

## Melembagakan Partisipasi Masyarakat Sebagai Pilar Good Governance Dalam Pembangunan

Oleh : Dinoroy M. Aritonang

*The Concept of Good Governance is simply constructed with three elements; Government, Private Sector, and Civil Society. The Three elements are described as a mutual relation, not only each roles of them but the interest too. And eventually, the society has to become the main purpose when every role is driven by. Institutionalization of role and position for government and private sector can be seen as a must, obviously. Government is the first actor to drive the state and to facilitate another of two elements (civil and private sector) for gaining the public welfare, and the second element gets the position to be the main activator for economic prosperity and entrepreneurial lifes. But where is the society, exactly? Is it sufficient, to place them become the audience of the process only, without seeing them as an unneglectful party? the answer depends on how important the involvement of society for state's developments is..*

### A. PENDAHULUAN

Sejumlah permasalahan yang terjadi beberapa waktu terakhir ini, seolah mempertanyakan kembali akan peran and keberadaan pemerintah di tengah-tengah kehidupan masyarakat. Cita-cita yang diharapkan bisa membentuk dan memperlengkapi masyarakat dengan kemampuan dan kapasitas yang lebih baik belum menunjukkan hasil yang nyata. Penguatan peran dan fungsi masyarakat dalam pembangunan masih dipertanyakan. Hal ini bisa

Tunai Langsung) yang malahan mengakibatkan bertambahnya jumlah orang miskin sebanyak 2,5 juta keluarga (Kompas, 1 Februari 2006), dan pada akhirnya pemerintah sendiri mulai memikirkan ulang kelanjutan program tersebut dan bahkan berencana menggantinya dengan program lain.

Mungkin dari hal tersebut bisa dimunculkan suatu pertanyaan "apakah cukup hanya menempatkan masyarakat sebagai penikmat atas apa yang dilakukan pemerintah tanpa melibatkan mereka sebagai penentu kebutuhan mereka sendiri?." Dalam hal ini, pemantapan peran and fungsi pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat perlu dilakukan dalam kaitannya dengan pelaksanaan konsep *good governance*. Pemantapan peran dan fungsi tersebut tidak cukup

kebijakan- kebijakan yang ada pada saat itu yang tidak memperhatikan Desa. dilihat dari sejumlah program-program pemerintah yang seyogianya diharapkan sebaliknya. Salah satu contoh program tersebut adalah program BLT (Bantuan berhasil malah menunjukkan hasil yang

hanya dengan menjabarkannya ke dalam bentuk konsep atau aturan normatif (regulasi) saja, sebab konsep dan regulasi tersebut hanya merupakan acuan dasar untuk mulai menerjemahkannya ke dalam bentuk yang nyata dan aplikatif. Baik itu program-program kerja pemerintah, proyek pengentasan kemiskinan ataupun regulasi/deregulasi wewenang yang lain.

Dalam hal ini, masyarakat tentu saja menjadi sorotan utama dari ketiga elemen utama *good governance*. Bukan karena peran dan fungsi pemerintah maupun sektor swasta memang telah berjalan sebagaimana mestinya tetapi kedua elemen tersebut setidaknya sudah mampu merumuskan peran dan fungsinya dalam bentuk yang lebih jelas. Patut diakui bahwa masyarakat memang mempunyai peran dan fungsi tersendiri, tetapi pemantapan dan pelembagaannya tentu sangat sulit dilakukan.

Imbas yang terjadi kemudian, masyarakat masih dipandang sebagai aktor kesekian dari setiap proses perumusan kebijakan dan program yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta. Kekuatan untuk saling mempengaruhi dan daya tawar (*bargaining position*) hanya didominasi oleh pemerintah dan swasta, padahal hasil dan akibat yang muncul adalah (kalau tidak bisa dikatakan sepenuhnya) 'konsumsi' masyarakat umum.

Wiliam Chang mengungkapkan hal tersebut dengan cukup menarik, bahwa keputusan-keputusan para elit politik (pemerintah dalam arti luas) biasanya ditanggung oleh mereka yang tidak berpendidikan formal, mereka yang dari hari ke hari mengadu nasib di tengah

sawah dan mereka yang mengais di tengah tumpukan sampah. Oleh karena itu, pada akhirnya setiap keputusan dan kebijakan yang diambil seharusnya mempertimbangkan *bonum commune* dalam *civil society*. Ketidakseimbangan ini yang menjadi sumber penghambat mulusnya keterlibatan masyarakat dalam memutuskan kehidupannya sendiri sebab hubungan yang terbangun adalah hubungan yang bercirikan birokratis dan tertutup terhadap masyarakat.

Miriam Budiarto mengutip pendapat Harold J. Laski, bahwa masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerja sama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Pengaturan dan perwujudan keinginan-keinginan tersebut kemudian diletakkan kepada organ yang dinamakan pemerintah. Legitimasi tersebut didasarkan pada kedudukan pemerintah yang diharapkan akan mampu berperan sebagai pencipta kebahagiaan bagi rakyatnya. Peran yang diberikan tentu saja memungkinkan pemerintah menyelenggarakan segala aktivitas demi kemaslahatan bersama. Ditegaskan lagi bahwa pemerintah ialah memungkinkan rakyatnya "berkembang serta menyelenggarakan daya cipta sebebas mungkin" (*the freest possible development and creative self-expression of its members*), serta harus mampu menciptakan keadaan dimana rakyatnya dapat mencapai terkabulnya keinginan-keinginan maksimal" (*creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desire*).<sup>1</sup>

1 Pendapat ini diambil dari pendapat Harold J. Laski dan Soltau ketika memberikan definisi mengenai Negara.

Patut diakui tidak mudah untuk menerapkan dan merealisasikan pengertian di atas menjadi program-program nyata dan berdayaguna. Permasalahan tersebut sejalan dengan mandegnya roda pembangunan yang sudah berjalan beberapa dekade sebelumnya. 'Keterbelakangan' dan 'ketertinggalan' masih menjadi istilah yang mendominasi untuk menjelaskan kegagalan pembangunan/keadaan saat ini. Seperti yang diungkapkan Coreli Bryant dan Louis White bahwa pembangunan sebagai eufimisme untuk perubahan, modernisasi atau pertumbuhan. Sangatlah rumit untuk menyiratkan pilihan-pilihan tujuan untuk mencapai "realisasi potensi manusia".<sup>2</sup>

Dalam hal ini, perlu atau tidaknya menggugat pertanggungjawaban pemerintah bukanlah hal penting. Sebab pemerintah dengan segala keterbatasannya tetap tidak begitu saja bisa dipersalahkan, walaupun sebenarnya bisa dikatakan 'tidak ada wewenang tanpa pertanggungjawaban'. Hal yang perlu dilakukan segera adalah memunculkan, mengelola, dan memantapkan peran serta masyarakat baik secara eksternal maupun internal, lalu melembagakannya apabila hal tersebut memungkinkan untuk dilakukan.

Peran tersebut bisa dilakukan baik oleh pemerintah, sektor swasta, atau masyarakat itu sendiri. Konsep tersebut lebih dikenal dengan "konsep pemberdayaan". Konsep ini melibatkan bukan hanya nilai-nilai ekonomis tetapi juga nilai-nilai sosial masyarakat.<sup>3</sup>

Tulisan ini tidak ditujukan untuk menemukan model yang tepat atau melihat secara tajam hakekat permasalahan sesungguhnya. Tetapi setidaknya menjadi sebuah media untuk mengingatkan setiap pihak bahwa titik awal dan titik akhir dari sebuah program dan kebijakan yang dilaksanakan adalah 'masyarakat umum'.

## B. BHUBUNGAN DAN PERAN PEMERINTAH DAN MASYARAKAT

Pemerintahan yang kuat adalah pemerintahan mampu menjalankan tugasnya untuk mengorganisasikan dan mengintegrasikan kegiatan rakyatnya dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Sebagaimana dikatakan Laski dalam Miriam Budiarmo, masyarakat adalah sekelompok manusia yang hidup bersama dan berkerja sama untuk mencapai keinginan-keinginan mereka bersama (*a society is a group of human beings living together and working together for the satisfaction of their mutual wants*). Oleh karena itu dibutuhkan hubungan yang sinergis antara pemerintah dan masyarakat agar tujuan-tujuan dari pembangunan bisa tercapai. Hubungan tersebut dapat dijalankan melalui koordinasi, integrasi, simplifikasi dan sinkronisasi yang baik. Dengan demikian program dan kegiatan antara pemerintah pusat dan lokal, atau pemerintah lokal dengan masyarakat tidak tumpang tindih atau berseberangan.

2 Istilah yang digunakan Mahatma Gandhi untuk menggambarkan konsep dan tujuan pembangunan..

3 Konsep pemberdayaan masyarakat tersebut tercermin dalam paradigma baru pembangunan, seperti yang diungkapkan Chambers bahwa pembangunan itu harus bersifat masyarakat sentris, mengusung partisipasi, pemberdayaan, dan berkelanjutan (*people centered, participatory, empowering, and sustainable*)

Beberapa persyaratan yang perlu dipenuhi untuk terjadinya sinergi antara masyarakat dengan pemerintah yaitu :

- a. adanya komplementaritas, dimana pembagian tugas diatur sedemikian rupa sehingga memungkinkan komunitas dan badan pemerintah dapat menggunakan keunggulan komparatif mereka dengan sebaik-baiknya dan berbagi beban kerja sesuai dengan kesanggupan masing-masing untuk mengerjakannya dengan cara yang terbaik;
- b. keterhubungan (*embededness*), adalah interaksi yang berkesinambungan antara pejabat-pejabat instansi pemerintah dengan para individu-individu dan dengan komunitas masyarakat.

Kedua hal diatas tentu saja harus berdasarkan pada :

- kapital sosial (*social capital*), dimana komunitas harus memberikan sumbangan pemikiran terhadap tujuan umum, memungkinkan terlaksananya penyampaian informasi yang relevan diantara anggota dan memungkinkan untuk melakukan koordinasi usaha-usaha yang dilakukan oleh anggota secara individual;
- kapasitas instansi pemerintah (*institutional capacity*), instansi pemerintah harus mampu memberikan pelayanan barang kolektif dan mampu untuk mempersatukan pembagian tugas yang kompleks dengan komunitas lokal dengan agenda organisasinya.

Secara makro, peranan pemerintah di dalam pembangunan adalah sebagai :

(1) modernisator, (2) katalisator, (3) dinamisator, (4) stabilisator, dan (5) pelopor. Sebagai *modernisator*, pemerintah harus mampu membawa perubahan-perubahan dan pembaharuan kepada masyarakat. Sebagai *katalisator*, pemerintah harus dapat mengenali faktor-faktor yang mampu mendorong laju pembangunan nasional dan menarik manfaat yang sebesar-besarnya.

Sebagai *dinamisator*, memberikan bimbingan dan pengarahan. Sebagai *stabilisator*, pemerintah berusaha menciptakan suasana yang tertib yang aman. Sebagai *pelopor*, pemerintah harus mampu menunjukkan contoh-contoh nyata yang baik dan membangun dalam tindakan.

Peran yang ada di masyarakat antara lain memberikan kontribusi atau bantuan (baik materil maupun non materil), bersikap responsif bukan reaktif terhadap perubahan atau pembangunan, komunitas yang belajar, dan berusaha untuk keluar dari masalah sendiri tanpa bergantung pada pihak lain (*self reliance*).

### C. KONSEP GOOD GOVERNANCE

*Good Governance* melibatkan 3 pelaku utama yaitu Negara atau Pemerintah (*state*), Sektor swasta (*private sector*), dan Masyarakat madani (*Civil Society*). pelaku tentu saja mempunyai peran dan fungsi masing-masing. Namun secara filosofis dapat dikatakan bahwa penerapan dan perwujudan 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. Konsep good governance adalah konsep manajerial. Manajerial tersebut harus tercipta dalam tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan.

Partisipasi masyarakat sebagai salah satu pilar Good Governance dalam roda pembangunan cukup luas. Namun beberapa hal yang setidaknya bisa dijadikan contoh peranan masyarakat saat ini adalah

- a. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi;
- b. Mempengaruhi kebijakan publik;
- c. Sebagai sarana *cheks and balances* pemerintah;
- d. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah;
- e. Mengembangkan SDM;
- f. Sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat.

Prinsip-prinsip Good Governance, yaitu :

1. Partisipasi Masyarakat  
Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.
2. Tegaknya Supremasi Hukum  
Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
3. Transparansi  
Tranparansi dibangun atas dasar arus

informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau oleh masyarakat.

4. Peduli pada Stakeholder  
Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
5. Berorientasi pada Konsensus  
Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.
6. Kesetaraan  
Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan mem-er-baiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
7. Efektifitas dan Efisiensi  
Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.
8. Akuntabilitas  
Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut berbeda satu

dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

9. Visi Strategis

Para pemimpin dan masya-rakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

#### D. PELEMBAGAAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Pembangunan sebagai proses peningkatan kemampuan manusia untuk menentukan masa depannya mengandung arti bahwa masyarakat perlu dilibatkan dalam proses itu, dalam hal inilah partisipasi mengambil tempatnya. Partisipasi atau *empowerment* merupakan bagian proses dan definisi pembangunan. Salah satu definisi mengenai pembangunan diberikan oleh Louis dan Coralie, bahwa pembangunan berarti penumbuhan kekuasaan dan wewenang bertindak yang lebih besar kepada si miskin. Satu-satunya cara untuk menciptakan mekanisme dari dalam (*built in*) guna meluruskan keputusan-keputusan alokasi yang sangat tidak adil ialah menjadikan rakyat mempunyai pengaruh. Dalam kaitanya dengan perilaku startegis ini, makin besar kebebasan yang dimiliki rakyat, makin besar pula bobot tindakan mereka atas kebijakan. Dalam hal ini pula, partisipasi merupakan kesadaran mengenai kontribusi yang dapat diberikan oleh

pihak-pihak untuk merealisasikan suatu kegiatan.

Hoofsteede dalam Khairuddin memberikan definisi terhadap partisipasi. Partisipasi berarti mengambil bagian dalam suatu tahap atau lebih dari suatu proses (*The taking part in one or more phases of the process*). Pengertian di atas dibatasi pada proses pembangunan, tanpa melibatkan aspek lain dari suatu masyarakat. Sedangkan Keith Davis dalam Khairuddin memasukkan unsur emosi dan mental masyarakat kedalam definis partisipasi. Menurutnya, partisipasi merupakan keterlibatan mental dan emosi dari setiap orang dalam suatu kelompok untuk mendorong mereka berkontribusi terhadap tujuan kelompok dan adanya pembagian tanggung jawab terhadap kelompok (*... as a mental and emotional involvement of person in a group situation which encourages him to contribute to group goals and share responsibility in them*).

Tetapi, betapapun besarnya pengaruh konsep partisipasi tersebut dalam pembangunan, pasti menyiratkan usaha yang besar untuk mewujudkan hal tersebut baik dalam tataran kebijakan dan praktek. Contoh dalam praktek sudah banyak terjadi, sejumlah program pemerintah yang diharapkan menjadi solusi malah meninggalkan banyak pertanyaan dan pekerjaan yang seolah-olah berantai (*multiplier effects*). Pada akhirnya, konsep suatu program yang direncanakan cukup lama harus dikonsep ulang bahkan diganti dengan metode yang berbeda. Imbas yang terjadi adalah kurangnya program yang bisa dijalankan secara berkesinambungan atau jangka panjang. Sehingga manfaat yang

diharapkan terjadi atau hasil yang terjadi tidak bisa diuji.

Mendorong partisipasi masyarakat kedalam perencanaan dan pelaksanaan program pemerintah, memang membutuhkan pertimbangan yang matang. Bukan saja dari segi biaya yang harus dan akan dikeluarkan tetapi juga apakah efisien dan efektif bila program itu dikerjakan bersama-sama dengan masyarakat. Setidaknya pernyataan di atas memandang bahwa belum tentu semua program akan efektif bila

dikerjakan bersama masyarakat. Namun setidaknya ada 3 hal yang bisa dilakukan oleh masyarakat dalam mendukung program pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung yaitu melalui pemberian informasi, menyediakan dukungan politik, dan menyumbangkan sumber daya. Berikut ini contoh pertimbangan dalam menentukan keterlibatan partisipasi masyarakat dipandang dari analisis biaya dan manfaat.

**Tabel. 1**  
**Keadaan-keadaan yang menyebabkan birokrat mendorong partisipasi**

BIAYA	MANFAAT	
	PASTI	TIDAK PASTI
Pasti	Akan bekerjasama dengan masyarakat jika manfaat melebihi biaya	Paling kecil kemungkinan untuk bekerjasama dengan masyarakat
Tidak Pasti	Paling cenderung bekerjasama dengan masyarakat	Paling tinggi resikonya tidak ada kecenderungan bekerjasama dengan masyarakat

(Sumber : Coralie B. & Louis White, 1989)

Beberapa jenis partisipasi yang setidaknya bisa dijadikan contoh adalah partisipasi yang dibangun oleh Louis dan Coralie. Partisipasi tersebut dibagi kedalam 3 bentuk yaitu partisipasi horizontal, partisipasi vertikal dan partisipasi dalam proses administratif dan politis. *Partisipasi vertical* adalah partisipasi serta yang mencakup segala kesempatan ketika anggota masyarakat mengembangkan hubungan tertentu dengan kelompok elit dan pejabat, dan hubungan itu bermanfaat bagi kedua

belah pihak. Dalam hal ini yang menjadi fokus bukan terletak pada bagaimana mempengaruhi pemerintah melainkan lebih pada pengembangan hubungan tertentu yang dapat memberikan manfaat. *Partisipasi horizontal* adalah partisipasi yang melibatkan pihak-pihak secara kolektif dalam upaya mempengaruhi keputusan-keputusan kebijakan. Sedangkan partisipasi yang terakhir merupakan kegiatan kelompok kepentingan untuk mengolah keputusan administratif, atau pertukaran (*exchange*)

tertentu antara patron dan klien. Biasanya cakupan partisipasi ini lebih luas dari pada partisipasi-partisipasi sebelumnya.

Sedangkan Hoofsteede dalam Khairuddin, membagi partisipasi menjadi 3 tingkatan yaitu :

1. Partisipasi . Inisiasi (*Inisiation Participation*) adalah partisipasi yang mengundang inisiatif dari pemimpin lokal, baik formal maupun informal, ataupun dari anggota masyarakat mengenai suatu proyek, yang nantinya proyek tersebut merupakan kebutuhan masyarakat;
2. Partisipasi legitimasi (*legitimation participation*) adalah partisipasi pada tingkat pembicaraan atau pembuatan keputusan tentang proyek tersebut;
3. Partisipasi eksekusi (*execution participation*) adalah partisipasi pada tingkat pelaksanaan.<sup>4</sup>

Permasalahan mengenai partisipasi masyarakat ternyata tidak cukup hanya dengan membatasinya pada luas tidaknya porsi yang diberikan pemerintah terhadap keterlibatan masyarakat. Walaupun pandangan objektif mengatakan bahwa penempatan masyarakat dalam setiap program pemerintah adalah cara yang baik dan mulia. seperti diungkapkan Goulet, bahwa perlu memasukkan partisipasi optimum sebagai salah satu kaidah pembangunan karena jika tidak ada upaya untuk itu, maka pembangunan justru akan mengganggu upaya manusia memperoleh martabat dan kemerdekaan dari manipulasi.

Sebagaimana dikatakan juga oleh Sondang P. Siagian (Siagian;1972): "partisipasi dari masyarakat mutlak diperlukan, oleh karena mereka itulah yang pada akhirnya melaksanakan berbagai kegiatan pembangunan, rakyat banyak memegang peranan sekaligus objek dan subjek pembangunan". Namun seperti yang diungkapkan diatas, permasalahannya ternyata sangat kompleks, pertimbangan secara politik (terutama politik lokal), ekonomis (biaya dan manfaat serta efisiensi), dan administratif perlu diperhitungkan.

Kartasasmita memandang hal tersebut sebagai akibat dari bias yang muncul terhadap konsep pemberdayaan. Bias-bias tersebut antara lain :

1. kecenderungan berpikir dimensi material lebih penting daripada dimensi kelembagaan;
2. pendekatan yang memandang bahwa pendekatan pembangunan dari atas (*top down*) selalu lebih sempurna dari pada "*bottom up*" atau aspirasi berasal dari bawah (*grass root*);
3. pembangunan masyarakat ditingkat bawah lebih memerlukan bantuan material daripada keterampilan teknis dan manajerial;
4. anggapan bahwa teknologi dari atas selalu lebih ampuh daripada teknologi dari bawah atau lokal;

4. Hoofsteede meletakkan konsep partisipasi tersebut pada tingkat pembangunan desa, walaupun belum pada tingkat lokal yang lebih tinggi, tetapi ini bisa menjadi contoh relevan bagi pemerintahan tingkat atasnya bahwa pembangunan dan pemberdayaan juga berangkat dari bawah "*bottom up*" (masyarakat/pemerintahan terkecil).

5. lembaga-lembaga di kalangan rakyat cenderung tidak efisien dan efektif bahkan menghambat proses pembangunan;
6. masyarakat di lapisan bawah tidak tahu apa yang diperlukannya atau bagaimana memperbaiki nasibnya;
7. memandang orang miskin sebagai pemalas dan bodoh (hilangnya "trust" terhadap rakyat);
8. ukuran efisiensi yang salah diterapkan dalam masyarakat;
9. ketidakseimbangan dalam akses sumber dana contohnya antara perusahaan besar dengan UKM.

Partisipasi merupakan proses dimana pihak-pihak terkait mempengaruhi dan berperan dalam mengendalikan inisiatif dan keputusan serta sumber daya pembangunan. UNDP menafsirkan hal tersebut kedalam dua pandangan, yaitu partisipasi dipandang sebagai alat/instrumen pembangunan (*participation as a mean*) dan partisipasi dipandang sebagai akhir (*participation as an end*). Dalam pandangan yang pertama partisipasi masyarakat diwujudkan sebagai kolaborasi masyarakat local dengan program yang berasal dari luar komunitasnya. Sedangkan pandangan yang kedua menempatkan partisipasi sebagai tujuan dari program pembangunan itu sendiri.

UNDP juga mengklasifikasikan partisipasi masyarakat dalam pembangunan ke dalam beberapa tingkatan yaitu :

1. Manipulasi (*manipulation*) merupakan tingkat terendah dimana partisipasi dirancang sebagai kesempatan untuk memberi doktrin kepada masyarakat;
2. Informasi (*Information*); dimana pihak-pihak terkait diberitahu tentang hak-hak, tanggung jawab, pilihan-pilihan, yang merupakan tahap penting untuk langkah partisipasi selanjutnya;
3. Konsultasi (*Consultation*); dimana pihak-pihak terkait mempunyai kesempatan untuk menyatakan usulan dan kepeduliannya, tapi tidak menjamin bahwa masukan dan kepeduliannya, tetapi tidak menjamin bahwa masukan dari mereka akan digunakan;
4. Membangun kesepakatan (*Consensus building*); disini pihak-pihak terkait berinteraksi untuk bisa memahami satu sama lain dan akhirnya sampai pada sesuatu yang disepakati;
5. Pengambilan Keputusan (*Decision Making*), masyarakat terlibat dalam penentuan keputusan bersama;
6. Pembagian Resiko (*Risk Sharing*); lebih dari sekedar mengambil keputusan, tetapi juga untuk mengatasi akibat berupa keuntungan, bahaya atau konsekuensi lain;
7. Kemitraan (*Partnership*); hubungan initermasuk pertukaran pekerjaan yang setara dalam rangka tujuan yang menguntungkan semua pihak;

8. *Self-Management*, ini merupakan tujuan puncak dari upaya partisipasi dimana semua pihak berinteraksi dalam suatu proses belajar untuk meningkatkan kepuasan semua pihak yang terlibat.

Pemantapan peran serta atau partisipasi masyarakat bisa dilakukan ke dalam berbagai macam cara. Salah satu cara yang konkret untuk mewujudkan hal tersebut adalah Pelembagaan (institusionalisasi peran) peran serta masyarakat. Bentuk atau cara yang bisa dilakukan dalam pelembagaan peran tersebut adalah salah satunya, memberi

legitimasi terhadap peran serta tersebut melalui aturan hukum. Ditematkannya peran serta masyarakat kedalam aturan hukum sebenarnya merupakan realisasi dari salah satu asas hukum, bahwa hukum dipandang sebagai pembangun kehidupan sosial masyarakat (*law as a tool of social engineering*). Ini juga merupakan salah satu perwujudan asas *rule of law* dalam konsep *good governance*. *Good governance* seperti diuraikan di atas tentu saja menuntut komitmen terhadap pelaksanaan *rule of law*. Konsep *rule of law* paling tidak harus memenuhi karakter "hukum yang responsif".<sup>5</sup>

Tabel 2. sifat hukum responsif

	HUKUM RESPONSIF
TUJUAN HUKUM	Kompetensi
PERTIMBANGAN	Purposif (berorientasikan tujuan)

(Diringkas dari : Nonet dan Selznick, 2003)

5. *Hukum responsif adalah upaya pencarian sebuah "tatanan hukum yang responsif dan bertanggung jawab," yang "mampu memberi respon positif terhadap perubahan-perubahan dalam konteks sosial." seperti dikatakan oleh James William Hurst dalam bukunya "Problems of Legitimacy in the Contemporary Legal Order". Selain itu, Hukum responsif merupakan pembedaan sifat dari dua konsep hukum lainnya yaitu : hukum represif dan hukum otonom, sebagaimana diungkapkan oleh Phillip Nonet dan Selznick. Untuk Indonesia diperkenalkan oleh Prof. Satjipto Raharjo sebagai "Gerakan Hukum Progresif".*

Salah satu contoh dilembagakannya partisipasi masyarakat kedalam aturan hukum yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 5 Tahun 2004 tentang *Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah dan Partisipasi Masyarakat*. Hal-hal yang terkandung dalam Perda tersebut dapat dilihat pada tabel berikut :

- d. Menyampaikan dan menyebarluaskan informasi dalam rangka proses transparansi dan partisipasi;
- e. Berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu dalam perumusan/penyusunan kebijakan publik, yang meliputi;

UNSUR	DEFINISI
<i>Partisipasi</i>	Keikutsertaan secara aktif setiap warga atau kelompok masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, perumusan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pembinaan masyarakat
<i>Informasi Publik</i>	segala sesuatu yang dapat dikomunikasikan atau yang dapat menerangkan suatu hal dengan sendirinya dalam bentuk format apapun, atau persyaratan lisan pejabat badan public yang berwenang, yang dihasilkan, dikelola, atau dihimpun dari sumber -sumber lain, sehingga dimiliki oleh suatu badan publik yang dapat diakses oleh masyarakat
<i>Transparansi</i>	keadaan dimana setiap orang berhak mengetahui setiap proses perencanaan dan pelaksanaan kebijakan sampai hasil audit
<i>Keterbukaan</i>	sikap mental, yang mendukung sistem pelaksanaan pemerintahan yang transparan, yang ciri-cirinya adalah kesediaan untuk memberikan informasi yang benar dan terbuka terhadap masukan atau permintaan orang lain
<i>Kelembagaan</i>	Dibentuknya Komisi Transparansi dan Partisipasi; Lembaga Independen yang berfungsi melakukan penyelesaian sengketa melalui proses mediasi dan atau adjudikasi yang berkaitan dengan hak setiap orang atas informasi di Daerah

Beberapa Hak yang diatur dalam Perda tersebut adalah :

- a. Memperoleh informasi tentang kebijakan publik;
- b. Berpartisipasi dalam perumusan dan penetapan kebijakan publik;
- c. Mendengarkan , mengetahui , mengusulkan, mengikuti, menolak dan menerima dalam proses perumusan dan penetapan kebijakan publik;

- Perumusan dan Penyusunan visi dan misi daerah;
- Perumusan dan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah (Rencana Strategi, Pola Dasar dan Program Perencanaan Daerah), serta Program Perencanaan Tahunan Daerah;
- Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;

- Penyusunan dan revisi rencana tata ruang daerah;
- Pengawasan, monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan suatu kebijakan atau program;
- Dan lain-lain perumusan keputusan/kebijakan publik yang berkaitan dengan kepentingan rakyat banyak.

Sedangkan kewajiban masih dijabarkan secara umum, yaitu masyarakat dalam melaksanakan partisipasinya wajib berlaku tertib dan

mematuhi segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Walaupun begitu, dengan segala kekurangannya, Perda ini bisa dijadikan contoh bahwa peran serta masyarakat hendaknya dilembagakan dengan jelas baik dalam bentuk aturan hukum maupun keikutsertaannya dalam program pembangunan. Secara prinsipil hendaknya peran serta masyarakat tersebut berada tidak hanya pada tahap perencanaan atau pembahasan ide/konsep suatu program tetapi juga terwujud pada tahap pelaksanaan hingga pengawasan/evaluasi.

**Tabel 3.**  
**Informasi Yang wajib disampaikan kepada masyarakat**

TAHAP	URAIAN INFORMASI
<i>PERENCANAAN</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses perencanaan pembangunan, perencanaan anggaran, pemanfaatan anggaran, visi, misi, strategi pemangunan daerah, dan perencanaan tahunan mulai dari tingkat nagari, kecamatan, maupun kabupaten;</li> <li>• Khusus untuk informasi APBD mulai dari hasil pembahasan di tingkat eksekutif, proses penganggaran sampai penetapan APBD;</li> <li>• Informasi perencanaan tata ruang samapi pada hasil penetapan tata ruang;</li> <li>• Perencanaa proyek;</li> </ul>
<i>PELAKSANAAN</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelasanaan proyek pembangunan baik fisik maupun nonfisik dari hasil pengalokasian kegiatan, pengalokasian dana, penunjukan panitia lelang dan proses lelang samapi pemenang lelang;</li> <li>• Pelaksanaan proyek;</li> </ul>
<i>PENGAWASAN</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah;</li> <li>• Audit proyek;</li> </ul>

(diringkas dari : Perda Kabupaten Solok Nomor 5 tahun 2004)

Saluran Informasi masyarakat yaitu media massa, media Daerah, Surat kepada Camat, Wakil Nagari, Kerapat Adat, Lembaga Swadaya Masyarakat, dan Organisasi Kemasyarakatan lainn yang terdapat di Daerah.

## E. PENUTUP

Pemantapan partisipasi masyarakat sebagai pilar Good Governance hanyalah salah satu sisi dari banyak sisi yang lain sebagai bagian keseluruhan dari suatu sistem holistik pembangunan. Ketimpangan peran bisa terjadi diantara ketiganya, yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Penyebabnya seperti disebutkan sebelumnya, bisa terjadi karena ketimpangan sumber daya dan kapasitas/kemampuan pelaku-pelakunya. Pemerintah sebagai pelaksana kewenangan mempunyai sumber dan kebebasan dalam menentukan setiap kebijakannya, sektor swasta mempunyai sumber daya ekonomi dan politik yang bisa mempengaruhi setiap kebijakan pemerintah. Lantas, apakah masyarakat juga sama? Secara filosofis iya, tetapi belum tentu dalam kenyataannya. Masyarakat dengan segala keterbatasannya perlu dibantu untuk bisa menentukan dan menciptakan peranannya sendiri, sebab tanpa pengetahuan dan kemampuan yang kuat mustahil bisa terwujud masyarakat yang madani.

Seperti dikatakan oleh Kartasasmita, bahwa ada bias-bias yang muncul dibenak pemerintah ketika hendak menjalankan program yang diperuntukkan bagi kemaslahatan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah sudah sepatutnya mempunyai keinginan yang kuat untuk membaca keinginan dan

kebutuhan masyarakat di arus yang terbawah sekalipun. Bukannya mengambil langkah generalisasi ataupun standarisasi penilaian terhadap masyarakat yang memang sudah terbagi dalam golongan atau karakternya masing-masing. Dari sudut pandang kebijakan publik, hal tersebut bisa dikatakan sebagai salah satu contoh "*implementation gap*" dan besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak akan terganggu oleh *implementation capacity*, seperti yang dikatakan oleh Walter William (Solichin;2001). Kesenjangan tersebut muncul ketika pengetahuan yang dimiliki pemerintah ternyata tidak cukup tepat membaca permasalahan terjadi di masyarakat. Oleh sebab itu perlu ada komunikasi yang tepat untuk menjembatani antara pengetahuan pemerintah dengan apa yang dirasakan oleh masyarakat. Salah satunya adalah pemantapan peran atau partisipasi dalam setiap program/kebijakan pemerintah.

Pelibatan itu dikenal sebagai "*Community Involvement*", seperti dikatakan Karl Bocthway dalam laporan penelitiannya tentang Paradox of empowerment di Ghana Utara, "*community involvement is cirtical to sustainability and will embrace all aspects of the programme ... the intention will be to give communities as much involvement in decision making as possible, consistent with technical aspects of the programme, ... the intention will be to involve members of the community at all levels ... and not only at formal hierarchy*" dan dikatakan juga "... it is intended that the whole programme be presented to communities and implemented on the basis of full ownership and responsibility by the

*community. It will their programme and ... accomplish the transfer of interests to the community"* (World Development ; 2001). Sedangkan Gabler dan Osborne, mengungkapkannya sebagai pemerintahan milik masyarakat yang mengalihkan kepemilikan dari birokrasi kepada masyarakat.

Kemampuan pemerintah mengelola hal tersebut itulah yang bisa disebut sebagai salah satu keberhasilan penerapan konsep *Good Governance* dalam program pembangunan.

### Daftar Pustaka

#### Buku/Jurnal/Harian :

Botchway, Karl, Paradox of Empowerment : Reflections on a Case Study from Northern Ghana, World Development Vol. 29 No. 1, Pergamon, Washington DC, 2001.

Bryant, Coralie & Louise G. White, Managing Development In The Third world (diterjemahkan oleh Rusyanto Simatupang), LP3ES, Jakarta, 1989.

Budiarjo, Miriam, Dasar-dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005.

Kartasmita, Ginanjar, Pembangunan Untuk Rakyat : Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan, CIDES, Jakarta, 1996.

Khairuddin, Pembangunan Masyarakat : Tinjauan Aspek Sosiologis, Ekonomi, Perencanaan, Liberty, Yogyakarta, 2000.

Kompas, Februari 2006.

Nonet, Philippe & Philip Selznick, Law and Society in Transition : Toward Responsive Law (diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco), HuMa, Jakarta, 2003.

Osborne, David & Ted Gaebler, Reinventing Government (diterjemahkan oleh Abdul Rosyid), Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1996.

PKP2A I Lembaga Administrasi Negara Bandung, Hasil Kajian Manajemen Pemberdayaan masyarakat di Daerah, 2004.

Wahab, Solichin Abdul, Analisis Kebijakan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 2001.

#### Situs :

Situs Masyarakat Transparansi Indonesia, <http://www.transparansi.or.id>

Situs KHN, Ringkasan Uksekutif Komisi Hukum Nasional (KHN), Meningkatkan Peran Biro Hukum Pemerintah, <http://www.komisihukum.go.id>

#### Peraturan Daerah :

Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 5 Tahun 2004 tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah dan Partisipasi.