPS 2006 di SPS Universitas Pendidikan Indonesia.

Public Governance

- Schiavo-Campo dan Sundaram. 2001. *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*, Asian Development Bank, 2001.
- Schneider, H. 1999. *Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction*. Paris: OECD Development Center.
- Schuurman, F. (ed.) 1993. *Beyond the Impasse: New Directions in Development Theory*. London: Zed.
- Seligson, M. A dan Passe-Smith, J.T. 2003. *Development and Underdevelopment: The Political Economy of Global Inequality*. Boulder: Lynne Rienner.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- Shah, Anwar (ed). 2006. *Local governance in developing countries*. Washington: The World Bank
- Simon, David. 1997. "Development Reconsidered; New Directions" in Geografiska Annaler, "Development Thinking Series". *Human Geography*, Vol. 79, No. 4, pp. 183-201.
- Sink, D.W. 1998. "The Interorganizational Collaboration", dalam Shafritz, J.M. (E.d.), *The International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder: Westview
- Soedjatmoko. 1983. *Dimensi Manusia dalam Pembangunan*, Jakarta: LP3ES.
- Soekanto, Soerjono. 1982. *Sosiologi: Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali.
- Soetrisno, Loekman. 1995. *Menuju Masyarakat*

- Partisipatif*. Yogyakarta: Kanisius.
- Stiglitz, JE. 2000. *Economics of The Politic Sectors*, 3rd ed. New York: W. Norton & Company
- Subhilhar. 2008. “Etika Pembangunan: Kajian Alternatif dalam Studi Pembangunan”. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Studi Pembangunan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sumatera Utara
- Suharto, Edi. 1997. *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*. Bandung : Lembaga Studi Pembangunan STKS (LSP-STKS).
- Suharto, Edi. 2006. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat. Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung : Refika Aditama.
- Sulistiyani, Ambar Teguh. 2004. *Kemitraan dan Model-Model Pemberdayaan*. Yogyakarta : Gava Media.
- Suparlan, Parsudi. 2002. “Menuju Masyarakat Indonesia yang Multikultural”. *Antropologi Indonesia* 69.
- Sutrisno, D. 2005. “Pemberdayaan Masyarakat dan Upaya Peningkatannya dalam Pengelolaan Jaringan Irigasi Mendut Kabupaten Semarang”. Semarang: Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota. Fak. Teknik Universitas Diponegoro.
- Suwariyati, Titik. 2002. “Kasus Kerusuhan Sosial di Solo, Jawa Tengah”, dalam Imam Tholkhah, dkk., *Konflik Sosial Bernuansa Agama di Indonesia*. Jakarta: Balitbang Agama dan Diklat Keagamaan, Departemen Agama RI.

Public Governance

- Suwarsono dan So, Alvin Y. 1991. *Perubahan Sosial dan Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Swaffield S. 2011. "Leading Assessment for Learning" dalam *International Handbook of Leadership for Learning*. Townsend, T. and MacBeat. J (eds). New York: Springer.
- Tampubolon, Mangantas. 2006. Pendidikan Pola Pemberdayaan Masyarakat dan Pemberdayaan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Sesuai Tuntutan Otonomi Daerah" *Jurnal Pendidikan no 32*.
- Tjokrowinoto, M. 2004. *Pembangunan. Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Todaro, M.P. 1999. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jakarta: Erlangga.
- Tubbs, Stewart dan Moss, Sylvia. 2002. *Human Communication: Principles and Context*. New York: McGraw Hill.
- Udo, Pesch. 2008. "The Publicness of PublicAdministration". *Administration & Society* Volume 40 Number 2 April 2008 170-193.
- Ul Haq, M. 1995. *Human Development Report 1985*. New York: Oxford University Press.
- UN Division for Public Administration and Development Management. 2007. *Public Governance Indicators: A Literature Review*. New York: United Nations Publication.

- UN. 1997. "Reconceptualising Governance" Discussion Paper 2 Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support United Nations Development Programme, New York January 1997
- Undang-Undang nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Undang-Undang nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Utomo, W. 2011. "Prospek Era Otonomi Daerah Strategi Pelaksanaan Otonomi Daerah" dalam *Kumpulan Makalah Analitis Serangkaian Kajian: Konsep, Formulasi dan Implementasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesi*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Wahab, Abdul Aziz dan Sapriya. 2011. *Teori dan Landasan Pendidikan Kewarganegaraan*. Bandung : Alfabeta.
- Wahab, Solichin Abdul, dkk. 2002. *Masa Depan Otonomi Daerah*. Malang: Percetakan SIC.
- Wallerstein, I. 2005. *World-Systems Anaylisis: An Introduction*. Durham: Duke University Press.
- Weiss, Thomas. 2000. "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges" *Third World Quarterly Journal of Emerging Areas* Vol 21 No.5.

Public Governance

- Welch, T. C. & Rotberg, E. H. 2006. Transparency: panacea or Pandora's box. *Journal of Management Development*, 25(10), 937-941.
- Wilkinson, K. P. 1972. "A Field-Theory Perspective for Community Development Research". *Rural Sociology*, Vol. 37/1, pp. 43-51.
- Young, Iris Marion. 1995. "Polity and Group Difference: A Critique of Ideal of Universal Citizenship" dalam Ronald Beiner (ed). *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York.