

BAB II

TINJAUAN TEORI

II.1 Kajian Pustaka

Janja Nogrased dan Mirko Vintar (2004) *Technology as the Key Driver of Organizational Transformation in the E-government Period: Towards a New Formal Framework*. Hasil penelitian bahwa ICT memainkan peran yang lebih penting selama periode *e-government* dari sebelumnya, sementara pada saat yang sama antar ketergantungan pada unsur-unsur lain dalam organisasi harus membentuk hubungan yang lebih kuat daripada sebelumnya dalam rangka untuk menyediakan realisasi maksimum potensi TIK itu. Hubungan baru dan ketergantungan antar faktor utama pembangunan *e-government* yang sukses, dicoba untuk diformalkan melalui model yang disarankan, berada di ambang menjadi dikembangkan. Sebuah keberhasilan pelaksanaan model dalam praktek memerlukan pendekatan strategis terhadap pengembangan dan transformasi organisasi sektor publik.

Pada saat yang sama, harus ada diakui batas dan kelemahan dari model yang disarankan, karena pengenalan sukses *e-government* dan eksekusi diperlukan perubahan organisasi dalam organisasi sektor publik tidak hanya dipengaruhi oleh unsur-unsur dalam organisasi, tetapi juga oleh faktor-faktor eksternal seperti kemauan politik untuk perubahan, sumber daya keuangan, penghapusan ketidakpercayaan terhadap teknologi baru, hambatan hukum, tuntutan pengguna, dan lain-lain. Model ini harus dilengkapi lebih lanjut dengan faktor eksternal, yang

sangat spesifik di sektor publik dan tidak dapat langsung dibandingkan dengan organisasi sektor swasta.

Muhammad Munadi (2008) judul penelitiannya adalah *community participation in the public policy making in education sector in Surakarta municipality*. Hasil penelitiannya yaitu kebijakan publik bidang pendidikan yang dibuat selama kurun 2005 - 2006 di Kota Surakarta telah mengupayakan partisipasi masyarakat dalam pembuatannya, tetapi partisipasinya masih mendasarkan pada aturan yang mewajibkannya. Kebijakan publik bidang pendidikan yang dibuat selama kurun 2005 – 2006 di Kota Surakarta adalah alokasi anggaran pendidikan di APBD dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pendidikan.

Wujud partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik pada alokasi anggaran pendidikan pada APBD mendasarkan pada model *bottom up* dari mulai Musyawarah rencana membangun kelurahan (musrenbangkel), musyawarah rencana membangun kecamatan (musrenbangkam) dan musyawarah rencana membangun kota (musrenbangkot). Proses ini ditutup dengan *public hearing* dalam pembahasan APBD dalam bentuk RAPBD sebelum disahkan. Sedangkan wujud partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik pada Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) Pendidikan diawali dan diakhiri dengan *public hearing* pada masyarakat Surakarta, pengisian angket, dan *Focus Group Discussion (FGD)* sebanyak tiga kali.

Masyarakat yang berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan publik bidang pendidikan pada alokasi anggaran pendidikan pada APBD adalah pihak

eksekutif, wakil organisasi sosial, wakil LSM, wakil kelompok sosial, wakil organisasi seni, karang taruna dan organisasi pemuda, sektor swasta, wakil perempuan, serta tokoh masyarakat di semua tingkatan pemerintahan. Partisipasi dalam pembuatan RAPERDA Pendidikan adalah: pihak eksekutif, pelaku pendidikan, sekolah, LSM dan akademisi. Cara berpartisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik bidang pendidikan ada 2, yaitu langsung dan tidak langsung. Langsung berupa tatap muka dengan anggota DPRD (baik DPRD menemui *stakeholder* maupun *public hearing* yang dilaksanakan oleh DPRD) dan tidak langsung melalui media cetak elektronik dan media cetak.

Wahyudi Kumorotomo (2008) dengan fokus penelitiannya adalah pelaksanaan sistem UPIK Kota Yogyakarta yang mampu membangkitkan partisipasi warga dalam penyelenggaraan pemerintahan Kota. Sedangkan pelaksanaan *E-procurement* di kota Surabaya telah membuat proses tender berjalan transparan dan pemenang tender dari pengusaha kecil dan local, yang selama ini dimenangkan kelompok pengusaha besar karena mampu membayar pelicin yang besar. Hasil penelitian menunjukkan dari pengalaman UPIK di kota Jogja dan *E-procurement* di Kota Surabaya, tampak bahwa peluang bagi reformasi birokrasi publik diantara organisasi pemerintahdaerah di Indonesia kini terbuka sangat lebar. Yang diperlukan sekarang ini adalah pembaruan komitmen para pemimpin atau pejabat di tingkat pusat maupun daerah untuk terus mendorong reformasi birokrasi melalui *e-government*. Dua contoh penerapan *e-government* di Jogja dan Surabaya ini membuktikan betapa pentingnya komitmen pimpinan organisasi agar teknologi informasi dapat dimanfaatkan untuk mengikis budaya birokrasi yang kurang efisien dan penuh dengan persoalan korupsi, kolusi dan nepotisme. Secara

umum dapat dilihat bahwa meskipun kebanyakan situs web pemerintah daerah masih sekadar memindahkan data base umum yang dimiliki oleh Pemda, tetapi contoh UPIK di Kota Jogja menunjukkan kecenderungan untuk mengarah ke tahap interaktif sedangkan contoh *e-procurement* di Kota Surabaya bahkan sudah mengarahkan tahap transaktif. Jika perkembangan semacam ini juga diikuti oleh daerah-daerah lain yang masih dalam tahap informatif, perkembangan *e-government* tentunya akan lebih bersifat dinamis dan akan sangat menguntungkan dari segi efisiensi pelayanan publik. Kesimpulan penting yang dapat ditarik dari studi kasus di kedua kota ini ialah bahwa *e-government* yang dilaksanakan secara serius dan konsisten akan sangat menunjang transparansi pelayanan publik. Dalam kasus UPIK di Kota Jogja, tampak bahwa kontak interaktif antara warga masyarakat dengan Pemerintah Kota akan memaksa parapejabat daerah untuk selalu responsif terhadap keluhan dan permintaan warga.

Topo Hudoyo (2010) dengan fokus penelitian UPIK sebagai aplikasi *e-government* Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai media untuk mewujudkan pemerintahan yang terbuka dan partisipatif. Dengan menggunakan metode Analisis SWOT dan Perancangan FAST, penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kualitas *upik.jogjakota.go.id* dan mengembangkannya menjadi model konseptual situs web sebagai *benchmark* situs web yang sesuai dengan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Data yang telah dikumpulkan berupa hasil observasi terhadap tampilan portal *upik.jogjakota.go.id*, hasil *content analysis* portal *upik.jogja.go.id*, dan hasil wawancara akan dianalisis dengan menggunakan Analisa SWOT untuk melihat kelayakan sebuah *web Government* dalam melayani publik menurut Undang-Undang Keterbukaan

Informasi Publik, dan mengetahui seberapa efektif dampak pemanfaatan *e-government* khususnya bagi pelayanan publik melalui portal *upik.jogjakota.go.id*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan media tersebut kurang optimal karena belum tercapainya tujuan dan nilai-nilai transparansi. Pengelolaan portal UPIK masih terlihat adanya kekurangan antara lain terkait dengan unsur tujuan dan nilai-nilai yang hendak dicapai dari aplikasi *e-government* yang diciptakan. Portal tersebut sebetulnya bisa didesain sebagai media interaksi antara warga dan para pejabat Pemerintah.

Penelitian Erik S. Holle (2011) Tentang Pelayanan Publik Melalui *Electronic Government* : Upaya Meminimalisir Praktek Maladministrasi Dalam Meningkatkan *Public Service* hasil dari penelitian bahwa Kontak langsung dalam pemberian pelayanan memberi peluang yang besar terjadinya praktek maladministrasi. Oleh karenanya, maka diperlukan sebuah upaya untuk meminimalisir atau bahkan menghilangkan praktek maladministrasi dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi dalam bingkai *electronic government* dalam pemberian pelayanan, sehingga kontak langsung antara penyedia layanan dan pengguna layanan tidak lagi terjadi. Di Indonesia, peluang untuk itu sudah ada dengan dikeluarkannya Inpres Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan e-Gov (*electronic-Government framework*), salah satu tujuannya adalah memberikan pelayanan publik yang berkualitas yang memenuhi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Rustan (2012) penelitiannya tentang partisipasi masyarakat dalam melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah. Hasil penelitiannya adalah kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat diperlukan dalam rangka meningkatkan profesionalisme, kinerja, serta tanggungjawab pemerintah daerah. Ketentuan perundang-undangan juga secara tegas mengatur peran serta masyarakat sebagai *social control* dengan optimal. Pemerintah daerah, guna mendorong hal tersebut perlu menerapkan manajemen publisitas, dimana setiap informasi, kebijakan, program dan kegiatan, serta tingkat pencapaian yang diraih perlu disampaikan kepada publik.

Untuk mengoptimalkan peran masyarakat secara nasional, pemerintah pusat dapat memberikan sanksi kepada daerah yang tidak melaksanakan proses-proses pemerintahan secara partisipatif sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Selanjutnya Pemerintah pusat dapat menstimulus daerah dengan memberikan penghargaan kepada daerah yang memiliki indeks partisipasi masyarakat yang baik. Yang dimaksud dengan indeks partisipasi masyarakat adalah tingkatan yang menunjukkan kemajuan daerah dalam mendorong partisipasi masyarakat.

Andrew Chadwick and Christopher (2013), dalam penelitiannya berjudul *Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "e-government" in the United States, Britain, and the European Union*. Focus penelitian model interaksi antara warga dengan Negara berbasis *e-government* dalam bingkai perubahan dari tatanan government ke *good governance*. Studi

kasus Amerika Serikat, Inggris dan Uni Eropa baik level pemerintahan local maupun supra lokal.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan teknologi dalam berpemerintahan (e-government) sudah diterapkan sejak tahun 1990-an. Perkembangan model interaksi warga dengan negara mengalami pergeseran dari model managerial, konsultatif dan partisipatif. Model managerial adalah model interaksi warga dengan berbasis ICT, dimana pemerintah cukup dominan mengendalikan dalam relasi. Sedangkan model konsultatif adalah interaksi warga dan Negara berbasis ICT, dimana legislatif dominan untuk memperjuangkan warga dalam *public policy*. Sedangkan model partisipatif adalah model interaksi warga dan Negara berbasis ICT dimana warga diberikan kebebasan untuk mengendalikan relasi, dimana pemerintah lebih banyak berperan fasilitatif saja, hal ini kuat di Amerika Serikat. Dengan penggunaan ICT dalam konteks relasi warga dan Negara bisa meningkatkan partisipasi warga dalam pengambilan kebijakan publik karena akan terjadi efektivitas dan efisiensi dalam segi waktu maupun biaya yang dikeluarkan.

Hikmawati (2013) dengan fokus penelitiannya adalah partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan public. Hasil penelitian Dalam tata pemerintahan yang berpusat ke rakyat atau tata pemerintahan partisipatif, kebijakan ditempatkan sebagai proses sosial politik tempat warga menegosiasikan alokasi barang dan anggaran publik. Kebijakan bukan hanya terbatas persoalan teknis yang dapat diselesaikan secara teknokratis oleh sekelompok orang yang dipercaya untuk merumuskan itu (biasanya politisi, birokrat, atau akademisi).

Kebijakan merupakan ruang bagi teknisi dan anggota masyarakat untuk melakukan interaksi dan menggabungkan pengetahuan. Karena itu kebijakan harus melibatkan pihak yang luas, dan agar dapat terlaksana harus menjamin agar kepentingan berbagai pihak (*stakeholders*) sudah dikonfrontasi atau dinegosiasikan. Dalam perspektif ini partisipasi tidak dipandang sebagai cara melainkan tujuan itu sendiri. Hal ini ditujukan sebagai upaya mewujudkan *Good Governance* dalam pelaksanaan kebijakan di Indonesia. Oleh karena itu, perumusan kerangka kebijakan ini dilakukan melalui berbagai konsultasi publik sebagai upaya mengembangkan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik. Partisipasi masyarakat yang luas dapat bermanfaat bagi pemerintahan lokal agar menjadi lebih transparan dan akuntabel, sebaliknya aturan-aturan yang *top-down* dari para elite dapat mematikan semangat masyarakat sipil.

Posisi Penelitian dibandingkan penelitian sebelumnya

Dalam pemaparan hasil penelitian yang terkait dengan partisipasi public berbasis *E-Government* pada intinya partisipasi public berbasis *e-government* belum optimal karena banyak pemerintahan daerah belum mempunyai komitmen untuk mengoptimalkan system *online*. Namun dari beberapa penelitian belum sampai analisis mengapa sistem *E-government* pemerintahan daerah, sehingga mampu memberikan rekomendasi perbaikan dan revitalisasi sistem ini.

Demikian pula hasil penelitian studi kasus yang lebih menekankan aplikasi evaluasi dari pelaksanaan sistem *online* ala UPIK Kota Yogyakarta dan *E-procurement*, namun hasil penelitian juga belum sampai pada rekomendasi untuk

memperbaiki sistem tersebut. Penelitian ini belum sampai langkah konkrit bagaimana memperbaiki pelayanan warga berbasis IT, karena persoalannya sebetulnya tidak semata-mata sistem *online* semata. Namun masalah pokoknya (*core problem*) adalah bagaimana berbagai macam informasi, keluhan dan kritikan itu bisa direspon oleh pimpinan lembaga atau SKPD secara virtual, sehingga bisa memuaskan warga. Selama ini pemerintah daerah merespon secara manual, sehingga masih belum berjalan secara optimal.

Untuk itu penelitian mencoba menganalisis berbagai faktor yang mendukung dan menghambat partisipasi publik berbasis website, seperti faktor SDM pelaksana sistem *online*, struktur kelembagaan yang relevan dengan kebutuhan sistem *online*, kultur birokrasi dan kepemimpinan yang mendukung sistem. Pada akhirnya ditemukan konsep birokrasi yang relevan dengan pelaksanaan sistem *online* dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Konsep baru itu kita sebut sebagai birokrasi virtual dengan berbagai karakteristiknya, sehingga penerapan sistem *online* bisa berjalan optimal atau tidak setengah hati. Pada akhirnya pemerintah daerah dapat memanfaatkan system ini dalam berbagai pelayanan public secara cepat, termasuk dalam merumuskan kebijakan pemerintah daerah.

Selanjutnya akan dipaparkan ringkasan hasil penelitian terdahulu, adapun ringkasan tersebut sebagai berikut :

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Jenis Penelitian	Judul dan Tahun Penelitian	Hasil
1	Janja Nograsedk and Mirko Vintar	Jurnal Penelitian	Technology as the Key Driver of Organizational Transformation in the E-government Period: Towards a New Formal Framework. (2004)	ICT memainkan peran yang lebih penting selama periode <i>e-government</i> dari sebelumnya, sementara pada saat yang sama antar-ketergantungan pada unsur-unsur lain dalam organisasi harus membentuk hubungan yang lebih kuat daripada sebelumnya dalam rangka untuk menyediakan realisasi maksimum potensi TIK itu. Hubungan baru dan ketergantungan antar faktor utama pembangunan <i>e-gov</i> yang sukses, dicoba untuk diformalkan melalui model yang disarankan, berada di ambang menjadi dikembangkan. Sebuah keberhasilan pelaksanaan model dalam praktek memerlukan pendekatan strategis terhadap pengembangan dan transformasi organisasi sektor public
2	Muhammad Munadi	Jurnal penelitian	Community participation in the public policy making in education sector in Surakarta municipality.	Masyarakat yang berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan publik bidang pendidikan pada alokasi anggaran pendidikan pada APBD adalah

			(2008)	<p>pihak eksekutif, wakil organisasi sosial, wakil LSM, wakil kelompok sosial, wakil organisasi seni, karang taruna dan organisasi pemuda, sektor swasta, wakil perempuan, serta tokoh masyarakat di semua tingkatan pemerintahan. Partisipasi dalam pembuatan RAPERDA Pendidikan adalah: pihak eksekutif, pelaku pendidikan, sekolah, LSM dan akademisi. Cara berpartisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik bidang pendidikan ada 2, yaitu langsung dan tidak langsung. Langsung berupa tatap muka dengan anggota DPRD (baik DPRD menemui <i>stakeholder</i> maupun <i>public hearing</i> yang dilaksanakan oleh DPRD) dan tidak langsung melalui media cetak elektronik dan media cetak.</p>
3	Wahyudi Kumorotomo	Jurnal penelitian	Pengembangan <i>e-government</i> untuk peningkatan transparansi pelayanan publik. (2008)	<i>E-government</i> yang dilaksanakan secara serius dan konsisten akan sangat menunjang transparansi pelayanan publik di Surabaya. Dalam kasus UPIK di kota Jogja, tampak bahwa kontak interaktif antara warga masyarakat dengan Pemda akan memaksa para pejabat daerah untuk selalu

				responsif terhadap keluhan dan permintaan warga.
4	Topo Hudoyo	Jurnal penelitian	Evaluasi aplikasi <i>e-government</i> Pemerintah Kota Yogyakarta sebagai media untuk mewujudkan pemerintahan yang terbuka dan partisipatif. (2010)	Analisa SWOT untuk melihat kelayakan sebuah <i>web Government</i> dalam melayani publik menurut UU KIP, dan mengetahui seberapa efektif dampak pemanfaatan <i>e-government</i> khususnya bagi pelayanan publik melalui portal upik.jogjakota.go.id . Hasil Menunjukkan pengelolaan media tersebut kurang optimal karena belum tercapainya tujuan dan nilai-nilai transparansi. Pengelolaan portal UPIK masih terlihat adanya kekurangan antara lain terkait dengan unsur tujuan dan nilai-nilai yang hendak dicapai dari aplikasi <i>e-government</i> yang diciptakan. Portal tersebut sebetulnya bisa didesain sebagai media interaksi antara warga dan para pejabat.
5	Erik S. Holle	Jurnal penelitian	Pelayanan Publik Melalui Electronic Government: (2011)	Upaya Meminimalisir Praktek Maladministrasi Dalam Meningkatkan Public Service hasil dari penelitian bahwa Kontak langsung dalam pemberian pelayanan memberi peluang yang besar terjadinya praktek maladministrasi. Oleh karenanya, maka diperlukan sebuah upaya

				<p>untuk meminimalisir atau bahkan menghilangkan praktek maladministrasi dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi dalam bingkai <i>electronic government</i> dalam pemberian pelayanan, sehingga kontak langsung antara penyedia layanan dan pengguna layanan tidak lagi terjadi. Di Indonesia, peluang untuk itu sudah ada dengan dikeluarkannya Inpres Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan e-Gov (<i>electronic-Government framework</i>), salah satu tujuannya adalah memberikan pelayanan publik yang berkualitas yang memenuhi prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (<i>good governance</i>).</p>
6	Rustan	Jurnal penelitian	Partisipasi masyarakat dalam melakukan control terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah. (2012)	<p>Kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat diperlukan dalam rangka meningkatkan profesionalisme, kinerja, serta tanggungjawab pemerintah daerah. Ketentuan perundang-undangan juga secara tegas mengatur peran serta masyarakat sebagai <i>social control</i> dengan optimal. Pemerintah</p>

				<p>daerah, guna mendorong hal tersebut perlu menerapkan manajemen publisitas, dimana setiap informasi, kebijakan, program dan kegiatan, serta tingkat pencapaian yang diraih perlu disampaikan kepada publik.</p> <p>Untuk mengoptimalkan peran masyarakat secara nasional, pemerintah pusat dapat memberikan sanksi kepada daerah yang tidak melaksanakan proses-proses pemerintahan secara partisipatif sesuai peraturan perundangan yang berlaku.</p> <p>Selanjutnya, Pemerintah pusat dapat menstimulus daerah dengan memberikan penghargaan kepada daerah yang memiliki indeks partisipasi masyarakat yang baik. Yang dimaksud dengan indeks partisipasi masyarakat adalah tingkatan yang menunjukkan kemajuan daerah dalam mendorong partisipasi masyarakat.</p>
7	Andrew Chadwick and Christopher	Jurnal penelitian	<i>Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "e-government" in the United States, Britain, and the European Union.</i>	Penerapan teknologi dalam berpemerintahan (e-government) sudah diterapkan sejak tahun 1990-an. Perkembangan model interaksi warga dengan negara mengalami pergeseran

			(2013)	<p>dari model managerial, konsultatif dan partisipatif. Model managerial adalah model interaksi warga dengan berbasis ICT, dimana pemerintah cukup dominan mengendalikan dalam relasi. Sedangkan model konsultatif adalah interaksi warga dan Negara berbasis ICT, dimana legislatif dominan untuk memperjuangkan warga dalam <i>public policy</i>. Sedangkan model partisipatif adalah model interaksi warga dan Negara berbasis ICT dimana warga diberikan kebebasan untuk mengendalikan relasi, dimana pemerintah lebih banyak berperan fasilitatif saja, hal ini kuat di Amerika Serikat. Dengan penggunaan ICT dalam konteks relasi warga dan Negara bisa meningkatkan partisipasi warga dalam pengambilan kebijakan publik karena akan terjadi efektivitas dan efisiensi dalam segi waktu maupun biaya yang dikeluarkan.</p>
8	Hikmawati	Jurnal penelitian	Partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan public. (2013)	Kebijakan merupakan ruang bagi teknisi dan anggota masyarakat untuk melakukan interaksi dan menggabungkan

				<p>pengetahuan. Karena itu kebijakan harus melibatkan pihak yang luas, dan agar dapat terlaksana harus menjamin agar kepentingan berbagai pihak (<i>stakeholders</i>) sudah dikonfrontasi atau dinegosiasikan. Dalam perspektif ini partisipasi tidak dipandang sebagai cara melainkan tujuan itu sendiri. Hal ini ditujukan sebagai upaya mewujudkan <i>Good Governance</i> dalam pelaksanaan kebijakan di Indonesia. Oleh karena itu, perumusan kerangka kebijakan ini dilakukan melalui berbagai konsultasi publik sebagai upaya mengembangkan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik. Partisipasi masyarakat yang luas dapat bermanfaat bagi pemerintahan lokal agar menjadi lebih transparan dan akuntabel, sebaliknya aturan-aturan yang <i>top-down</i> dari para elite dapat mematikan semangat masyarakat sipil.</p>
--	--	--	--	---

II.2 Kerangka Teori

II.2.1 Partisipasi Masyarakat

Konsep partisipasi dalam perkembangannya memiliki pengertian yang beragam walaupun dalam beberapa hal memiliki persamaan. Dalam pembangunan yang demokratis, terdapat tiga tradisi partisipasi yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial dan partisipasi warga (Gaventa dan Valderama, 1999). Partisipasi dalam proses politik yang demokratis melibatkan interaksi individu atau organisasi politik dengan negara yang diungkapkan melalui tindakan terorganisir melalui pemungutan suara, kampanye, protes, dengan tujuan mempengaruhi wakil-wakil pemerintah. Partisipasi sosial dalam konteks pembangunan diartikan sebagai keterlibatan masyarakat terutama yang dipandang sebagai pewaris pembangunan dalam kuonsultasi atau pengambilan keputusan di semua tahapan siklus pembangunan (Stiefel dan Wolfe,1994).

Dalam hal ini partisipasi sosial ditempatkan diluar lembaga formal pemerintahan. Sedangkan partisipasi warga diartikan sebagai suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka (Gaventa dan Valderama, 1999). Dalam konsep pembangunan, pendekatan partisipasi dimaknai; *pertama*, sebagai kontribusi masyarakat untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan dalam mempromosikan proses-proses demokratisasi dan pemberdayaan (Clever 2002, dalam Cooke dan Kothari, 2002:36). *Kedua*, pendekatan ini juga dikenal sebagai partisipasi dalam

dikotomi instrumen (*means*) dan tujuan (*ends*). Konsep *ketiga*, partisipasi adalah *elite capture* yang dimaknai sebagai sebuah situasi dimana pejabat lokal, tokoh masyarakat, LSM, birokrasi dan aktor-aktor lain yang terlibat langsung dengan program-program partisipatif, melakukan praktik-praktik yang jauh dari prinsip partisipasi.

Theodorson dalam Mardikanto mengemukakan bahwa dalam pengertian sehari-hari, partisipasi merupakan keikutsertaan atau keterlibatan seseorang (individu atau warga masyarakat) dalam suatu kegiatan tertentu. Keikutsertaan atau keterlibatan yang dimaksud di sini bukanlah bersifat pasif tetapi secara aktif ditunjukkan oleh yang bersangkutan. Oleh karena itu, partisipasi akan lebih tepat diartikan sebagai keikutsertaan seseorang didalam suatu kelompok sosial untuk mengambil bagian dalam kegiatan masyarakatnya, di luar pekerjaan atau profesinya sendiri. Substansi partisipasi merupakan makna terdalam yang ada pada konsep partisipasi itu sendiri.

Sutoro (2005) mengagas tiga substansi dari partisipasi yang terdiri dari *voice*, akses, dan kontrol. Penjabarannya sebagai berikut:

1. *Voice*. Merupakan hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan, dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. *Voice* dapat disampaikan warga dalam banyak cara diantaranya: opini publik, referendum, media masa, berbagai forum warga.
2. Akses. Akses ini mengandung arti ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam area *governance* yakni mempengaruhi dan menentukan

kebijakan serta terlibat aktif dalam mengelola barang-barang publik. Ada dua hal penting dalam akses yaitu: keterlibatan secara terbuka (*inclusion*) dan keikutsertaan (*involvement*). Keduanya mempunyai persamaan tetapi berbeda titik tekannya. *Inclusion* menyangkut siapa yang terlibat, sedangkan *involvement* berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat.

3. Kontrol. Kontrol masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya maupun kebijakan pemerintah. Kita mengenal kontrol internal (*self-control*) dan kontrol eksternal (*external control*). Artinya kontrol atau pengawasan bukan saja kontrol terhadap kebijakan dan tindakan pemerintah, tetapi juga kemampuan warga untuk melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap lingkungan dan perbuatan yang dilakukan mereka sendiri.

Sementara itu, partisipasi masyarakat menurut Hetifah Sj. Soemarto (2009) adalah proses ketika warga sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan kebijakan kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka. Peran serta atau partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah merupakan salah satu syarat mutlak dalam era kebebasan dan keterbukaan ini. Pengabaian terhadap faktor ini, terbukti telah menyebabkan terjadinya deviasi yang cukup signifikan terhadap tujuan pembangunan itu sendiri yaitu keseluruhan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

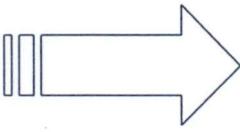
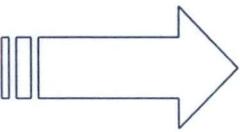
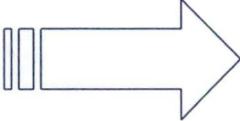
Secara tradisional bentuk partisipasi dan perkembangannya sebagai berikut Bertolak dari ragam pengertian partisipasi sebagai memberikan suara dalam memilih pemimpinnya, selanjutnya berkembang keterlibatan dalam pengambilan

kebijakan sampai memberikan kritik dan control bagi berjalannya pemerintahan. Agar bisa tumbuh partisipasi tersebut, paling tidak ada tiga syarat yang harus dipenuhi yaitu ; (1), adanya kesempatan untuk membangun kesempatan, (2), adanya kemampuan untuk memanfaatkan kesempatan itu. (3), adanya kemampuan untuk berpartisipasi.

Arnstein (1969) menggambarkan tangga partisipasi sebagai berikut : tangga terbawah merepresentasikan kondisi tanpa partisipasi (*non participation*), meliputi: (1) manipulasi (*manipulation*) dan (2) terapi (*therapy*). Kemudian diikuti dengan tangga (3) menginformasikan (*informing*), (4) konsultasi (*consultation*), dan (5) penentraman (*placation*), dimana ketiga tangga itu digambarkan sebagai tingkatan *tokenisme (degree of tokenism)*. Tokenisme dapat diartikan sebagai kebijakan sekadarnya, berupa upaya superfisial (dangkal, pada permukaan) atau tindakan simbolis dalam pencapaian suatu tujuan. Jadi sekedar menggugurkan kewajiban belaka dan bukannya usaha sungguh-sungguh untuk melibatkan masyarakat secara bermakna. (6) kemitraan (*partnership*), (7) pendelegasian wewenang (*delegated power*), dan (8) pengendalian masyarakat (*citizen control*).

Gambar 2. 1

Tangga partisipasi dari Arstein

1. Kontrol oleh warga Negara		Masyarakat punya
2. Pendelegasian wewenang		kewenangan penuh/
3. Kemitraan		partisipasi public
4. Konsesi		Partisipasi Simbolik
5. Konsultasi		
6. Pemberian Informasi		
7. Terapi		Tidak ada partisipasi
8. Manipulasi		

Sumber : Sherry.R.Arstein “*A Ladder of Citizen Participation*”(AIP Jurnal, July 1971)

Tiga tangga terakhir ini menggambarkan perubahan dalam keseimbangan kekuasaan yang oleh Arnstein dianggap sebagai bentuk sesungguhnya dari partisipasi masyarakat.(Arnstein, 1969). Selanjutnya secara terinci mengenai tangga partisipasi tersebut dapat penulis jelaskan sebagai berikut :

1. Manipulasi (*manipulation*). Pada tangga partisipasi ini bisa diartikan relatif tidak ada komunikasi apalagi dialog; tujuan sebenarnya bukan untuk melibatkan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan program tetapi untuk mendidik atau ”menyembuhkan” partisipan (masyarakat tidak tahu sama sekali terhadap tujuan, tapi hadir dalam forum).

2. Terapi (*therapy*). Pada level ini telah ada komunikasi namun bersifat terbatas. Inisiatif datang dari pemerintah dan hanya satu arah. Tangga ketiga, keempat dan kelima dikategorikan sebagai derajat tokenisme dimana peran serta masyarakat diberikan kesempatan untuk berpendapat dan didengar pendapatnya, tapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan. Peran serta pada jenjang ini memiliki kemungkinan yang sangat kecil untuk menghasilkan perubahan dalam masyarakat.
3. Informasi (*information*). Pada jenjang ini komunikasi sudah mulai banyak terjadi tetapi masih bersifat satu arah dan tidak ada sarana timbal balik. Informasi telah diberikan kepada masyarakat, tetapi masyarakat tidak diberikan kesempatan melakukan tanggapan balik (*feed back*) atas berbagai kebijakan pemerintah.
4. Konsultasi (*consultation*). Pada tangga partisipasi ini komunikasi telah bersifat dua arah, tapi masih bersifat partisipasi yang ritual. Sudah ada penjangkaran aspirasi, telah ada aturan pengajuan usulan, telah ada harapan bahwa aspirasi masyarakat akan didengarkan, tetapi belum ada jaminan apakah aspirasi tersebut akan dilaksanakan ataupun perubahan akan terjadi, dengan demikian karakteristik partisipasi masih bersifat formal dan procedural.
5. Penentruman (*placation*). Pada level ini komunikasi telah berjalan baik dan sudah ada negosiasi antara masyarakat dan pemerintah. Masyarakat dipersilahkan untuk memberikan saran atau merencanakan usulan kegiatan. Namun pemerintah tetap menahan kewenangan untuk menilai kelayakan dan

keberadaan usulan tersebut. Tiga tangga teratas dikategorikan sebagai bentuk yang sesungguhnya dari partisipasi dimana masyarakat memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan.

6. Kemitraan (*partnership*). Pada tangga partisipasi ini, pemerintah dan masyarakat merupakan mitra sejajar. Kekuasaan telah diberikan dan telah ada negosiasi antara masyarakat dan pemegang kekuasaan, baik dalam hal perencanaan, pelaksanaan, maupun monitoring dan evaluasi. Kepada masyarakat yang selama ini tidak memiliki akses untuk proses pengambilan keputusan diberikan kesempatan untuk bernegosiasiai dan melakukan kesepakatan.
7. Pendelegasian kekuasaan (*delegated power*). Ini berarti bahwa pemerintah memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk mengurus sendiri beberapa kepentingannya, mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, sehingga masyarakat memiliki kekuasaan yang jelas dan bertanggung jawab sepenuhnya terhadap keberhasilan program.
8. Pengendalian warga (*citizen control*). Dalam tangga partisipasi ini, masyarakat sepenuhnya mengelola berbagai kegiatan untuk kepentingannya sendiri, yang disepakati bersama, dan tanpa campur tangan pemerintah, dalam hal ini pemerintah sebagai fasilitator saja.

Pengertian partisipasi mana yang akan dipakai, sangat tergantung pada sistem pemerintahan yang dianut negara yang bersangkutan. Menurut Peters (1996), partisipasi dapat tumbuh subur pada tata pemerintahan yang lebih menekankan keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan

dibanding hirarki dan teknokrasi. Kebijakan bukan persoalan teknis yang dapat diselesaikan secara teknokrasi oleh sekelompok orang yang dipercaya untuk merumuskannya, tetapi kebijakan merupakan ruang bagi teknokrat dan masyarakat untuk melakukan kerjasama dan menggabungkan pengetahuan. Oleh karena itu dalam menetapkan kebijakan harus melibatkan pihak yang luas dan menjamin kepentingan *stakeholders*..

Perlibatan masyarakat dalam perencanaan kebijakan pembangunan penting dilakukan, karena merupakan faktor utama dalam *good governance* yang memberikan manfaat besar terhadap kepentingan publik, diantaranya meningkatkan kualitas kebijakan yang dibuat dan sebagai sumber bahan masukan terhadap pemerintah sebelum memutuskan kebijakan. Keunggulan partisipasi adalah menjamin ketercapaian tujuan, menjamin keberlanjutan, menjamin terakomodasinya suara kelompok marjinal terutama kelompok miskin dan perempuan. Bagi pengkritik model partisipasi berpendapat bahwa partisipasi dapat menyebabkan pembengkakan biaya dan waktu untuk formulasi kebijakan.

Banyak contoh produk kebijakan yang sangat kontra di masyarakat sebagai akibat pemerintah senantiasa tidak membuka diri untuk melibatkan masyarakat dalam membuat kebijakan. Pemberdayaan partisipasi masyarakat sipil atau '*civil society*' merupakan alat ampuh dalam menentukan arah dan kebijakan pembangunan pada masa-masa mendatang, keterlibatan ini akan memberikan dampak yang positif terhadap keputusan dan kebijakan yang diambil atau yang akan di implementasikan, karena dapat membangun sinergi antara pemerintah dan masyarakat itu sendiri.

Tony Bovaird dan Elke Loffler (2004), mengilustrasikan bahwa partisipasi rakyat dalam membuat kebijakan digambarkan dengan 'tangga partisipasi' dalam hal ini rakyat di posisikan sebagai anak tangga terbawah yang senantiasa mengetahui masalah sosial yang sesungguhnya. Tanpa memberdayakan dan konsultasi di anak tangga terbawah, maka pemerintah tidak akan pernah tahu apa yang sesungguhnya dibutuhkan oleh rakyat. Apabila komunikasi di tingkat bawah telah diperkuat maka akan terjadi dialog antara pemerintah dan masyarakat. Dengan demikian, pemerintah akan lebih efektif dan efisien dalam membuat kebijakan.

Apabila model ini diadopsi dalam upaya implementasi partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, maka yang diperlukan adalah keterbukaan pemerintah untuk menjadikan masukan masyarakat sebagai dasar dalam menyusun kebijakan publik. Selama ini permasalahan yang ditemukan adalah bukan karena kualitas dan kuantitas partisipasi masyarakat rendah tetapi justru terletak pada praktek-praktek pemerintah yang mengabaikan usulan masyarakat. Dengan adanya demokratisasi akan membawa perubahan dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan. Dimana terdapat ruang bagi publik untuk terlibat dalam berbagi proses pemerintahan dan pembangunan, serta pelayanan publik. Demikian pula dalam pelayanan publik juga mengarah pada diterapkannya prinsip-prinsip; partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan juga responsivitas. Dengan demikian peran Pemerintah Daerah/Kota tidak lagi mendominasi dalam setiap agenda pelayanan publik, melainkan harus melibatkan partisipasi warga dan mendengarkan suara warga masyarakat.

Pengalaman masa lalu warga sering berhadapan dengan hasil kebijakan yang selalu merugikan kepentingan, ini terjadi karena warga tidak pernah dilibatkan dalam proses pengambilan kebijakan yang menyangkut kepentingannya. Dengan melibatkan warga, berarti mengajak masyarakat untuk memahami kompleksitas masalah dalam proses pengambilan kebijakan yang dapat menguntungkan dan memuaskan semua pihak. Seperti dikemukakan Putnam (1993), perlibatan warga secara aktif dalam demokrasi (dalam hubungan horizontal), baik lewat perpolitikan elektoral dan masyarakat sipil lebih menghasilkan suatu kultur sipil yang toleran, saling percaya dan kerjasama. (Sutoro Eko, 2004 : 40). Dalam penelitian ini keterlibatan warga masyarakat difokuskan pada partisipasi masyarakat untuk memberikan informasi dan menyampaikan keluhan atas pelayanan publik yang diberikan Pemerintah Kabupaten Sleman.

Selanjutnya tahapan partisipasi warga dalam konteks penyaluran aspirasi; warga melakukan penilaian terhadap kebijakan yang ditetapkan pemerintah. Pada tahap berikutnya warga mengidentifikasi problem dan kebutuhannya, kemudian merumuskan pemecahan masalah berdasarkan potensinya. Setelah itu melalui ruang publik yang ada disampaikan kepada pemerintah, untuk diformulasikan dan ditindak-lanjuti dalam penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publik. Dari berbagai masukan dan tuntutan warga tersebut, Pemerintah wajib merespon dalam bentuk jawaban maupun perbuatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Semakin cepat jawaban dan tindak lanjut atas keluhan warga, maka tinggi pula responsivitas pemerintah.

Menurut Sad Dian Utomo (2003: 267-272), manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, adalah :

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan public dapat dihemat.

Salah faktor penting partisipasi adalah informasi, pengertian informasi sering disamakan dengan data, pada hal keduanya mengandung perbedaan. Karena data adalah bahan baku yang harus diolah, sehingga bisa menjadi informasi yang baik. Jadi, informasi adalah data yang telah diolah kedalam suatu bentuk yang berguna bagi penerimanya dan nyata atau berupa nilai yang dapat dipahami dalam keputusan sekarang maupun masa depan. (Davis, 1995 : 77). Jadi informasi adalah data yang telah diolah dan berguna bagi pemakainya ataupun manajer dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian informasi diperoleh dari proses pengolahan data dalam bentuk yang berguna dan berarti bagi penerimanya yang menggambarkan suatu kejadian yang berguna bagi pengambilan keputusan.

Informasi lahir melalui proses sistem informasi (*information sistem*), yang masih satu rangkaian dengan sistem tindak lanjut atas informasi yang diperoleh. Kegiatan itulah yang disebut komunikasi yakni hubungan antara komunikator dengan komunikan yang melahirkan pesan, yang berupa keluhan, aspirasi, kritikan. Berbagai pesan tersebut selanjutnya diinterpretasikan untuk membuat

dan mengambil keputusan (*output*). Selanjutnya dilaksanakan, dan dari proses pelaksanaan inilah akan melahirkan data baru yang ditangkap sebagai *input*, yang diproses lagi oleh sistem, sehingga menjadi output (siklus informasi).

Menurut Khoirul Anwar, informasi yang diperlukan manajemen dalam pengambilan keputusan harus di-*supply* oleh suatu sistem yang terpadu. (Anwar, 2004 : 31). Tipe dan jumlah informasi yang dibutuhkan dengan keinginan suatu organisasi. Organisasi akan gagal jika dalam pengambilan keputusan tidak didasarkan pada informasi yang akurat. Untuk itulah perlunya dukungan perangkat yang baik, sehingga diperoleh sistem informasi yang terpadu dan berkualitas, sehingga mampu mendorong proses pengambilan keputusan yang berkualitas.

Informasi dikatakan berkualitas jika memenuhi tiga syarat yakni : informasi harus akurat, tepat waktu dan relevan (Yogianto, 1988 : 30). Yang dimaksud akurat adalah informasi yang bebas dari kesalahan dan tidak bias atau menyesatkan, informasi harus mencerminkan maksudnya. Sedangkan yang dimaksud tepat waktu adalah informasi yang ada pada saat dibutuhkan, karena informasi yang usang tidak akan mempunyai nilai lagi. Relevan berarti informasi tersebut mempunyai manfaat bagi pemakainya dan relevan bagi berbagai pihak.

II.2.2 Partisipasi *Publik* Berbasis *Website*

Seiring dengan perkembangan teknologi, maka partisipasi warga dalam pemerintahan bisa dilakukan dengan media social berbasis online. Heeks (1999) mendefinisikan *E-Government* sebagai berikut: “Kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dengan menggunakan Teknologi Informasi (TI) untuk memberikan layanan kepada masyarakat”. Seiring dengan kemajuan di bidang teknologi, maka dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bisa memanfaatkan teknologi untuk mendukung efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang kita kenal dengan konsep *E-Government*.

E-Government biasa dikenal *e-gov*, pemerintah digital, *online* pemerintah atau pemerintah transformasi. *E-Government* adalah suatu upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis elektronik. Suatu penataan sistem manajemen dan proses kerja di lingkungan pemerintah dengan mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam rangka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sertatransparansi pemerintah. Adanya teknologi informasi akan sangat membantu pemerintah dalam upayanya untuk menggali dan mengumpulkan informasi serta masukan dalam kebijakan publik, pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi pemerintah daerah, sehingga mampu menjawab permasalahan dan meningkatkan kualitas pelayanan.

Dalam perkembangannya banyak pemerintahan daerah yang menerapkan sistem *e-government* dengan ruang lingkup : 1) Pembangunan teknologi berbasis

internet guna menambah akses untuk memberikan pelayanan publik; 2) Keterhubungan secara elektronik antara pemerintah dengan masyarakat, sehingga masyarakat bisa mengakses informasi dan pelayanan pemerintah; 3) Keterhubungan secara elektronik di lingkungan eksternal maupun internal untuk berbagai aplikasi (Khoirul Anwar, 2004 :126).

Menurut Nugroho (2007), Tahapan perkembangan implementasi *E-Government* di Indonesia dibagi menjadi empat :

1. *Web Presence*, yaitu memunculkan *website* daerah di internet. Dalam tahap ini, informasi dasar yang dibutuhkan masyarakat ditampilkan dalam *website* pemerintah.
2. *Interaction*, yaitu web daerah yang menyediakan fasilitas interaksi antara masyarakat dan Pemerintah Daerah. Dalam tahap ini, informasi yang ditampilkan lebih bervariasi, seperti fasilitas *download* dan komunikasi *E-mail* dalam *website* pemerintah.
3. *Transaction*, yaitu *web* daerah yang selain memiliki fasilitas interaksi juga dilengkapi dengan fasilitas transaksi pelayanan publik dari pemerintah.
4. *Transformation*, yaitu dalam hal ini pelayanan pemerintah meningkat secara terintegrasi, sehingga bukan saja terjadi transaksi, tetapi juga dialog antara pemerintah daerah dengan warga sebagai pelanggan.

Ditilik dari sejarahnya konsep *e-government* berkembang karena 3 (tiga) pemicu utama (Indrajit, 2004) yaitu, adanya era globalisasi, kemajuan teknologi informasi dan meningkatnya kualitas kehidupan masyarakat. Sementara itu Misra

(2006) berpendapat penggunaan *egovernment* tidak lepas dari perkembangan reformasi administrasi. Dalam *e-government* dikenal 4 (empat) jenis klasifikasi (Indrajit, 2004), yaitu *government-to-citizen* (G2C), *government-to-business* (G2B), *government-to government* (G2G), dan *government to employee* (G2E). Domain G2C dirancang untuk memfasilitasi warga Negara berinteraksi dengan pemerintah. Domain G2B menjembatani pemerintah dalam memberikan layanan yang lebih baik kepada dunia bisnis, di antaranya, dapat berupa penyediaan informasi dan proses perijinan. Domain G2G digunakan lembaga-lembaga pemerintah untuk saling berkomunikasi. Sedangkan domain G2E diperuntukkan untuk meningkatkan kinerja dan kesejahteraan para pegawai negeri. Sedangkan apabila dilihat dari aspek kompleksitas aplikasi dan manfaat *e- government*, maka jenis-jenis *e-government* dapat dibagi menjadi 3 (tiga) kelas utama (Indrajit, 2004), yaitu :

1. *Publish*, yang merupakan komunikasi satu arah dimana pemerintah mempublikasikan data dan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat maupun pihak lain yang berkepentingan.
2. *Interact*, yang memberikan komunikasi dua arah antara pemerintah dengan masyarakat maupun pihak lain yang berkepentingan. Pada jenis *interact* ada dua aplikasi yang biasa digunakan, yaitu portal (situs terkait memberikan fasilitas searching untuk mencari data/informasi spesifik) dan kanal (masyarakat dapat melakukan diskusi dengan unit-unit yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung).

3. *Transact*, memberikan komunikasi dua arah seperti pada jenis *interact* tetapi didalamnya terdapat transaksi pelayanan publik melalui situs web.

II.2.3 Kebijakan Publik Deliberatif

Kebijakan deliberatif merupakan bentuk derivasi dari demokrasi deliberatif. Sementara demokrasi deliberatif berakar pada konsepsi “ruang publik” (*public sphere*) dari Habermas (2007a, 2007b, 2008). Demokrasi deliberatif mengutamakan penggunaan tata cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalan masalah melalui dialog dan tukar pengalaman di antara para pihak dan warga negara (*stakeholder*). Tujuannya untuk mencapai mufakat melalui musyawarah berdasarkan hasil-hasil diskusi dengan mempertimbangkan berbagai kriteria. Keterlibatan warga (*citizen engagement*) merupakan inti dari demokrasi deliberatif.

Demokrasi deliberatif berbeda dengan demokrasi perwakilan, yang menekankan keterwakilan (*representation*), prosedur pemilihan perwakilan yang ketat, dan mengenal istilah mayoritas dan minoritas. Demokrasi deliberatif mengutamakan kerjasama antar ide dan antar pihak, sedangkan kata kunci demokrasi perwakilan adalah kompetisi antar ide dan antar kelompok. Jika demokrasi perwakilan ditandai oleh kompetisi politik, kemenangan, dan kekalahan satu pihak, maka demokrasi deliberatif atau demokrasi musyawarah lebih menonjolkan argumentasi, dialog, saling menghormati, dan berupaya mencapai titik temu dan mufakat. Demokrasi langsung mengandalkan Pemilu, sistem keterwakilan (delegasi wewenang dan kekuasaan), dan elite-elite politik,

sedangkan demokrasi deliberatif lebih menekankan partisipasi dan keterlibatan langsung warga negara.

Pengertian demokrasi deliberatif diuraikan Hardiman (2004) sebagai berikut: Kata “deliberasi” berasal dari kata latin *deliberatio* yang artinya “konsultasi”, “menimbang-nimbang” atau “musyawarah”. Demokrasi bersifat deliberatif jika proses pemberian alasan atas suatu kandidat kebijakan publik diuji lebih dahulu lewat konsultasi publik atau lewat dalam kosakata teoretis Habermas “diskursus publik”.

Demokrasi deliberatif ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam pembentukan aspirasi dan opini (*oefentlicher Meinungsund Willensbildung sprozess*) agar kebijakan-kebijakan dan undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah (Hardiman 2004:18).

Kemudian untuk dapat mengidentifikasi sebuah proses pengambilan keputusan dapat dikategorikan sebagai proses yang memenuhi kriteria sebagai proses demokrasi deliberatif, maka menurut Carson & Karp (2005:122) haruslah memenuhi tiga kriteria tertentu. Mereka mengungkapkan sebagai berikut:

"Ini dapat dianggap sebagai tiga kriteria untuk proses musyawarah sepenuhnya demokratis: (1) Pengaruh: Proses harus memiliki kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan dan pengambilan keputusan; (2) Penyertaan: Proses harus mewakili populasi dan inklusif untuk sudut pandang dan nilai-nilai yang beragam, memberikan kesempatan yang sama bagi semua berpartisipasi; (3) Musyawarah: Proses harus menyediakan dialog terbuka, akses ke informasi, menghormati, ruang untuk memahami dan membongkar ulang masalah, dan gerakan menuju kesepakatan (Carson & Karp 2005:122)".

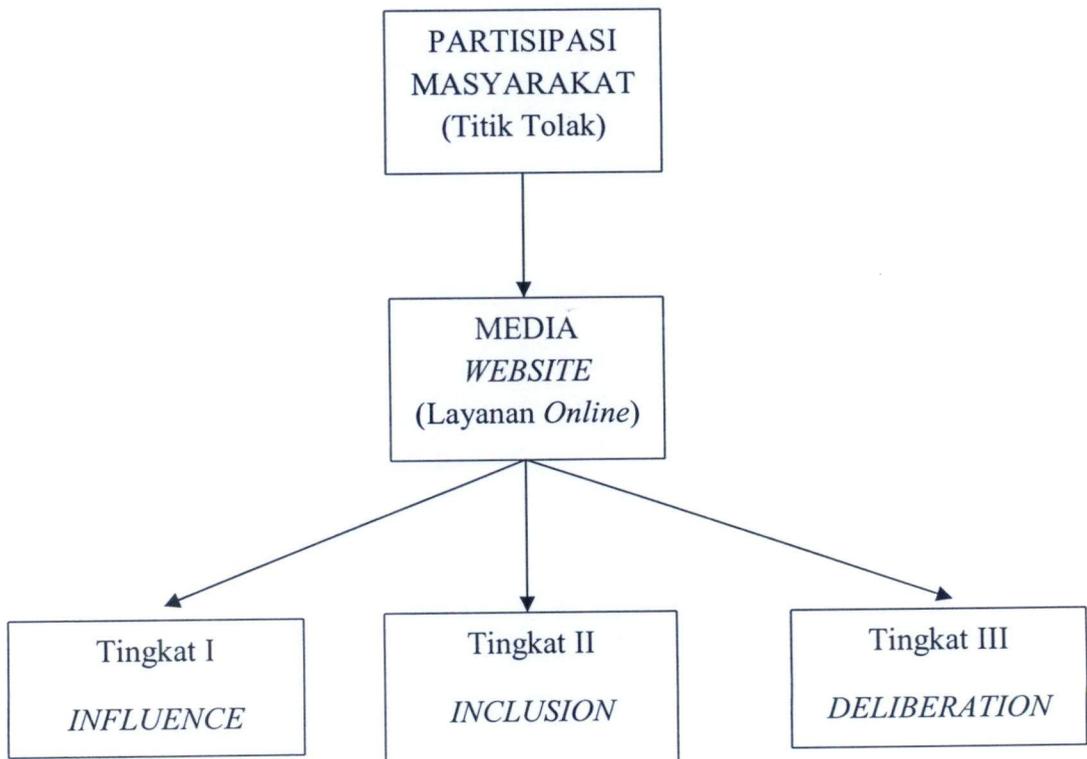
Ketiga kriteria: *influence*, *inclusion* dan *deliberation* di atas dapat digunakan sebagai alat analisis untuk mengidentifikasi sejauh mana sebuah proses pembuatan keputusan dalam suatu lembaga atau komunitas dapat dikategorikan ke dalam proses demokrasi deliberatif. Masih tentang kriteria sebuah proses pembuatan keputusan dalam suatu komunitas dapat dikategorikan ke dalam proses demokrasi deliberatif yang berkualitas, Fishkin (2009) mengemukakan dibutuhkannya lima kondisi:

"Dengan pertimbangan kami berarti proses dimana individu tulus menimbang manfaat bersaing argumen dalam diskusi bersama-sama. Kita bisa bicara tentang kualitas proses deliberatif dalam hal lima kondisi: (a) Informasi: Sejauh mana peserta diberikan akses ke informasi yang cukup akurat bahwa mereka percaya untuk menjadi relevan dengan masalah; (b) Substantif keseimbangan: Sejauh mana argumen yang ditawarkan oleh satu sisi atau dari satu perspektif dijawab oleh pertimbangan yang ditawarkan oleh mereka yang memegang perspektif lain; (c) Keanekaragaman: Sejauh mana posisi utama dalam masyarakat yang diwakili oleh peserta diskusi; (d) Berhati-hati: Sejauh mana peserta tulus menimbang manfaat dari argumen; (e) pertimbangan Sama: Sejauh mana argumen yang ditawarkan oleh semua peserta dianggap pada manfaat terlepas dari peserta menawarkan mereka (Fishkin 2009:33-34,126,160)".

Dengan keterlibatan warga masyarakat dalam penyelenggaraan kebijakan publik akan dapat mengurangi kekecewaan warga semakin meluas. Karena pengalaman masa lalu warga selalu berhadapan dengan hasil kebijakan yang selalu merugikan kepentingannya. Dengan melibatkan warga dalam deliberasi, berarti mengajak masyarakat untuk memahami betapa sulitnya mengambil kebijakan untuk bisa menguntungkan semua pihak.

Gambar 2. 2

Kerangka Pikir



II.3 Definisi Konsepsional

Definisi Konsepsional adalah unsur penelitian yang terpenting sebagai usaha untuk menjelaskan mengenai pembatasan untuk pengertian antara konsep yang satu dengan yang lainnya, agar tidak terjadi kesalah pahaman.

- 1) Partisipasi adalah keikutsertaan atau peran serta masyarakat dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi suatu kebijakan publik atau kebijakan sosial.
- 2) Masyarakat adalah sekelompok individu yang memiliki karakteristik tertentu yang berada pada suatu daerah atau wilayah.
- 3) *Website* adalah media penyebaran informasi yang saat ini sangat mudah diakses dan dijumpai. Website atau yang biasa dikenal dengan *www (world wide web)* merupakan kumpulan dokumen yang tersebar di beberapa komputer server yang terhubung menjadi satu jaringan yang disebut internet.
- 4) *Deliberative* adalah perdebatan dan permusyawaratan dalam konteks demokrasi konsultatif yang diartikan sebagai proses demokrasi dalam pengambilan kebijakan publik berbasis dialog.

II.4 Definisi Operasional

Definisi Operasional dalam penelitian ini mengacu pada teori demokrasi deliberasi Carson & Karp dan teori delapan tangga partisipasi Arnstein.

Teori demokrai deliberasi Carson & Karp :

1. Indikator *Influence* :

- a. Masyarakat dapat berpartisipasi menyampaikan kebutuhan dan masalah yang sedang dihadapinya.
- b. Terdapat sosialisai pemerintah kepada masyarakat

2. Indikator *Inclusion* :

- a. Mendapatkan ruang menyampaikan keluhan dan saran terkait perumusan kebijakan daerah.
- b. Masyarakat mendapat tanggapan atau respon dari pemerintah terkait perumusan kebijakan daerah

3. Indikator *Deliberation* :

- a. Masyarakat terlibat dalam proses pengawasan kontrol dalam perumusan kebijakan
- b. Masyarakat terlibat secara aktif dalam formulasi dan evaluasi kebijakan daerah

Teori tingkat/tangga partisipasi Arnstein :

Derajat keterlibatan masyarakat dalam berpartisipasi diukur dari variabel-variabel berikut tingkat keaktifan mengemukakan masukan/saran/usul, keterlibatan dalam pengambilan keputusan, dan keterlibatan memberikan persetujuan terhadap rumusan kebijakan.

Tabel 2.3

Tingkatan/Tahapan Demokrasi Deliberasi

No	Tingkatan Demokrasi Deliberasi	Definisi	Indikator
1.	<i>Influence</i>	Memiliki kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan dan pengambilan keputusan.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masyarakat dapat berpartisipasi menyampaikan kebutuhan dan masalah yang sedang dihadapinya 2. Terdapat sosialisai pemerintah kepada masyarakat.
2.	<i>Inclusion</i>	Mewakili populasi dan inklusif untuk sudut pandang dan nilai-nilai yang beragam, memberikan kesempatan yang sama bagi semua berpartisipasi.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mendapatkan ruang menyampaikan keluhan dan saran terkait perumusan kebijakan daerah. 2. Masyarakat mendapat tanggapan atau respon dari pemerintah terkait perumusan kebijakan daerah
3.	<i>Deliberation</i>	Menyediakan dialog terbuka, akses ke informasi, menghormati, ruang untuk memahami dan mendingkat ulang masalah, dan gerakan menuju kesepakatan.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Masyarakat terlibat dalam proses pengawasan kontrol dalam perumusan kebijakan. 2. Masyarakat terlibat secara aktif dalam formulasi dan evaluasi kebijakan daerah

Tabel 2.4

Delapan Tangga Partisipasi Arnstein

No	Tingkatan Tangga Partisipasi	Derajat Partisipasi	Indikator
1	Kontrol oleh warga Negara	Masyarakat punya kewenangan penuh	<ul style="list-style-type: none"> - Tingkat keaktifan mengemukakan masukan/saran/usul - Keterlibatan dalam pengambilan keputusan - keterlibatan dalam persetujuan terhadap rumusan kebijakan
2	Pendelegasian wewenang		
3	Kemitraan		
4	Konsesi	Partisipasi simbolik	
5	Konsultasi		
6	Pemberian informasi		
7	Terapi	Tidak ada partisipasi	
8	Manipulasi		