

State of the art: Konsep partisipasi dalam ilmu administrasi publik

State of the art: Participation concept in public administration

Antun Mardiyanta

Departemen Ilmu Administrasi, FISIP, Universitas Airlangga, Surabaya
Jalan Airlangga 4-6, Surabaya 60286, Indonesia. Telepon: (031) 5034015

E-mail: antunmar@yahoo.com

Abstract

The concept of participation in public administration is a classic discourse. Development efforts of experts in order to demonstrate this concept significant remains scientifically relevant and policy-wise. Although the construct and its meaning can change from one paradigm to the next, but still remains part of the important concepts in the mainstream of public administration. As a result of the library research, this article describes the development of the concept of participation in the study of public administration, which is part of a joint effort encourages its use in a variety of further studies in order to sharpen the validity of knowledge (scientific validity) and relevance of the policy (policy relevance) science of public administration. This study used library research methods, especially literature utilizing various data sources which include: a variety of books, the results of previous studies, articles in international scientific journals science of public administration that used the concept of participation as the main concepts, as well as various other forms of literature that discussed the concept and practice participation in various parts of the world, including the Indonesia context. Being part of the focus of public administration, the participation concept was changing and developing in line with changes in orientation and paradigm development of public administration. Participation had experienced changes of its conceptual meaning, not only in its focus but also in its philosophical meaning. Formerly discussed in the context of the ladder of participation and on the basis of zero sum game philosophy, participation was moving to positive sum game in accord with the orientation shift of public administration studies from 'government' to 'governance'. Furthermore, as New Public Services had become prominent in the development of public administration studies with the focus on citizen right-based, participation also became right-based. The changes required adjustments of the role of public administration, which in turn also necessitated different capacity or competence prerequisites of public administrators.

Keywords: *ladder of participation, from zero sum game to positive sum game participation, right based participation*

Abstrak

Wacana konsep partisipasi dalam ilmu administrasi publik adalah wacana klasik. Perkembangannya menunjukkan upaya para ahli agar konsep ini tetap scientifically significant dan policy-wise relevant. Walau konstruk dan maknanya bisa berubah dari satu paradigma ke paradigma berikutnya, namun masih tetap menjadi bagian dari konsep penting dalam mainstream ilmu administrasi publik. Sebagai hasil penelitian kepustakaan, artikel ini mendeskripsikan perkembangan konsep partisipasi dalam kajian ilmu administrasi publik, yang merupakan bagian dari upaya bersama mendorong penggunaannya dalam berbagai studi lebih lanjut guna mempertajam validitas keilmuan (scientific validity) dan relevansi kebijakan (policy relevance) ilmu administrasi publik. Studi ini menggunakan metode penelitian kepustakaan, terutama memanfaatkan berbagai sumber data pustaka yang meliputi: berbagai buku, hasil studi terdahulu, artikel dalam jurnal ilmiah internasional bidang ilmu administrasi publik yang menggunakan konsep partisipasi sebagai konsep utama, serta berbagai bentuk kepustakaan lain yang membahas konsep maupun praktik partisipasi di berbagai belahan dunia, termasuk yang kontekstual Indonesia. Sebagai bagian dari fokus kajian ilmu administrasi publik, konsep partisipasi terus berubah dan berkembang seiring dengan perubahan orientasi dan perkembangan paradigma ilmu administrasi publik itu sendiri. Partisipasi telah mengalami perubahan makna konsep, bukan hanya dalam konteks fokusnya saja, namun juga yang lebih mendasar dalam filosofinya. Partisipasi yang awalnya dibahas dalam konteks tangga partisipasi dan didasarkan pada filosofi zero sum game, kini sejalan dengan pergeseran orientasi ilmu administrasi publik dari government ke governance, telah berubah ke arah positive sum game; Kemudian seiring dengan mengedepannya New Public Services dalam perkembangan ilmu administrasi publik

yang fokus pada citizen right based, maka partisipasi mutakhir juga bersifat right based. Berbagai perubahan tersebut juga menuntut perubahan peran administrator publik. Pada gilirannya peran yang berubah menuntut prasyarat kapasitas atau kompetensi yang berbeda pula.

Kata kunci: tangga partisipasi publik, partisipasi dari *zero sum game* ke *positive sum game*, partisipasi berdasar hak

Pendahuluan

Wacana konsep partisipasi dalam ilmu administrasi publik adalah wacana klasik. Perkembangannya menunjukkan upaya para ahli agar konsep ini tetap *scientifically significant* dan *policy-wise relevant*. Walau konstruk dan maknanya bisa berubah dari satu paradigma ke paradigma berikutnya, namun masih tetap menjadi bagian dari konsep penting dalam *mainstream* ilmu administrasi publik. Artikel ini ditulis berdasar hasil penelitian kepustakaan yang bertujuan untuk mendeskripsikan berbagai perkembangan konsep partisipasi sebagai bagian dari upaya bersama mendorong penggunaannya dalam berbagai studi lebih lanjut guna mempertajam validitas keilmuan (*scientific validity*) dan relevansi kebijakan (*policy relevance*) ilmu administrasi publik.

Metode Penelitian

Agar mampu menghasilkan deskripsi *state of the art* konsep partisipasi dalam ilmu administrasi publik, digunakan metode studi kepustakaan (Zed 2008). Untuk itu supaya hasilnya lebih komprehensif dan mutakhir, penelitian ini memanfaatkan berbagai sumber data pustaka yang meliputi: berbagai buku sesuai tema studi, berbagai studi terdahulu dalam ilmu administrasi publik yang menggunakan konsep partisipasi sebagai konsep utama, berbagai artikel dalam jurnal ilmiah internasional bidang ilmu administrasi publik yang menggunakan konsep ilmu administrasi publik sebagai konsep utama, serta berbagai bentuk kepustakaan lain yang membahas konsep maupun praktik partisipasi di berbagai belahan dunia, termasuk yang kontekstual Indonesia.

Hasil Penelitian

Salah satu buah pemikiran awal konsep partisipasi mulai dikenal dalam teori organisasi *behavioral* sebagai bagian dari paradigma ilmu administrasi publik sebagai ilmu administrasi. Keith Davis dan Newstrom (1972) misalnya, menempatkan konsep partisipasi dalam proses pengambilan keputusan administrasi dalam organisasi. Walau kemudian sejalan dengan perkembangan teori organisasi, buku Keith Davis telah mengalami metamorfosis sampai edisi ke delapan, namun definisikan konsep partisipasi masih tetap sama, yakni:

...participation is mental and emotional involvement of person in group situations that encourage them to contribute to group goals and share responsibility for them (Davis & Newstrom 1989: 232).

Ide utamanya juga tetap tiga hal, yakni: *involvement*, *contribution*, dan *responsibility*.

Ketika “administrasi pembangunan” menjadi *mainstream* paradigma ilmu administrasi publik, maka argumentasi pentingnya konsep dan praktik partisipasi rakyat dalam pembangunan meliputi:

- (a) Rakyat adalah focus sentral dan tujuan terakhir pembangunan, partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut;
- (b) Partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat;
- (c) Partisipasi menciptakan suatu lingkaran umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap. Arus informasi ini tidak dapat dihindari untuk berhasilnya pembangunan;
- (d) Pembangunan

dilaksanakan lebih baik dengan dimulai dari di mana rakyat berada dan dari apa yang mereka miliki; (e) Partisipasi memperluas zone (kawasan) penerimaan proyek pembangunan; (f) Ia akan memperluas jangkauan pelayanan pemerintah kepada seluruh masyarakat; (g) Partisipasi menopang pembangunan; (h) Partisipasi menyediakan lingkungan yang kondusif baik bagi aktualisasi potensi manusia maupun pertumbuhan manusia; (i) Partisipasi merupakan cara yang efektif membangun kemampuan masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah; (j) Terakhir, tetapi tidak kalah pentingnya, partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri (Tjokrowinoto 1987: 48-49)

Argumentasi tersebut telah didukung banyak hasil studi, antara lain hasil analisis terhadap 16 negara Asia yang dilakukan Universitas Cornell menunjukkan adanya korelasi yang kuat antara keberhasilan nasional pembangunan pertanian dan pembangunan sosial, dengan sistem partisipasi organisasi lokal yang efektif, yang menghubungkan masyarakat desa dengan pusat-pusat pengambilan keputusan dan pelaksanaannya (Cohen & Uphoff 1977).

Dalam konteks teori administrasi pembangunan, dikenal konsep klasik untuk merepresentasikan fenomena tingkatan atau kadar partisipasi yang dikemukakan oleh Sherry R. Arnstein (1969, 1971) sebagai *ladder of participation* (tangga partisipasi). Teori ini mengategorikan partisipasi sebagai kekuasaan warga dalam mempengaruhi perubahan dalam pembuatan kebijakan. Menurut Arnstein terdapat tiga tingkatan partisipasi yang kemudian dirinci kembali ke dalam delapan anak tangga partisipasi. Tingkatan yang terendah adalah non partisipasi. Kegiatan partisipasi yang terjadi pada tingkatan ini sebenarnya merupakan distorsi partisipasi. Tujuan sebenarnya tidak untuk mendukung rakyat berpartisipasi tetapi untuk memungkinkan pemegang kuasa sekedar menyenangkan partisipan. Dalam tingkatan ini terdapat dua anak tangga, yakni manipulasi dan terapi.

Tingkatan ke dua menunjukkan adanya partisipasi yang disebut *tokenism*. Di dalamnya tercakup tiga anak tangga, yakni pemberian informasi, konsultasi, dan penentruman (*placation*). Tingkatan ini memang telah melibatkan aktivitas dialog dengan publik yang berarti warga memiliki hak untuk didengar pendapatnya meskipun warga tidak terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan. Pemberian informasi menunjukkan adanya komunikasi satu arah dari pihak yang berwenang kepada publik, seperti pengumuman, penyebaran pamflet, dan laporan tahunan. Konsultasi menunjukkan adanya komunikasi dua arah antara pihak yang berwenang dengan masyarakat, seperti misalnya: survei sikap, temu warga, dan dengar pendapat publik. Penentruman melibatkan aktivitas yang lebih mendalam dengan mengajak masyarakat lebih terlibat dalam komite pembuatan kebijakan meskipun pemegang kuasa tetap memiliki hak yang lebih dalam pengambilan keputusan.

Tingkatan tertinggi adalah kendali warga yang memberikan peluang keterlibatan yang lebih kuat dalam pembuatan kebijakan. Warga ambil bagian secara langsung dalam pembuatan keputusan. Tingkatan ini menunjukkan adanya redistribusi kekuasaan dari pemerintah kepada masyarakat. Terdapat tiga anak tangga dalam tingkatan ini mulai dari kemitraan, kuasa yang didelegasikan, sampai pada yang tertinggi yakni kendali warga. Konsep yang luas mengenai partisipasi, telah menempatkan partisipasi sebagai sebuah kata yang tak jelas, memiliki arti berbeda bagi setiap orang. Dalam beberapa hal partisipasi telah menjadi konsep yang *omnibus* (apapun dapat disebut partisipasi). Salah satu cara untuk memahami partisipasi adalah dengan menggunakan "tangga partisipasi". Tangga partisipasi memperlihatkan relasi antara warga dengan pemerintah dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan publik.

Sejak diperkenalkan oleh Sherry Arnstein (1969), lebih dari 40 tahun yang lalu, telah banyak pihak yang mencoba merumuskan tangga partisipasi. Menarik untuk dicatat, adalah seringkali pemaksaan atas suatu tingkat partisipasi berbeda satu dengan yang

lain. *New Economic Foundation* (2001) merumuskan tangga partisipasi--dari yang terendah sampai tertinggi--sebagai berikut: (1) Manipulasi, pemerintah memberikan informasi, dalam banyak hal berupa informasi dan kepercayaan yang keliru (*false assumption*), kepada warga. Dalam beberapa hal pemerintah melakukan mobilisasi warga yang mendukung/dibuat mendukung keputusannya untuk menunjukkan bahwa kebijakannya populer (memperoleh dukungan); (2) Penentruman, pemerintah memberikan informasi dengan tujuan agar warga tidak memberikan perlawanan atas keputusan yang telah ditetapkan. Pemberian informasi sringkali didukung oleh pengerahan kekuatan (baik hukum maupun psikologis) (3) Sosialisasi, pemerintah memberikan informasi mengenai keputusan yang telah dibuat dan mengajak warga untuk melaksanakan keputusan tersebut; (4) Konsultasi, pemerintah meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum suatu keputusan ditetapkan; (5) Kemitraan, masyarakat dilibatkan untuk merancang dan mengambil keputusan bersama dengan pemerintah; (6) Pendelegasian kekuasaan, pemerintah mendelegasikan keputusan untuk ditetapkan oleh warga; (7) Pengawasan oleh warga, warga memiliki kekuasaan mengawasi secara langsung keputusan yang telah diambil dan menolak pelaksanaan keputusan yang bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam tangga partisipasi, para praktisi umumnya menerima konsep bahwa manipulasi pada dasarnya bukanlah partisipasi. Penentruman, informasi, dan konsultasi pada dasarnya adalah bentuk lain dari tokenisme yaitu kebijakan sekedarnya berupa upaya *superfisial* (dangkal, pada permukaan) atau tindakan simbolis dalam pencapaian suatu tujuan. Sedangkan kemitraan, pendelegasian kekuasaan, dan pengawasan oleh warga diterima sebagai wujud dari kekuasaan dan partisipasi warga.

Para praktisi juga umumnya menerima bahwa tangga yang lebih tinggi merupakan wujud dari kualitas partisipasi yang lebih tinggi. Tetapi para praktisi juga dapat menerima bentuk partisipasi yang lebih rendah dalam situasi sosial politik sejauh bentuk tersebut merupakan salah satu strategi untuk mendorong partisipasi yang lebih luas.

Prasyarat partisipasi warga yang efektif

Berbagai riset mengenai praksis partisipasi menyimpulkan bahwa dinamika dan kualitas tingkat partisipasi dipengaruhi oleh beberapa prasyarat, diantaranya: 1) komitmen politik dari pemerintah/partai politik pemenang pemilu, 2) akses terhadap informasi dan dokumen publik, 3) kerangka hukum untuk mendorong pelembagaan partisipasi warga, 4) tradisi organisasi warga, 5) sumber daya keuangan di tingkat daerah dan 6) kecakapan partisipatif.

Komitmen politik dari pemerintah (partai politik pemenang pemilu)

Berbagai riset di Porto Alegre sebagai tempat paling sukses dari penyelenggaraan anggaran partisipatif (*participatory budgeting*), yang dilakukan oleh beberapa peneliti, sampai pada kesimpulan bahwa komitmen politik dari pemerintah/partai yang menang pemilu --dalam hal ini Partai Pekerja-- merupakan kunci sukses perencanaan anggaran partisipatif yang dimulai sejak 1989. Dengan mendudukkan orang dalam posisi penting jabatan politik (walikota) dan memenangkan pemilu di tingkat lokal partai yang memiliki komitmen terhadap partisipasi warga memiliki kewenangan untuk mendelegasikan kekuasaan pada rakyat dan mengakselerasi proses pengambilan kebijakan secara partisipatif.

Partai/Pemimpin politik pemenang pemilu tidak selalu memiliki komitmen yang jelas untuk mendorong warga berpartisipasi. Dalam banyak hal, partai/pemimpin politik malah menutup

peluang untuk berpartisipasi dan memonopoli proses perencanaan, penganggaran, pembuatan kebijakan, dan pengelolaan pelayanan publik. Untuk itu pemerintah perlu mendorong pemerintah daerah untuk membuka akses partisipasi warga melalui peraturan perundang-undangan. Peraturan perundangan nasional mengenai pemerintahan lokal di Filipina, India, dan Bolivia terbukti berhasil memaksa partai/pemimpin politik lokal untuk membuka diri terhadap partisipasi warga.

Akses terhadap informasi dan dokumen publik

Partisipasi hanya mungkin terjadi manakala warga memiliki informasi yang memadai terhadap sumber daya publik dan berbagai implikasi yang mungkin terjadi pada warga manakala suatu kebijakan ditetapkan (misalnya informasi tata ruang, anggaran, dan rencana investasi). Informasi tersebut seringkali hanya tersedia di lembaga-lembaga formal pemerintahan yang memang ditugaskan untuk itu. Kebebasan dan kemampuan warga untuk mengakses informasi dan dokumen publik tersebut merupakan indikator penting bagi kemajuan tahapan partisipasi. Dalam hal ini para analis sepakat bahwa dalam proses tawar-menawar kepentingan di ruang publik maka informasi adalah 'kekuasaan'.

Mengingat informasi sangat penting untuk kesetaraan relasi kekuasaan, seringkali terjadi pemerintahan lokal memblok informasi warga terhadap data pemerintahan yang strategis seperti data mengenai perencanaan ruang, program-program pembangunan, keuangan, dan kelembagaan daerah. Tertutupnya akses warga terhadap informasi diatas membuat partisipasi warga menjadi tidak bermakna karena tidak didukung oleh data-data yang akurat. Di sisi lain, kegagalan warga untuk memberikan makna terhadap partisipasi – akibat tidak adanya akses informasi - justru seringkali dijadikan alasan oleh penyelenggara pemerintahan mengenai tidak efektifnya proses perencanaan, penganggaran, dan pembuatan kebijakan yang partisipatif. Untuk itu peraturan perundang-undangan perlu memaksa pemerintah daerah agar membuka akses informasi pemerintahan, keuangan, dan program pembangunan kepada masyarakat.

Wamsley dan Wolf (1996) yang menjadi editor buku "*Refounding Democratic Public Administration*" mengumpulkan banyak artikel yang melukiskan betapa pentingnya melibatkan masyarakat dalam proses administrasi publik dalam posisi sebagai warga negara bukan sekedar sebagai pelanggan. Buku tersebut menekankan betapa pentingnya *democratic government* yang mengedepankan partisipasi masyarakat dalam administrasi publik. Cheryl Simrell King dan Camilla Stivers (1998) dalam buku mereka *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era* mengemukakan bahwa seyogyanya administrasi public memandang warga negara (*citizen*) bukan sekedar sebagai pelanggan (*customer*) karena pemerintahan adalah milik masyarakat. Menurut mereka "*Government is Us is a democratic public administration that involves active citizenship and active administration*". Hal ini berarti bahwa buku yang disunting ke dua penulis tersebut berusaha mewujudkan administrasi publik demokratis yang melibatkan *active citizenship* dan *active administration*. *Active administration* di sini dimaksudkan bahwa pemerintah tidak sekedar meningkatkan kekuasaan administrasi tetapi memperkuat kerja kolaboratif dengan warganegara. Administrator publik seharusnya berbagi kuasa dengan masyarakat dan mengurangi control terhadap masyarakat serta meningkatkan kepercayaan kepada masyarakat melalui kolaborasi penyelenggaraan pemerintahan dengan masyarakat. Pemerintahan masyarakat ini merupakan partisipasi integrative antara masyarakat aktif dengan administrator aktif guna memenuhi kebutuhan, tujuan, dan sasaran bersama (King & Stivers 1998).

Dalam konteks partisipasi dalam proses advokasi untuk perubahan kebijakan publik, Lisa VeneKlasen dan Valerie Miller (2005) memiliki formula yang sederhana namun sangat kuat dan berpengaruh pada para aktivis NGO, yakni: "Pengetahuan (*knowledge*) + Suara Bising

(*noise*) = Perubahan Sosial (*social change*)”. Tentang formula itu, Hans Antlov (2005) dalam Kata Pengantar untuk edisi terjemahan karya mereka mengemukakan:

”Saya sendiri sangat percaya akan hal itu. Sebab pengetahuan saja tidak akan memiliki daya dobrak. Lebih jauh, pendekatan teknis yang hanya mempercayai kekuatan pengetahuan hanya akan mudah untuk disalahgunakan. Pengetahuan bukanlah kekuasaan. Hingga saat ini, terdapat anggapan bahwa dengan pengetahuan yang ”tepat”, setiap orang akan mampu mempengaruhi kebijakan publik, termasuk kaum miskin. Oleh karena itu kita harus membalikkan teori yang telah ada sejak jaman pertengahan (Flyvberg 1991), yaitu bahwa kekuasaan adalah pengetahuan. Para pemegang kekuasaan dapat dengan mudah mendefinisikan kembali kenyataan (dalam hal ini pengetahuan) untuk kemudian secara luas digunakan sebagai dukungan dan pengakuan mereka, yang pada akhirnya menjadi sebuah kebenaran sendiri. Organisasi masyarakat sipil akan tetap terpinggirkan, sampai mereka menyadari hal tersebut dengan baik. Bagian ”suara bising” berkaitan dengan kekuatan dan dukungan untuk sebuah gagasan. Suara bising (*noise*) tidak didasarkan pada fakta dan rasio, tetapi lebih sering digunakan sebagai propaganda. ... Hanya dengan kombinasi antara Suara Bising (dapat berbentuk kampanye publik atau artikel di media) dan Pengetahuan yang akan secara efektif membawa perubahan sosial, terlebih jika didukung oleh kelompok-kelompok yang memiliki kesadaran politik”.

Transparansi sebagai syarat partisipasi warga

Sebenarnya ada keterkaitan erat antara transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Partisipasi publik tidak akan dapat terlaksana tanpa adanya transparansi. Transparansi juga akan mendorong peningkatan akuntabilitas publik. Sementara akuntabilitas sulit terlaksana tanpa adanya pemantauan dan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan. Bahkan Denhardt dan Denhardt (2007) memberi syarat lebih dari akses informasi yang akurat, namun juga perlu memiliki pengetahuan yang memadai untuk memungkinkan warga berpartisipasi dalam sebuah sistem *local governance*.

”A fundamental precondition for a citizen’s being able to participate in local governance is possessing knowledge and accurate information as to what municipal service citizens might expect” (Denhardt & Denhardt 2007: 182).

Sejalan dengan itu, dalam konteks untuk mendukung konsepsi “*sound governance*” yang salah satu inti esensialnya adalah *partnership*, Farazmand (2004: 96-97) mengemukakan bahwa:

”Building partnerships is one of the most essential requirements of sound governance characterized by transparency and accountability, efficiency and effectiveness, responsiveness, fairness and justice, and citizen participation. While building effective partnerships is the first and essential step, transparency is the most important requirement for sustaining such a partnership for sound or good governance. Without transparency, partnerships are subject to failure due to the lack of openness and trust among partners in the governance process.” Farazmand (2004: 96-97)

Dalam pemikiran Farazmand (2004), guna mewujudkan kemitraan (*partnership*) yang efektif – yang merupakan inti dari konsepsi *sound governance* – diperlukan syarat esensial yakni transparansi. Tanpa transparansi kemitraan tidak akan efektif, karena tidak ada saling percaya yang mendalam di antara yang bermitra.

Dalam konteks penerapan *good governance* dalam proses perumusan kebijakan publik menjadi proses perumusan kebijakan publik yang deliberatif, menurut Dwidjowijoto (2003: 224-225), isu pentingnya adalah: “Apakah formulasi kebijakan sudah dilandasi praktek implementasi *good governance*, di dalam arti sudah transparan, akuntabel, wajar dan adil, dan merupakan ketanggaan terhadap perubahan lingkungan”.

Partisipasi publik dalam pembuatan keputusan administrasi publik

Istilah partisipasi publik, partisipasi warga, partisipasi politik, dan *civic engagement* seringkali dipakai bergantian oleh para ahli administrasi publik, meski sebenarnya masing-masing merefleksikan makna yang sedikit berbeda satu-sama lain.

“The terms public participation, citizen participation, political participation, and civic engagement are often used interchangeably, yet they each reflect different aspects of participation. Public participation is the broadest concept, and it includes participation activities that involve the public, the media, and other non-government social groups.” (Yang & Callahan 2005: 191, Callahan 2007: 150).

Ataupun:

“Citizen participation ... refers to the role of the public in the process of administrative decision making or involvement in making service delivery and management decisions.”(Callahan 2007:150-151).

Perubahan filosofi partisipasi: dari *zero sum game* ke arah *positive sum game*

Salah satu rujukan literatur klasik untuk konsep partisipasi adalah karya Sherry Arnstein yang dipublikasikan dalam *Journal of the American Institute of Planners* (35) tahun 1969: *A Ladder of Citizens Participation* yang di Indonesia lebih dikenal sebagai “tangga partisipasi”. Dalam hal ini penelusuran literatur mutakhir sampai pada karya Riccucci et al. (2007) yang mengkritisi konsep klasik tersebut sebagai berikut:

Sherry Arnstein’s ladder of participation (1969), depicts the way in which citizen participation was typically framed during the 1960’s: as a zero sum power struggle between government and citizens. Providing more participation was viewed as empowering the people at the expense of administrative and political power. As one moves up the ladder from manipulation at the bottom to citizen control at the top, citizens gain increasing increments of power as government gives it up. From an administrative perspective, the dominance of efficiency and technical skill gives way to citizen discretion.

Oleh karena itu, Riccucci dan kawan-kawan bermaksud merekomendasikan revisi atas konsep “tangga partisipasi” Arnstein (1969) yang berfilosofi *zero-sum game* dalam menghubungkan antara *government* dengan *citizens*, menggantikannya dengan model siklus partisipasi yang berdasar filosofi *positive-sum game*, lebih relevan dengan konsep *collaborative governance and management*.

“We suggest revising Arnstein’s ladder to more appropriately reflect the movement toward the concept of collaborative governance and management by turning the vertical ladder into a circle. From the perspective of collaboration, encouraging citizens participation in the public management process is not a zero-sum but a positive-sum game. A public executive can gain power by working with instead of against the citizenry. Through collaboration, citizens can introduce their particular knowledge and skills into the work of managing the delivery of public services. The public executive is an a key position to encourage this kind of collaboration by employing the approaches reflected in the steps of the circle of participation.” (Riccucci et. al. 2007:818).

Untuk konteks diskursus yang menggunakan perspektif kebijakan deliberatif, maka filosofi *positive-sum game* lebih relevan daripada filosofi *zero-sum game*. Sejalan dengan itu, nampaknya konsepsi *circle of participation* juga lebih relevan daripada *ladder of participation*.

Keuntungan dan biaya partisipasi

Proses partisipasi dalam administrasi public di samping ada keuntungan dan manfaatnya tentu juga ada biaya yang harus dikorbankan dan bahkan mungkin kerugiannya. Tentang apa keuntungan dan kerugian bagi pemerintah ataupun warga masyarakat bila pemerintah bersifat partisipatif dalam merumuskan kebijakan publik telah disarikan oleh Irvin dan Stansbury (2004) sebagaimana dideskripsikan dalam Tabel 1.

Tabel 1
Advantages of citizens participation in decision making

	Advantages to citizen participation	Advantages to government
Decision process	<i>Education (learn from and inform citizens)</i> <i>Persuade and enlighten government</i> <i>Gain skills for activist</i> <i>Citizenship</i>	<i>Education (learn from and inform citizens)</i> <i>Persuade citizens;</i> <i>build trust and allay or hostility</i> <i>Build strategic alliances</i> <i>Gain legitimacy of decisions</i>
Outcomes	<i>Break gridlock;</i> <i>achieve outcomes</i> <i>Gain some control over policy process</i> <i>Better policy and implementation decisions</i>	<i>Break gridlock; achieve outcomes</i> <i>Avoid litigation costs</i> <i>Better policy and implementation decisions</i>

Sumber: Irvin & Stansbury (2004:55)

Berdasarkan Tabel 1 menjadi jelas bahwa baik bagi warga sebagai partisipan maupun bagi pemerintah, partisipasi memberi keuntungan yang sangat bernilai. Dengan berpartisipasi, maka akan makin banyak warga yang bisa belajar berpartisipasi, belajar tentang substansi kebijakan yang dibahas, memperoleh informasi dan pencerahan, sehingga bisa menambah keahlian dan ketrampilan dalam fungsi dan perannya sebagai warga. Pihak pemerintah juga bisa mendapatkan pembelajaran, informasi dari warga, membangun kepercayaan warga, serta yang tidak kalah pentingnya adalah mendapatkan legitimasi kebijakan yang diputuskan bila melalui pola deliberatif.

Pada aspek *outcome* dari proses partisipasi, baik pemerintah maupun warga juga akan mendapatkan manfaatnya masing-masing. Baik pemerintah maupun warga akan mencapai kesepakatan tentang *outcome* kebijakan yang akan dicapai, serta secara bersama dapat memastikan proses pengambilan keputusan yang lebih baik, sehingga juga dapat berharap implementasi yang lebih efektif karena didukung seluruh stakeholders. Bagi warga proses perumusan kebijakan yang deliberatif juga bisa berarti peluang yang lebih besar untuk ikut mengontrol proses kebijakan publik.

Sejalan dengan Irvin dan Stansbury (2004), secara lebih spesifik dalam konteks proses kebijakan publik, Fischer (2003) dalam bukunya *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices* mengemukakan bahwa:

“Beyond its essential contribution to democracy per se, citizen participation in the policy process can contribute to the legitimation of policy development and implementation.” (Fischer 2003:205)

Lebih lanjut Fischer menyatakan bahwa:

“Broad public participation, in this respect, makes an instrumental as well as a normative contribution to democratic policy making. By decreasing conflict and increasing acceptance of or trust in decisions by government agencies, it can provide citizens with an opportunity to learn about policy problems. Such learning can improve the chances they will support the resulting decisions.” (Fischer 2003:205)

Tabel 2
Disadvantages of citizens participation in government decision making

	Disvantages to Citizen participations	Disdvantages to government
Decisions	<i>Time consuming (even dull)</i>	<i>Time consuming</i>
Process	<i>Pointless if decision is ignore</i>	<i>May backfire, creating more Hostility toward government</i>
Outcomes	<i>Worse policy decision if heavily influenced by opposing interest groups</i>	<i>Loss of decision-making control</i> <i>Possibility of bad decision that is politically impossible to ignore</i> <i>Less budget for implementation of actual projects</i>

Sumber: Irvin & Stansburry (2004: 58)

Ditambahkan oleh Fischer (2003), selain manfaat dan potensi “biaya” sebagaimana sudah dirinci Irvin dan Stansburry (2004), juga ada manfaat lain, seperti berkurangnya konflik serta makin meluasnya penerimaan warga atas kebijakan pemerintah, yang pada gilirannya (kalau implementasinya efektif dan konsisten) akan meningkatkan kepercayaan warga kepada pemerintah. Di samping itu juga terbukanya kesempatan bagi warga untuk mendapat pembelajaran tentang berbagai substansi kebijakan publik yang langsung terkait dengan kepentingannya.

Secara komprehensif Callahan mengemukakan bahwa:

“The reasons for including the public in the decision-making process are many and well documented in the public administrations literature. One reason for including citizens is to find out what the public wants- to ascertain their priorities and preferences and ensure that these values play a part in the decision making process. Doing so can reduce conflict and build trust. Another reason for including citizens is to improve the quality of the decision made by incorporating local knowledge in the process, which can lead to better outcomes. Both of these purposes are increasingly important as governments grow larger and more distant from their constituency, as programs and services are contracted out to third-party providers, and as the constituency itself grows in size and diversity. Traditionally, administrators rely on expert knowledge and have the tendency to dismiss the value of local, intimate knowledge. As a result, many citizens opt out of the deliberative process due to a perceived lack of knowledge or expertise, and may administrators make ill-fated decisions that convey a lack of appreciation for the intimate understanding of place and time. Another rationale for public participation is that it promotes openness and accountability, and in the process, advances fairness and justice. Ultimately, citizen participation can build social capital and cultivate mutual understanding and bonds of trust among public, decision makers, and governing institutions.” (Callahan 2007:157-158)

Tabel 3.
Perbandingan antara partisipasi tradisional dengan partisipasi deliberatif

	<i>Traditional Participation</i>	<i>Deliberative Participation</i>
<i>Style of interaction</i>	<i>Conflictual</i>	<i>Collaborative</i>
<i>Participation is sought</i>	<i>After agenda is set and decision are made</i>	<i>Early, before anything is set</i>
<i>Sills needed by public manager</i>	<i>Expert technician, managerial</i>	<i>Collaborative technician, facilitator</i>
<i>Role of citizen</i>	<i>Unequal participant</i>	<i>Equal partner</i>
<i>Citizenship skills needed</i>	<i>None</i>	<i>Communication, participation and conflict management skills</i>
<i>Approach to other key players</i>	<i>Mistrust</i>	<i>Trust</i>
<i>Administrative process</i>	<i>Static, invisible, closed</i>	<i>Dynamic, visible, open</i>
<i>Citizen options</i>	<i>Reactive</i>	<i>Proactive or reactive</i>
<i>Citizens output</i>	<i>Buy-in</i>	<i>Design</i>
<i>Public manager output</i>	<i>Decision</i>	<i>Process</i>
<i>Time to decision</i>	<i>Appears shorter and easier but often involves going back and redoing based on citizen reaction</i>	<i>Appears longer and more onerous but usually doesn't require redoing because citizens have been involved throughout; may take less time to reach decisions than through traditional processes</i>
<i>Decision is made</i>	<i>By political or administrative process or by public manager, perhaps in consultation with citizens</i>	<i>Emerged as a result of deliberation, equal opportunity for all to participate and influence the outcome</i>

Sumber: King, et. al. 1998:324

Partisipasi deliberatif

Guna memerinci ciri-ciri partisipasi deliberatif, sekaligus membedakannya dengan partisipasi konvensional, King et al. (1998) telah mendeskripsikannya dalam bentuk matriks dalam Tabel 3. Melalui deskripsi konseptual dalam Tabel 3 perbedaan proses partisipasi deliberatif dengan partisipasi tradisional dapat diidentifikasi dengan jelas. Mulai dari pola interaksi antar *stakeholder*, kapan mengundang partisipan, kapasitas fasilitator, kompetensi warga, hubungan antar *stakeholder*, proses administrasi, opsi bagi warga, apa yang bisa dilakukan warga, apa yang bisa dilakukan fasilitator, sampai keputusan pengaturan waktu, maupun proses pembuatan keputusan sebagai puncaknya. Seluruh perbedaan tersebut sekaligus bisa dijadikan alat analisis dalam kancah penelitian ini.

Tabel 4
Perbandingan antara diskusi/debat, dialog, dengan deliberasi

<i>Discussion/Debate</i>	<i>Dialogue</i>	<i>Deliberation</i>
<i>Assuming there is a right answer and you have it</i>	<i>Assuming that many people have pieces of the answer and that together they can craft a solution</i>	<i>Assuming democracy involves participating with others to determine what is the best for all</i>
<i>Combative: two sides oppose each other and attempt to prove each other wrong</i>	<i>Collaborative: two or more sides work together</i>	<i>Constructive: multiple sides determine what they will and won't do to solve problems</i>
<i>About winning</i>	<i>About exploring common ground as well as differences</i>	<i>About weighing options and reaching decisions</i>
<i>Listening to find flaws and make counter-arguments</i>	<i>Listening to understand, find meaning and agreement</i>	<i>Listening to understand what is at stake</i>
<i>Involves countering of other position without focusing on feelings or relationship and often belittles or deprecates other person</i>	<i>Involves a real concern for the other and seeks not to alienate or offend</i>	<i>Involves struggling with hard choices and making collective decisions</i>
<i>Defending assumptions as truth</i>	<i>Revealing assumptions for reevaluations</i>	<i>Translating assumptions into options</i>
<i>Critiquing the other side's positions</i>	<i>Reexamining all positions</i>	<i>Incorporating and building on all positions to create an integrated view of the whole</i>
<i>Defending one's own views against those of others</i>	<i>Admitting that other's thinking can improve on one's own</i>	<i>Recognizing that there are multiple views on issues and multiple approaches for problem solving</i>
<i>Seeking a conclusion or vote that ratifies your positions</i>	<i>Discovering new options, not seeking closure</i>	<i>Finding common ground for action</i>

Sumber: Bramson (2000:70)

Adapun guna mendukung proses partisipasi yang deliberatif, maka dibutuhkan fasilitasi agar proses musyawarah antar kelompok *stakeholder* dapat berjalan dengan pola komunikasi yang sesuai dengan ciri-ciri deliberatif tersebut. Dalam kaitan ini pola komunikasi yang deliberatif tersebut telah dirinci oleh Ruth Am Bramson (2000), sekaligus dibedakan dengan pola komunikasi kategori debat/dialog maupun diskusi seperti pada Tabel 4.

Guna mendalami lebih lanjut proses partisipasi deliberatif pada khususnya maupun proses perumusan kebijakan perencanaan pembangunan daerah pada umumnya, Tabel 3 dan 4 memberi "*tools of analysis*" melalui deskripsi rinci perbedaan antara proses diskusi atau debat dengan proses dialog dibandingkan dengan proses deliberasi. Perbedaan bisa diidentifikasi melalui asumsi proses interaksi, posisi para pihak, arti materi diskusi bagi para pihak, tujuan

mendengarkan yang diungkapkan pihak mitra, tujuan keterlibatan, sikap masing-masing terhadap asumsi keterlibatan, sikap terhadap argumentasi mitra, sampai apa yang sebenarnya dicari dari proses interaksi tersebut.

Tabel 5
Perkembangan konsep dan praktik partisipasi dalam konteks perkembangan teori pembangunan

<i>Era</i>	<i>Approach</i>	<i>Institutional and Intellectual Influences</i>	<i>Development Theory: approach to immanent processes and imminent interventions</i>	<i>Approach to Citizenship</i>	<i>Locus/level of engagement</i>
1940-1950	Community (colonial) development	United Kingdom Colonial Office 1944 Report on Mass Education in Africa	Immanent (Re)produce stable rural communities to counteract processes of urbanization and sociopolitical change, including radical nationalist and leftist movements Imminent Development requires participation and self reliance; cost-sharing. Animation rurale, adult literacy and extention education, institution-building, leadership training, development projects	Participation as an obligation of citizenship; citizenship formed in homogeneous communities	Community
1960-1970	Community development (post-colonial)	Post-colonial governments (social welfare or or specialized departments)	Immanent As above; also development of stage hegemony moral economy of state penetration Imminent As above; also health, education		
1960	Political Participation	North American political science	Immanent Political development dimension of modern ization theory. Participation as securing stability, legitimacy for new states and strengthening the political system Imminent Voter education; support for political parties	Participation (e.g. voting, campaign party membership, political) as a right and an obligation of citizenship	Political system and constituent parts; citizens

<i>Era</i>	<i>Approach</i>	<i>Institutional and Intellectual Influences</i>	<i>Development Theory: approach to immanent processes and imminent interventions</i>	<i>Approach to Citizenship</i>	<i>Locus/level of engagement</i>
1960-1970	<i>Emancipatory participation (EP)</i>	<i>Radical 'southern' researchers/ educationalists. Freire, Fals Borda Rahman and Vatican Council</i>	<i>Immanent Analyse and confront 'structures of oppression' Within existing forms of economic development state formation, political rule and social differentiation Imminent EP: Participatory action research, conscientization, popular education, support for popular organizations LT: Form base Cristian communities, training for transformation, popular education</i>	<i>Participation as a right of citizenship participatory citizenship as a means of challenging subordination and marginalization</i>	<i>Economic and civil spheres communities citizens</i>
	<i>Liberation Theology (LT)</i>	<i>Latin Americal Catholic priests Gutierrez, Sobrino</i>			
1970 - 1990	<i>Alternative development</i>	<i>Dag Hammarskjold Conference 1974 Development Dialogue, IFAD Dossier Nerfin, Friedmann</i>	<i>Immanent Critique of 'mainstream' development as exclusionary, impoverishing and homogenizing proposal of alternatives based around territorialism, cultural pluralism and sustainability Imminent Popular education: strengthen social movements and self-help groups</i>	<i>Participation as a right of citizenship citizenship as a key objective of alternative development, to be realized in multilevel political communities</i>	<i>Initially focused on communities and civic society, latterly the state through inclusive governance</i>
1980 - present	<i>Populist/ Participation in development</i>	<i>Development professionals MYRADA NGO's (e.g, IIED) World Bank Participation Learning Group UN Agencies Chambers</i>	<i>Immanent Little direct engagement; implicit critique of modernization Imminent Failure of top-down projects and planning participation required to empower people capture indigenous people's knowledge, ensure sustainability and efficiency of interventions. Participatory: rural/urban appraisals, Learning and action, monitoring and evaluation; NGDO projects.</i>	<i>Focus on participation in projects rather than in broader political communities</i>	<i>Development professionals and agencies; local participants</i>

<i>Era</i>	<i>Approach</i>	<i>Institutional and Intellectual Influences</i>	<i>Development Theory: approach to immanent processes and imminent interventions</i>	<i>Approach to Citizenship</i>	<i>Locus/level of engagement</i>
<i>Mid 1990-Present</i>	<i>Social capital</i>	<i>World Bank Social Capital and Civil Society Working Group Putnam, Bourdieu Narayan</i>	<i>Immanent Social capital promoted as a basis for economic growth Imminent Local institution building, support participation in networks and associations</i>	<i>Participation as a right and obligation of citizenship</i>	<i>Civic associations</i>
<i>Late 1990-</i>	<i>Participatory governance and citizenship participation</i>	<i>Participatory Research and Action (Delhi), Institute for Institute for Development Studies, Brighton (Participation Group)</i>	<i>Immanent Development requires liberal or social democracy, with a responsive state and strong civil society. Some focus on social justice Imminent Convergence of 'social' and 'political' participation, scaling-up of participatory methods, state-civic partnership, decentralization, participatory budgeting, citizens' hearings, participatory poverty assessments, PRSP consultations</i>	<i>Participation as primarily a right of citizenship</i>	<i>Citizens, civil society, state agencies and institutions</i>

Partisipasi dan kepercayaan publik pada pemerintah

Berlangsungnya proses partisipasi publik deliberatif dalam pengambilan keputusan dalam lingkup pemerintahan baik dalam proses administrasi maupun politik akan mampu meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah sebagaimana dikemukakan Wang dan Wart (2007). Dengan demikian ada keterkaitan antara transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan kepercayaan publik pada pemerintah.

Sudah sejak lama para ahli mengingatkan akan pentingnya partisipasi agar terbangun kepercayaan publik kepada para administrator. King dan Stiver (1998) dalam buku *Government is Us* misalnya, mendesak agar para administrator melibatkan warga masyarakat. Rakyat harus dilihat sebagai warga masyarakat (bukan *customer*), sehingga dapat saling membagi otoritas dan melonggarkan kendali, serta percaya (*trust*) terhadap keefektifan kolaborasi dan kemitraan (*partnership*). Transparansi yang diikuti dengan partisipasi dan bukti konsistensi kebijakan inovatif pemerintah daerah yang akuntabel akan dapat menjadi awal terbangunnya kepercayaan tersebut.

Hickey dan Mohan (2004) mencoba memetakan perkembangan dan penerapan konsep partisipasi dalam perkembangan teori pembangunan secara ringkas dalam Tabel 5. Deskripsi perkembangan konsep dan praktik partisipasi dalam konteks perkembangan teori pembangunan sebagaimana tertulis dalam Tabel 5 di atas telah menguatkan uraian sebelumnya dari sisi

perkembangan ilmu administrasi publik sebagai administrasi pembangunan. Perkembangan mutakhir dalam deskripsi Tabel 5 tersebut sejalan dengan filosofi *New Public Services* (Denhard & Denhardt 2007) yang mengedepankan partisipasi berbasis hak warga. Di Indonesia hal ini sebenarnya sudah memiliki landasan yuridis sejak ratifikasi *Ecosoc Right* melalui UU nomor 11 dan 12 tahun 2005. Kajian partisipasi dalam manajemen pelayanan publik yang berbasis hak warga, seperti yang melalui penggunaan *Citizen Report Card (CRC)* juga sudah mulai lazim.

Simpulan

Dari uraian di atas, dapat ditarik beberapa simpulan. Pertama, fokus kajian ilmu administrasi publik terhadap konsep partisipasi terus berubah dan berkembang seiring dengan perkembangan orientasi dan paradigma ilmu administrasi publik itu sendiri; Ke dua, perubahan makna konsep partisipasi bukan hanya dalam konteks fokusnya saja, namun juga yang lebih mendasar dalam filosofinya. Partisipasi yang awalnya oleh Arnstein (1969) dan para penerusnya didasarkan pada filosofi *zero sum game*, kini sejalan dengan pergeseran orientasi ilmu administrasi publik dari *government* ke *governance*, telah berubah ke arah *positive sum game*; Ke tiga, sejalan dengan munculnya *New Public Services* dalam perkembangan ilmu administrasi publik yang fokus pada *citizen right based*, maka partisipasi mutakhir juga bersifat *right based*. Ke empat, perubahan fokus orientasi dan filosofi konsep partisipasi tentu saja juga menuntut perubahan peran administrator publik. Pada gilirannya peran yang berubah menuntut prasyarat kompetensi yang berbeda.

Daftar Pustaka

- Arnstein SR (1969) A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(3):216-224.
- Bramson RA (2000) *The Deliberative Public Manager, Engaging Citizens in Productive Public Conversations*, in partial fulfillment of the Doctor of Philosophy in Public Administration, The Union Institute Graduate College USA.
- Callahan K (2007) *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. Boca Raton: CRC Press;
- Cohen JM & Norman TU (1977). *Rural Development Participation: Concept and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation*, Ithaca, New York, Cornell University.
- Davis K & John WN (1972) *Human Behavior at Work: Organizational Behavior*. Fourth Edition. New York: McGraw Hill Book Company.
- Davis K & John WN (1989) *Human Behavior at Work, Organizational Behavior*. Eight Edition. New York: McGraw Hill Book Company.
- Denhardt JV & Robert BD (2007) *The New Public Service: Serving, Not Steering*. Expanded Edition. New York: M.E. Sharpe.
- Dwidjowijoto RN (2003) *Kebijakan Publik: Perumusan, Implementasi, Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Fischer F (2003) *Reframing Public Policy, Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Flyvbjerg B (1991) *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago: Chicago University Press.
- Hickey S & Mohan G (2004) (eds) *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*. London: Zed Books.
- Irvin RA & Stansbury J (2004) *Citizen participation in decision making: is it worth the effort*. *Public Administration Review*: 64(1):55-65.
- King SC, Feltey KM, & Susel BO (1998) *The question of participation toward authentic public participation in public administration*. *Public Administration Review* Vol. 58(4):317-326.

- King CS & Stivers C (1998) *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks CA: Sage Publications.
- New Economic Foundation (2001) *Participation Works! 21 techniques for the 21st century*. UK: New Economic Foundation.
- Riccucci, Norma M, Cooper TL, & Bryer TA (ed) (2007) William Robertson: exemplar of politics and public management rightly understood. *Public Administration Review* 67(5): 816-823.
- Tjokrowinoto M (1987) *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- VeneKlasen, Lisa & Miller V (2005) *Pertalian Baru atas Kekuasaan, Rakyat & Politik: Panduan Aksi Bagi Advokasi dan Partisipasi Masyarakat (terjemahan: Kampung Kreasi Yogyakarta), dengan Kata Pengantar: Hans Antlov*. Bandung: Garis Pergerakan.
- Wamsley GL & Wolf JF (ed) (1996) *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*. Thousand Oaks London: Sage Publications.
- Wang X & Wart MW (2007) When public participation in administration leads to trust: an empirical assessment of manager perceptions. *Public Administration Review* Volume 67, Issue 2, pages 265–278.
- Yang K & Callahan K (2007) Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality. *Public Administration Review* 67(2):249-264.
- Zed M (2008) *Metode Penelitian Kepustakaan*. Cetakan kedua. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.