

DISERTASI
DEMOCRATIC GOVERNANCE DALAM PERENCANAAN
PEMBANGUNAN DAERAH:
Studi Kasus Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bone

NANI HARLINDA NURDIN
NIM : E013171020



PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2021

**DEMOCRATIC GOVERNANCE DALAM PERENCANAAN
PEMBANGUNAN DAERAH:
*Studi Kasus Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bone***

**Disertasi
Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor**

**Program Studi
Administrasi Publik**

Disusun dan diajukan oleh :

NANI HARLINDA NURDIN

**PROGRAM DOKTORAL ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
MAKASSAR
2021**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**DEMOCRATIC GOVERNANCE DALAM PERENCANAAN
PEMBANGUNAN DAERAH:
(Studi Kasus Pelaksanaan Musrenbang Di Kabupaten Bone)**

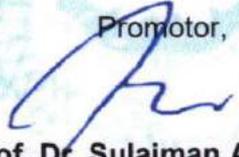
Disusun dan diajukan oleh

NANI HARLINDA NURDIN

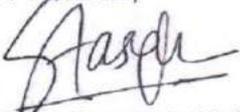
E013171020

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 20 Januari 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

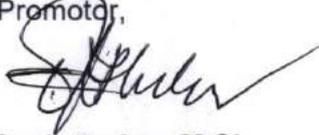
Menyetujui
Promotor,


Prof. Dr. Sulaiman Asang, M.Si
Nip. 196101081987021001

Co. Promotor,


Dr. Gita Susanti, M.Si
Nip. 19650311191032001

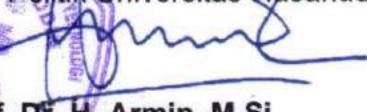
Co. Promotor,


Dr. Syahribulan, M.Si
Nip. 196009141987022001

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,


Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
Nip. 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. H. Armin, M.Si.
Nip. 196511091991031008

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

NAMA : **NANI HARLINDA NURDIN**

NIM : E013171020

PROGRAM STUDI : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Desember 2021

Yang Membuat Pernyataan



NANI HARLINDA NURDIN
NIM. E013171020

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah wa syukurillah. Tiada kata maupun ucapan yang pantas penulis ungkapkan kecuali dengan senantiasa mempersembahkan puji syukur kehadiran Allah SWT atas segala rahmat dan inayahNya serta kemudahan sehingga dapat merampungkan penulisan Disertasi dengan judul **“DEMOCRATIC GOVERNANCE DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH”**: Studi Kasus Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bone. Karya tulis ini dibuat dalam rangka penyusunan Disertasi yang menjadi salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar. Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan Proposal Penelitian ini terdapat kekurangan yang perlu diperbaiki. Oleh karena itu, penulis mengharapkan masukan, koreksi dan saran untuk perbaikan dan melengkapi kekurangan tersebut.

Pelaksanaan dan proses penyusunan disertasi ini tentunya penulis menyadari sepenuhnya bahwa disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan karena keterbatasan ilmu dan kemampuan yang dimiliki. Sehingga penulis terbuka, dengan senang hati menerima saran dan kritikan yang bersifat membangun untuk perbaikan karya ini kedepannya. Penyelesaian disertasi ini tentu banyak pihak yang berpartisipasi baik materi maupun non-materi, Oleh karena itu, pada kesempatan ini penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat disampaikan kepada:

1. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. **Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik beserta seluruh stafnya.
3. **Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si** Selaku Ketua Program Studi Administrasi Publik.
4. **Dr. Nurdin Nara, M.Si** Selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin beserta seluruh stafnya.
5. **Prof. Dr. Sulaiman Asang, M.Si** selaku Promotor yang senantiasa membimbing, mengarahkan penulis dengan penuh kesabaran, meski ditengah kesibukan yang dimiliki, namun senantiasa meluangkan waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan karya tulis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga bapak senantiasa dalam lindunganNya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
6. **Dr. Gita Susanti, M.Si** dan **Dr. Syahribulan, M.Si** selaku Co Promotor yang senantiasa membimbing, mengarahkan dan memberikan masukan kepada penulis meskipun ditengah kesibukannya, sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan karya tulis ini. Penulis sangat berterima kasih dan berharap semoga **Ibu** senantiasa berada dalam lindunganNya serta segala kebaikan yang diberikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.

7. Terimah kasih kepada **Dewan Penguji** yang telah memberikan saran, masukan dan arahan dalam rangka penyempurnaan karya tulis ini, semoga bapak/ibu sekalian selalu dalam keadaan sehat dan segala kebaikan bernilai ibadah disisi Allah SWT.
8. Terimah kasih juga kepada **Ibunda** yang sangat kami cintai, **Anak-anakku**, serta **Adik-adik** yang senantiasa menjadi inspirasi, memberi doa dan dukungan.
9. **Sahabat-sahabat** yang senantiasa memotivasi, memberi doa dan dukungan hingga tersusunnya karya tulis ini.
10. **Semua pihak** yang tidak bisa saya sebutkan namanya satu persatu yang telah membantu dalam penyempurnaan dan penyelesaian karya tulis ini.

Penulis menyadari bahwa penulisan karya tulis ini masih jauh dari kesempurnaan dan semoga dengan selesainya pendidikan pada jenjang ini dapat memberi kontribusi positif bagi masyarakat dan perkembangan ilmu administrasi, Untuk itu, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan serta semoga karya ini dapat bermanfaat bagi kita semua, Aamiin Allahummah Aamiin.

Makassar, Desember 2021

Penulis,

NANI HARLINDA NURDIN

ABSTRAK

NANI HARLINDA NURDIN. *Democratic Governance Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah (Studi Kasus Musrenbang di Kabupaten Bone)* (di bimbing oleh Sulaiman Asang, Gita Susanti dan Syahribulan).

Penelitian ini bertujuan untuk (1) menganalisis dan mendeskripsikan Pilar Regulative dalam perencanaan pembangunan pada pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bone, (2) menganalisis dan mendeskripsikan Pilar Normative dalam perencanaan pembangunan pada pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bone, (3) menganalisis dan mendeskripsikan Pilar Cultural Cognitive dalam perencanaan pembangunan pada pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bone

Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif bersifat deskriptif melalui studi kasus. Pengumpulan data dilakukan dari bulan Desember 2020 sampai Juni 2021 melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Analisis data menggunakan reduksi data, penyajian data, verifikasi, dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian ini menemukan (1) Pilar Regulative dalam perencanaan pembangunan daerah pada pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bone belum terlaksana secara demokratis. Hal ini disebabkan karena secara regulative pembuatan aturan tidak melibatkan pelaku kepentingan dalam hal ini adalah actor masyarakat. Penerapan aturan tidak berjalan secara optimal serta tidak adanya sanksi baik secara formal maupun administrative, sehingga mengurangi kepatuhan para actor yang terlibat. (2) Actor yang terlibat sebagian besar telah bertindak sesuai dengan standar operasional yang telah ditetapkan, dan institusi penyelenggara mendapat kepercayaan oleh masyarakat sehingga secara normative telah terlaksana secara demokratis (3) Pemahaman para actor tentang perencanaan pembangunan daerah pada pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bone masih berbeda-beda, dan para actor bertindak belum sesuai dengan apa yang telah mereka sepakati bersama, sehingga pilar cultural cognitive belum terlaksana secara demokratis. Disarankan untuk menerapkan ketiga pilar utama teori institusi tersebut sebagai aspek penting dalam *democratic governance*. Sebagai rekomendasi hasil penelitian ini, maka pilar akuntabilitas publik perlu ditambahkan sebagai aspek yang mendukung terwujudnya *democratic governance* dalam perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Bone.

Kata Kunci : *Democratic Governance*, Perencanaan Pembangunan Daerah, Musrenbang



ABSTRACT

NANI HARLINDA NURDIN. Democratic Governance in Regional Development Planning (Case Study of Musrenbang in Bone Regency) (supervised by Sulaiman Asang, Gita Susanti and Syahribulan).

This study aims to (1) describe and analyse the Regulatory Pillars in development planning on the implementation of Musrenbang in Bone Regency, (2) describe and analyse the Normative Pillars in development planning on the implementation of Musrenbang in Bone Regency, (3) describe and analyse the Cultural Cognitive Pillars in development planning on the implementation of musrenbang in Bone Regency.

This research method uses a descriptive qualitative approach through case studies. Data collection was carried out from December to June 2021 through observation, interviews, and documentation. Data analysis uses data reduction, data presentation, verification, and drawing conclusions

The results of this study found (1) the Regulatory Pillar in regional development planning in the implementation of the Musrenbang in Bone Regency has not been implemented democratically. This is because regulatory making rules do not involve actors of interest in this case are community actors. The application of the rules does not run optimally and there are no formal or administrative sanctions, thereby reducing the compliance of the actors involved. (2) Most of the actors involved have acted in accordance with the standards that have been set, and the organizing institutions have won the trust of the community so that normatively it has been implemented democratically (3) The understanding of the actors about regional development planning in the implementation of the Musrenbang in Bone Regency is still different. different, and the actors act not in accordance with what they have mutually agreed upon, so that the pillars of cultural cognitive have not been implemented democratically. It is recommended to apply the three main pillars of institutional theory as an important aspect of democratic governance. As a recommendation from this research, the pillars of public accountability need to be added as an aspect that supports the realization of democratic governance in regional development planning in Bone Regency.

Keywords: *Democratic Governance, Regional Development Planning, Musrenbang*



2.5.4	Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Musrenbang	106
2.6	Penelitian Terdahulu	111
2.7	Kerangka Konseptual	128
BAB III	METODE PENELITIAN	133
3.1	Pendekatan dan Jenis Penelitian	133
3.2	Fokus Penelitian`	135
3.3	Lokasi Penelitian	138
3.4	Waktu dan Jadwal Penelitian	139
3.5	Sumber Data	139
3.6	Teknik Pengumpulan Data	140
3.7	Analisa Data	141
3.8	Informan Penelitian	143
3.9	Pengecekan Keabsahan Data	144
BAB IV	GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	146
4.1	Letak Geografis dan Batas Wilayah	146
4.2	Penduduk	147
4.3	Visi Misi Kabupaten Bone	149
4.3.1	Visi	149
4.3.2	Misi	151
4.4	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bone	152
4.4.1	Struktur Organisasi	152
4.4.2	Sumber Daya Manusia (Kepegawaian)	185
BAB V	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	188
5.1	Hasil Penelitian	188
5.1.1	Pilar Regulative Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Pada Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bone	188
	1. Aturan	189
	2. Hukum	198
	3. Sanksi	209
5.1.2	Pilar Normative Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Pada Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bone	217
	1. Sertifikasi	217
	2. Akreditasi	221

5.1.3	Pilar Cultural Cognitive Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Pada Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bone	225
	1. Pemahaman Bersama (<i>Common Beliefs</i>)	226
	2. Tindakan Logis Yang diakui Bersama (<i>Shared Logics of Action</i>)	229
5.2	Pembahasan Hasil Penelitian	251
5.2.1	Pilar Regulative Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Pada Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bone	251
5.2.2	Pilar Normative Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Pada Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bone	262
5.2.3	Pilar Cultural Cognitive Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Pada Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bone	268
5.2.4	Model Rekomendasi Perencanaan Pembangunan yang Demokratis di Kabupaten Bone	273
BAB VI	PENUTUP	285
6.1	Kesimpulan	285
6.2	Implikasi Penelitian	289
	DAFTAR PUSTAKA	291
	LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel	1	New Democracy	52
Tabel	2	Tiga Pilar Institusi	82
Tabel	3	Komparasi Hasil Penelitian Terdahulu Yang Relevan dengan Hasil Penelitian	123
Tabel	4	Jumlah Penduduk Kabupaten Bone Berdasarkan Kecamatan	148
Tabel	5	Jumlah dan Presentase Sumber Daya Manusia (SDM) Bappeda Kabupaten Bone Berdasarkan	185
Tabel	6	Sumber Daya Manusia (SDM) Bappeda Kabupaten Bone Berdasarkan Tingkat	186
Tabel	7	Peraturan Perencanaan Pembangunan Daerah di Kabupaten Bone	190
Tabel	8	Hasil Reduksi Indikator Aturan dalam Sistem Regulatif Musrenbang Kabupaten Bone	196
Tabel	9	Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) Kabupaten Bone	206
Tabel	10	Hasil Reduksi Indikator Hukum dalam Sistem Regulatif Musrenbang Kabupaten Bone	207
Tabel	11	Hasil Reduksi Indikator Sanksi dalam Sistem Regulatif Musrenbang Kabupaten Bone	211
Tabel	12	Kehadiran Stakeholder pada Musrenbang Kecamatan di Kabupaten Bone	213
Tabel	13	Areal penarikan data Pilar Normatif Pada Musrenbang di Kabupaten Bone	217
Tabel	14	Hasil Reduksi Indikator Sertifikasi dalam Sistem Normatif Musrenbang Kabupaten Bone	220
Tabel	15	Hasil Reduksi Indikator Akreditasi dalam Sistem Normatif Musrenbang Kabupaten Bone	223
Tabel	16	Areal penarikan data Pilar Cultural-Kognitif Pada Musrenbang di Kabupaten Bone	226
Tabel	17	Capaian Indikator Kinerja Makro Kabupaten Bone 2019-2020	232
Tabel	18	Prioritas Pembangunan Kabupaten Bone Tahun 2019 – 2020	235
Tabel	19	Masalah Pembangunan di Kabupaten Bone	237
Tabel	20	Pilar Cultural Cognitive dalam Pelaksanaan Musrenbang Di Kabupaten Bone	240
Tabel	21	Indikator Cultura Cognitive Musrenbang Di Kabupaten Bone	242

Tabel	22	Pengaruh Kebudayaan terhadap pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bone	244
-------	----	---	-----

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Kerangka Konsep Democratic Governance dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Pada Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bone	132
Gambar 2	Komponen Analisis Data Model Interaktif	142
Gambar 3	Peta Wilayah Kabupaten Bone	147
Gambar 4	Bagan Struktur Organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bone	153
Gambar 5	Komposisi ASN Bappeda Kabupaten Bone Berdasarkan Tingkat Pendidikan	187
Gambar 6	Alur Perencanaan Pembangunan Daerah menurut UU No. 25 Tahun 2004	100
Gambar 7	Alur Tahapan dan Tata Cara Penyusunan RKPD Kabupaten Bone	201
Gambar 8	Peserta pada pelaksanaan Musrenbang RKPD Kecamatan di Kabupaten Bone	219
Gambar 9	Model Empirik Democratic Governance dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Bone	250
Gambar 10	Model Rekomendasi Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Bone Yang Demokratis	282

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam tiga dekade terakhir kita menyaksikan reformasi besar-besaran tren pemerintahan di seluruh dunia. Restrukturisasi kebijakan publik dan administrasi publik berjalan sangat cepat yang dikemas antara lain sebagai *Reinventing Government* atau New Public Management (NPM). Kemudian timbul penolakan terhadap NPM, lalu muncul tren *Collaborative Governance*, *Network Governance*, *Good Governance*, *Digital Era Governance* dan *Good Enough Governance* (Mudacumura, 2014). Tren reformasi ini ditandai oleh ideologi neoliberal, yang mengasumsikan bahwa persaingan pasar bebas lebih baik daripada intervensi negara dalam rangka efektivitas dan efisiensi serta mengoptimalkan kepuasan pelanggan, sehingga kekuatan pasar lebih besar dibandingkan dengan peran negara.

Begitupun pada tataran *new government*, dimana bermunculan teori-teori baru dalam memahami masalah-masalah yang dihadapi oleh negara utamanya dalam hal akuntabilitas dan demokrasi. Meskipun demikian teori-teori baru yang muncul tersebut juga menimbulkan dilema baik bagi teori itu sendiri juga dalam praktik demokrasi. Sebagian paham neoliberal berpendapat pemerintahan yang baik sangat bergantung pada bagaimana sebuah negara mempromosikan tentang efisiensi serta pertempuran terhadap korupsi, serta berusaha memasukkan berbagai prinsip dan praktik demokrasi pada definisi *good*

governance yang lebih luas. Sebagian lagi menggunakan teori *rational choice* untuk memikirkan kembali demokrasi itu sendiri dan menyarankan bahwa prinsip-prinsip seperti kebebasan dan pilihan dilayani lebih baik dilaksanakan oleh mekanisme pasar (Mark Bevir, 2010). Pada akhirnya apapun makna yang diberikan oleh neoliberal kepada demokrasi, manajemen publik baru lah yang dijadikan contoh dari pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pada gelombang pertama reformasi telah mengarah ke arah yang efisien dan pelayanan publik yang lebih responsive sehingga menuntut adanya transparansi dan legitimasi. Di masa ini menimbulkan berbagai tanggapan antara pemerintahan dan demokrasi, dimana manfaat yang lebih besar ditimbulkan oleh demokrasi melalui jaringan dan pasar yang akuntabel serta praktik demokrasi. Sementara tanggapan lainnya pada mencoba pola kelembagaan baru yang membuat *new government* lebih cocok dengan konsep akuntabilitas dan demokrasi (Mark Bevir, 2010).

Gelombang kedua reformasi juga masih didorong oleh ide-ide efisiensi tetapi lebih menekankan pada jaringan, kemitraan dan pemerintahan gabungan. Pada masa ini kekhawatiran tentang “defisit demokrasi” tersebar luas. Kekhawatiran ini dipicu oleh beberapa kritikus yang berpendapat bahwa reformasi merusak demokrasi. Dalam pandangan mereka, reformasi menciptakan sistem pemerintahan yang terlalu kompleks. Bahkan aktor kebijakan yang perhatian utamanya adalah efisiensi juga terganggu pada penurunan tingkat partisipasi dan keterlibatan masyarakat. Hal ini ditunjukkan

oleh penurunan dalam legitimasi yang pada akhirnya akan merusak efektivitas aturan publik.

Ahli teori *rational choice* kadang-kadang menunjukkan bahwa pasar sama efektifnya dengan institusi demokrasi. Sedangkan pandangan institutionalism lebih memperhatikan jalur pertanggungjawaban formal dan informal dalam menunjang pemerintahan yang representatif dan bertanggung jawab . Sehingga dengan demikian isu-isu institusional juga secara bertahap menjadi perhatian yang lebih besar dan diperbincangkan pada forum-forum diskusi.

Begitu pun pada konsep *good governance* yang sejak awal dikaitkan dengan institusi dan nilai-nilai liberal, termasuk aturan hukum, peradilan yang independen, kekuasaan eksekutif, akuntabilitas, dan juga pluralisme, hak asasi manusia, serta masyarakat sipil yang kuat. Beberapa lembaga internasional juga secara eksplisit mengaitkan *good governance* dengan New Public Management (NPM), peningkatan penggunaan pasar, persaingan, dan kewirausahaan, serta manajemen sektor publik.

Democratic Governance merupakan tantangan demokrasi sebagai akibat new governance. Sejak munculnya Teori New Public Manajemen (NPM) pada tahun 1980an, pendekatan positivis terhadap politik dan kebijakan telah mengedepankan kenetralan. Hal ini telah mendorong model pengorganisasian negara dan administrasi publik. Inti dari model tersebut terletak evaluasi yang mementahkan pengaruh modernis ilmu sosial, administrasi publik saat ini dan

anjuan untuk fokus pada analisis memulihkan kepercayaan pada institusi yang demokratis.

Membahas *democratic governance* tentulah tidak terlepas dari *good governance*, dimana konsep mencakup masalah-masalah demokrasi utamanya di negara-negara sedang berkembang dalam hal kapasitas sipil, legitimasi dan akuntabilitas. *Good governance* membutuhkan mandat demokrasi, administrasi yang lebih efisien dan terbuka serta pasar yang kompetitif baik sektor publik maupun swasta. Sejalan dengan hal ini beberapa lembaga internasional juga menekankan supremasi hukum dengan peradilan yang independen dan tidak berpihak, keadilan serta aparat yang jujur. Disamping itu layanan publik yang kompeten yang ditandai dengan garis akuntabilitas yang jelas dan transparan serta pengambilan keputusan yang responsive dan berdasarkan konsensus. Penekanannya juga pada pentingnya masyarakat sipil yang kuat yang ditandai oleh adanya kebebasan berserikat, kebebasan berbicara, serta penghormatan terhadap hak-hak sipil politik warganya.

Democratic governance merupakan konsep yang pendefinisianya seringkali digunakan secara bergantian dengan istilah "*good governance*" dengan prinsip-prinsipnya seperti supremasi hukum, partisipasi masyarakat, akuntabilitas, transparansi, daya tanggap, efektifitas, dan pemberian layanan yang adil (Agere, 2000). Namun tinjauan yang lebih komprehensif tentang *democratic governance* ini ditawarkan oleh Mark Bevir dalam bukunya yang berjudul *Democratic Governance*. Tinjauannya menyajikan perdebatan yang

lebih filosofis tentang bagaimana warisan ilmu sosial modernis menata kembali konsep *democratic governance* yang dianggap sebagai re-konseptualisasi *governance*, dimana prinsip dan strateginya dianggap menimbulkan ancaman terhadap kaidah-kaidah demokrasi. Oleh karena itu, konotasi “*democratic governance*” pada tataran operasional perlu disederhanakan untuk mengkaji dampak model neoliberal pada kebijakan dan administrasi publik untuk pemerintahan yang demokratis.

Kajian tersebut diatas mencermati dimensi utama *democratic governance*, yakni :*pertama*, *democratic governance* harus menunjukkan “demokrasi di dalam *governance*,” dengan adanya prinsip-prinsip demokrasi dalam mengatur organisasi dan manajemen, seperti keadilan, kesempatan yang sama, transparansi, partisipasi, dan hak-hak karyawan dalam proses rekrutmen, seleksi, promosi, kompensasi, dan hubungan karyawan. *Kedua*, *democratic governance* harus menunjukkan “*governance* untuk demokrasi”, bahwa *public governance* harus dirancang sedemikian untuk menunjang prasyarat *democratic governance*, termasuk kebebasan sipil, kebebasan berekspresi, kebebasan pers, hak untuk berserikat, dan hak atas kebutuhan sosial ekonomi (Haque, 2014).

Berkaitan dengan peningkatan demokrasi dalam tujuannya membentuk penyelenggaraan negara yang demokratis, konsep *good governance* kemudian dirasakan tidak cukup lagi dalam menjembatani kebutuhan untuk menumbuhkembangkan iklim demokrasi pada penyelenggaraan pemerintahan, padahal pada hakikatnya term *governance* merupakan ekspresi akan kebutuhan

sistem dalam administrasi publik modern sehingga pada akhirnya, kebutuhan akan interaksi dari seluruh pemangku kepentingan yang memungkinkan mengakomodir seluruh keinginan, kebutuhan serta kepentingan warga secara berkualitas memunculkan serangkaian isu mengenai *public governance* yang lebih demokratis. Sehingga menimbulkan pemikiran bahwa *new government* lebih cocok dengan konsep akuntabilitas dan demokrasi.

Dalam kaitannya dengan Administrasi Publik, demokrasi merupakan substansi dari konsep dan pelaksanaan administrasi publik modern. Artinya demokrasi merupakan ruh pembentuk peran negara. Peran yang termanifestasi melalui birokrasinya sebagai instrumen dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan kebijakan publik yang sesuai dengan keinginan dan kebutuhan publik (Gawthrop, 2002). Warga negara dan pejabat publik diharapkan bekerja bersama-sama untuk menentukan dan menyelesaikan masalah bersama dalam suatu cara yang sifatnya kooperatif dan menguntungkan kedua belah pihak (Denhardt & Denhardt, 2007). Dari kedua statement diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa kualitas demokrasi secara langsung juga berdampak pada fundamental penyelenggaraan pemerintahan.

Beberapa ide-ide demokrasi yang erat kaitannya dengan teori-teori *new government* menurut Bevir dapat dilihat dari dua perspektif yakni *Rational Choice* dan *Institutionalism*. Kedua perspektif ini melihat basis demokrasi tersebut sebagai perwakilan. Meskipun demikian perspektif *rational choice* sedikit memiliki perbedaan dengan, kerangka institusional.. Institusionalisme melihat

demokrasi dari perspektif komunitas/komunitarian, inklusivitas sosial dan akuntabilitas berjejaring dibandingkan pendekatan *rational choice* yang mengedepankan pencapaian sistem untuk mengartikulasikan kepentingan individu pada dorongan konsumerisme tanpa terikat pada ekspresi mayoritas serta menitikberatkan segi akuntabilitas pada performa birokrasi. Singkatnya, *rational choice* menuntut pada capaian kinerja birokrasi dalam merealisasikan demokrasi, sementara *institutionalism* melihat nilai demokrasi sebagai sesuatu yang tumbuh dan berkembang dari dalam institusi sosial itu sendiri.

Berdasarkan perbedaan kedua perspektif tersebut diatas, pendekatan institusionalisme dipandang lebih relevan dalam melihat konteks *democratic governance* dalam tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang menerapkan nilai-nilai demokrasi. Institusionalisme merupakan pendekatan baru yang dianggap relevan untuk menganalisa praktek-praktek *good governance* organisasi publik secara umum, begitu juga pada fenomena perencanaan pembangunan daerah yang pada prosesnya menekankan pada penerapan prinsip-prinsip demokrasi seperti kebebasan mengemukakan pendapat, partisipasi aktif masyarakat dan pemenuhan hak-hak individu seperti kebutuhan dasar, sosial dan ekonomi.

Dari berbagai literatur mengenai teori institusi, penulis memandang yang paling relevan dengan fenomena penelitian mengenai perencanaan pembangunan adalah teori institusi yang dikemukakan oleh Scott (2014). Teori ini menjelaskan perlunya dimensi regulatif, normatif dan kultural kognitif dalam

menganalisa fenomena *good governance* organisasi publik yang menekankan pada prinsip demokrasi yang dikenal dengan istilah *democratic governance*.

Pendekatan institusional ini mendominasi studi tentang negara, pemerintah, administrasi publik, dan politik dan berfokus pada aturan, prosedur, dan organisasi formal, termasuk konstitusi, sistem pemilu, dan partai politik. Penekanan pada pendekatan institusional ini terletak pada aturan formal yang mengatur lembaga-lembaga serta perilaku aktor didalam lembaga tersebut. Meskipun demikian, teori *rational choice* dan beberapa teori lainnya juga berusaha untuk menjelaskan tindakan sosial dengan referensi yang relatif sedikit untuk pengaturan kelembagaan tertentu, namun institusionalis baru mempertahankan fokus pada aturan, prosedur, dan organisasi. Selanjutnya, Institusional baru mengadopsi konsep kelembagaan yang lebih luas yakni meliputi norma, kebiasaan, dan adat istiadat budaya, dimana di sampingnya ada aturan formal, prosedur, dan organisasi.

Lebih lanjut menurut (Scott, 2014) institusi akan mempengaruhi perilaku dan pandangan yang dimiliki oleh para pelaku dalam organisasi secara individual. Namun para pelaku juga mempengaruhi institusi dengan cara membuat atau melakukan transformasi pada institusi yang telah ada menjadi bentuk institusi baru. Dengan demikian institusi memberikan pilihan-pilihan tindakan yang merupakan batasan yang harus dihadapi pelaku dalam pengambilan keputusan. Sebagai sebuah format timbal balik inilah institusionalisme baru menjadi salah satu yang paling berpengaruh pada konsep

democratic governance. Jadi pada prinsipnya institusionalisme baru menerima pernyataan neoliberalis yang mengkritik tidak efektifnya institusi klasik dalam menjawab masalah kontemporer, namun disisi lain menolak pelepasan ke dalam mekanisme pasar, dan menawarkan alternatif pembentukan jaringan aktor dalam pengaturan kelembagaannya. Sifat institusionalisme baru ini kemudian relevan dengan nilai yang dibentuk oleh *democratic governance* yang bertumpu pada semangat komunitarian dan penyelenggaraan negara yang inklusif.

Selanjutnya menurut Scott, proses institusionalisasi terjadi karena adanya 3 (tiga) elemen penting, yakni: a) *regulative pillar*, b) *normative pillar* dan c) *cultural-cognitive pillar*. Sebagai salah satu elemen penting dalam institusi, *regulative pillar* digunakan untuk membatasi dan mengatur perilaku anggota dalam suatu organisasi atau komunitas. Pilar ini menunjukkan apa yang boleh dan tidak seharusnya dilakukan oleh anggota organisasi. Namun dalam konteks *democratic governance* tidak menekankan pada regulasi secara formal, karena pilar regulasi dirancang secara bersama dan tidak berorientasi pada penerapan hukuman. Perubahan ini terjadi karena Institusionalis telah menanggapi isu-isu demokrasi yang diangkat dalam pemerintahan dengan mencoba memperluas konsep legitimasi untuk mencakup efektivitas, akuntabilitas, demokrasi dan inklusi sosial (Mark Bevir, 2010).

Elemen penting kedua adalah *normative pillar*. Pilar ini meliputi nilai dan norma dimana mekanisme normative yang dibangun dalam organisasi merupakan mekanisme yang dibangun dan disepakati bersama. Organisasi yang

demokratis memiliki nilai yang mungkin tidak atau sulit dicapai oleh organisasi secara individual. Hal ini disebabkan oleh kompleksitas kepentingan para pemangku kepentingan suatu kebijakan dalam pembangunan. Dalam *democratic governance* kompleksitas kepentingan dieliminir oleh konsensus diantara mereka, karena mereka ada dalam organisasi untuk menyelesaikan masalah dan memenuhi kebutuhan bersama. Pandangan ini menekankan pentingnya masyarakat sipil yang kuat dalam mengamankan bentuk akuntabilitas berdasarkan pengawasan publik. Kelompok sukarelawan, media, dan warga yang aktif memantau institusi dan keputusan untuk memastikan bahwa institusi telah cukup adil dan inklusif. Dengan kemampuan untuk mempertanyakan kredibilitas organisasi, masyarakat dapat berpartisipasi secara efektif dalam proses pembuatan kebijakan.

Elemen penting ketiga adalah *cultural-cognitive pillar*, yang meliputi *common beliefs and shared logic of action*. Pilar ini menunjukkan bahwa *democratic governance* memerlukan *common beliefs and shared logic of action* bagi semua pemangku kepentingan dalam merencanakan dan mengimplementasikan suatu kebijakan dalam program pembangunan. Hal ini penting karena organisasi ini memiliki pemangku kepentingan yang bervariasi dengan masalah yang kompleks.

Perencanaan pembangunan sebagai fenomena *democratic governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan identik dengan partisipasi masyarakat. Dalam hal ini, bagaimana partisipasi masyarakat tersebut dapat dimanfaatkan

seoptimal mungkin dalam proses perencanaan. Pemanfaatan partisipasi masyarakat ini dilakukan dengan penjaringan aspirasi masyarakat dalam bentuk pertemuan, diskusi, dan seminar untuk mendapatkan pandangan masyarakat tentang visi misi pembangunan yang diinginkan. Setelah adanya rancangan awal perencanaan pembangunan yang telah disusun, aspirasi masyarakat ini dapat pula diserap melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Musrenbang ini dilakukan secara bertingkat mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten kota dan provinsi. Perencanaan pembangunan juga merupakan manifestasi dari adanya akuntabilitas, transparansi, aturan hukum, anti korupsi serta partisipasi dan desentralisasi (Santiso, 2001). Namun demikian, hal tersebut belum sepenuhnya terpenuhi dalam proses pembuatan perencanaan pembangunan daerah. Proses perencanaan pembangunan daerah bukan lagi sebatas pada aspek kualitas ataupun kuantitas partisipasi masyarakat semata, melainkan mencakup seluruh unsur-unsur dan penekanan-penekanan dari pemerintah yang demokratis. Selain unsur-unsur yang telah disebutkan oleh Santiso, penekanan pada pluralisme kebijakan, reformasi negara dan penghargaan atas hak-hak asasi manusia merupakan tambahan penekanan yang dikemukakan oleh Brinkerhoff dalam memaknai pemerintah yang demokratis (Brinkerhoff, 2000). Dari sisi akuntabilitas dan transparansi, seperti terlihat pada kurangnya sosialisasi mengenai program-program baik yang merupakan prioritas kabupaten maupun

kegiatan lainnya yang akan dimasukkan dalam APBD Kabupaten yang menyebabkan mubazirnya usulan-usulan masyarakat sebagai hasil dari musrenbang yang dilakukan mulai dari tingkat desa. Belum lagi program dan kegiatan yang telah disepakati melalui musrenbang malah telah masuk di RKPD, namun tidak direalisasikan. Terbaikannya usulan-usulan masyarakat yang sampai saat ini masih mendominasi permasalahan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat yang salah satunya disebabkan karena kurangnya akses informasi publik serta kebebasan hak berpendapat. Selain itu pemerintah daerah telah terlebih dahulu menetapkan prioritas pembangunan sebelum terlaksananya penjaringan aspirasi masyarakat, sehingga membuat usulan masyarakat yang direalisasikan menjadi terbatas. Disamping itu usulan masyarakat terkesan menyesuaikan saja dengan prioritas pembangunan yang telah ditetapkan. Sehingga prioritas pembangunan cenderung tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks ini perencanaan pembangunan di daerah lebih mengedepankan kepentingan instansi atasan daripada aspirasi masyarakat selaku pihak yang menjadi tujuan dan sasaran akhir dari seluruh kegiatan yang direncanakan.

Sejalan dengan pembahasan mengenai fenomena *democratic governance* dalam perencanaan pembangunan daerah tersebut diatas dalam kaitannya dengan ketiga aspek dalam teori institusi dari Scott yakni aspek regulative, aspek normative serta aspek cultural cognitive dapat dilihat dari beberapa fakta-fakta yang terjadi. *Pertama*, dari aspek regulative yang menekankan pada pentingnya

aturan, hukum dan sanksi, menunjukkan bahwa masih terdapat hambatan dalam pelaksanaan pemerintah yang terbuka/transparan dan akuntabel. Hambatan tersebut terletak pada institusi-institusi serta peraturan perundangan yang cenderung memiliki kepentingan sendiri yang berbeda dengan kepentingan masyarakat serta praktek pemerintahan yang kurang peka terhadap desakan kepentingan masyarakat. Aturan-aturan yang dibuat meskipun memberikan ruang terhadap partisipasi masyarakat, namun penerapannya belum berjalan sebagaimana mestinya tentang bagaimana dan siapa yang memonitoring penerapan aturan-aturan tersebut, bagaimana bentuk monitoringnya serta bagaimana hasil dan tindak lanjut dari monitoring tersebut, tentang bagaimana, dimana dan siapa saja yang dilibatkan dalam pengambilan keputusan serta apa saja kompensasi yang diberikan ketika aturan-aturan yang telah ditetapkan tersebut tidak dijalankan ataupun ketika seluruh aturan tersebut dijalankan dengan baik. Salah satu contohnya, pemerintah belum mempunyai dasar pertimbangan ketika akan menetapkan organisasi kemasyarakatan mana yang dianggap mewakili aspirasi masyarakat. Organisasi masyarakat yang dipilih tersebut akhirnya diklaim oleh masyarakat mempunyai kedekatan atau kepentingan tertentu serta punya kerjasama dengan pemerintah daerah. Hal ini menggambarkan bahwa aturan tersebut masih bersifat administratif dan mekanisme dalam untuk membangun good governance belum sepenuhnya terbentuk.

Kedua adalah aspek normative yang menjadikan aturan normative sebagai ketentuan dan petunjuk, evaluasi serta kewajiban yang dilandasi oleh adanya nilai dan norma. Nilai dan norma disini merupakan konsepsi bersama yang tercipta melalui struktur yang ada atau perilaku dibandingkan dan dinilai, menetapkan apa yang harus dikerjakan atau dilakukan. Dalam proses perencanaan pembangunan daerah, aspek ini menjadi penting karena menyangkut kredibilitas para aktor dan pelaku kepentingan dalam bertindak sesuai dengan standar-standar normative dalam hal ini adalah nilai dan norma. Nilai merujuk kepada apa yang ingin dicapai pada perencanaan pembangunan daerah itu sendiri, sedangkan norma merupakan cara atau ketentuan yang digunakan untuk mencapai apa yang diinginkan dalam perencanaan pembangunan daerah itu sendiri. Sehingga aspek normative ini menjadi penting karena menentukan keberhasilan dari perencanaan pembangunan. Disamping itu penekanan aspek normative ini adalah pada indikator sertifikasi dan akreditasi, terkait bagaimana aktor mampu bertindak dan melaksanakan sesuai dengan standar normative (nilai dan norma). Akreditasi memberikan jaminan kualitas dan komitmen untuk peningkatan kualitas yang berkelanjutan, sedangkan sertifikasi merupakan kewajiban aktor untuk bertindak sesuai kewenangannya. Dalam konteks perencanaan pembangunan sertifikasi dan akreditasi merujuk kepada kemampuan dan kualitas para aktor dalam mematuhi dan menjalankan aturan dan ketentuan yang berlaku, yakni Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

sebagai pedoman utama disamping peraturan kepala daerah serta petunjuk teknis perencanaan pembangunan daerah yang sesuai amanat UU Nomor 25 tahun 2004 tersebut.

Ketiga, adalah aspek cultural cognitive yang merupakan pilar ketiga teori institusi dari Scott yang menekankan pada konsepsi bersama dengan indikatornya adalah *commont believe* (kesepahaman bersama) dan *shared logic of action* (logika tindakan bersama). Dalam konteks perencanaan pembangunan *commont believe* dan *shared logic of action* tercermin pada pemahaman para aktor mengenai perencanaan pembangunan yang identik dengan peran masyarakat dalam memberikan aspirasinya bagi pembangunan. Karena dengan adanya peran serta masyarakat dalam perencanaan pembangunan, maka dalam proses penyusunan rencana pembangunan tersebut perlu dilakukan Musrenbang dengan sebaik mungkin dan melibatkan seluruh stakeholder. Selanjutnya pada tahap penyusunan RAPBD, DPRD wajib melakukan dengar pendapat dengan masyarakat apakah RAPBD tersebut sudah sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat secara umum, sehingga ketika ada masukan dan kritikan dari masyarakat maka DPRD wajib memperbaiki rancangan RAPBD tersebut sesuai masukan dalam dengar pendapat tersebut. Namun kenyataannya masyarakat beserta tokoh masyarakat kurang serius memberikan tanggapan dan masukan terhadap konsep perencanaan yang disampaikan. Disamping itu, dengar pendapat dengan para tokoh masyarakat dalam penyusunan RAPBD mulai jarang dilakukan oleh DPRD sedangkan kewajiban

tersebut adalah amanat dari Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Indonesia sebagai negara berkembang, tentunya memiliki banyak perencanaan. Perencanaan tentulah sangat diperlukan sebagai usaha atau tindakan yang rasional berdasarkan informasi, penilaian dan perhitungan-perhitungan bagi sumber-sumber yang tersedia (misalnya aspirasi masyarakat) sehingga terwujudnya perubahan-perubahan yang mendukung berbagai aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat sesuai dengan tujuannya (pembangunan). Perencanaan merupakan suatu tindakan, akan tetapi perencanaan sebagai suatu proses karena perencanaan adalah suatu tindakan pilihan yang terbaik atau menguntungkan dari berbagai pilihan atau alternatif dalam usaha mencapai tujuan dan sasaran (Tjokroamidjojo, 1990). Oleh karena itu, suatu perencanaan diperlukan sebagai pedoman, dalam upaya untuk mencapai proses (pembangunan) yang diinginkan bersama. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa perencanaan pembangunan tersebut merupakan suatu nilai yang tentu saja diperlukan norma untuk mencapai tujuan pembangunan.

Pentingnya perencanaan pembangunan sebagaimana kita lihat bahwa adanya perkembangan yang tidak merata di antara daerah-daerah di nusantara ini yang menimbulkan kecemburuan publik. Daerah pinggiran akan semakin mundur (yang miskin semakin miskin, dan yang kaya semakin kaya), sehingga tujuan perencanaan pembangunan, harusnya menjadi sarana yang perlu dikaji lebih dalam lagi agar memiliki arah yang jelas demi kerja sama yang baik antara

pemerintah dan rakyatnya. Kerjasama yang baik antara pemerintah dan rakyat dalam proses perencanaan pembangunan dapat terwujud melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang dilaksanakan mulai dari tingkatan terbawah (desa), kabupaten/kota, provinsi sampai dengan nasional.

Salah satu upaya pemerintah dalam mendorong demokrasi pada penyelenggaraan pemerintah utamanya bagi pembangunan adalah melalui musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) sebagai bagian dari perencanaan pembangunan. Dalam Musrenbang, masyarakat dari level terkecil menyusun prioritas kebutuhan pembangunan. Proses Musrenbang ini melibatkan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) antara pemerintah dan masyarakat, dan dilakukan secara negosiasi. Artinya, masyarakat didorong partisipasi dan keterlibatannya seluas mungkin untuk menentukan prioritas kebijakan yang akan diambil.

Hal tersebut diatas menjadi tantangan dalam usaha membumikan demokrasi, dengan memperkuat kapasitas masyarakat agar berdaya dalam memenuhi kebutuhannya sendiri menjadi penting. Meskipun Indonesia belum berhasil dalam meningkatkan partisipasi publik dalam kebijakan publik. Tetapi, setidaknya logika kebijakan publik yang sangat *state-centrist* atau mengandalkan birokrasi dapat sedikit demi sedikit digeser. Modal awal kita bahwa masyarakat Indonesia sejak dulu mengenal budaya musyawarah, terutama di beberapa daerah. Perencanaan dan implementasi pembangunan seharusnya berisi usaha untuk memberdayakan masyarakatnya sehingga mereka mempunyai akses

pada sumber-sumber ekonomi sekaligus politik. Dengan demikian usaha pelibatan dan pemberdayaan masyarakat serta perang melawan kemiskinan dan kesenjangan masih harus menjadi agenda penting dalam kegiatan pembangunan. Dan kegiatan pembangunan daerah masih relevan untuk ditempatkan sebagai prioritas pelayanan publik dan kebijakan publik. Inilah kemudian yang menjadi keterkaitan antara *democratic governance* dan perencanaan pembangunan.

Di Kabupaten Bone sendiri memiliki nilai yang membuat demokratisasi menjadi hal yang menarik untuk diamati mengingat Kabupaten bone dengan latar belakang sejarah kerajaan yang panjang memiliki nilai tersendiri dalam melihat fungsi dan peran negara serta peran masyarakat dalam negara. Meskipun Indonesia telah meninggalkan sistem kerajaan secara utuh, namun nilai yang terbentuk selama ratusan tahun pada masyarakat Kabupaten Bone tidaklah serta merta hilang, akan tetapi telah menjelma sebagai sebuah kebudayaan dan nilai kehidupan yang sangat mempengaruhi sendi-sendi kehidupan bernegara. Salah satu nilai dan aspek kebudayaan yang senantiasa melekat pada masyarakat Kabupaten Bone adalah patrimonialisme. Sebuah cara pandang yang menyebutkan bahwa segala substansi yang berhubungan dengan tatacara kehidupan diserahkan penuh pada keputusan individu yang dianggap sebagai “patron” masyarakat. Cara pandang ini jika disalah artikan dapat menjelma atas individu ke individu lainnya melalui mekanisme sosial tertentu. Pada titik inilah nilai demokratis pada penyelenggaraan pemerintahan modern dapat tereduksi.

Terutama untuk musyawarah perencanaan pembangunan yang sangat mengedepankan nilai demokratis, upaya pemerintah daerah Kabupaten Bone dalam melaksanakan demokratisasi secara menyeluruh mengingat dalam Musrenbang, tercermin wajah demokrasi pada penyelenggaraan negara.

Dalam membangun kultur demokrasi di Kabupaten Bone khususnya perumusan program pembangunan dan arah kebijakan pembangunan, Pemerintah Kabupaten Bone menggelar musrenbang tahunan yang terbuka untuk umum. Secara forum, Musrenbang ini menjadi ruang partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat untuk menyampaikan berbagai usulannya dalam pembangunan Kabupaten Bone. Hal ini merupakan tuntutan adanya ruang publik yang terbuka bagi masyarakat untuk ikut terlibat dalam proses pengambilan keputusan pada perencanaan pembangunan. Keterbukaan ruang publik ini diakomodasi oleh Undang-undang No.25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang bersifat *bottom up*. Pemerintah Kabupaten Bone dalam pelaksanaan musrenbang yang partisipatif secara berjenjang di mulai dari tingkat Desa / Kelurahan, Kecamatan dan Kabupaten ini diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bone Nomor 08 Tahun 2008 tentang Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten Bone. Disamping itu Pemerintah Kabupaten Bone melalui Bappeda yang didukung juga oleh Unicef Indonesia juga menggelar musrenbang anak Kabupaten Bone yang bertujuan menjangkau aspirasi anak dalam meningkatkan pembangunan di Kabupaten Bone.

Pemerintah Kabupaten Bone juga dapat mengetahui apa kebutuhan anak dan menjadikan anak lebih percaya diri untuk turut berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pembangunan daerahnya. Musrenbang anak ini merupakan hal yang pertama sejak tahun 2018 dan merupakan inovasi pemerintah kabupaten Bone sepanjang sejarah kabupaten di Indonesia.

Upaya pemerintah Kabupaten Bone dalam meningkatkan pembangunan daerahnya dalam kurun waktu 5 tahun terakhir rupanya belum menunjukkan hasil seperti yang diharapkan. Hal ini ditunjukkan oleh beberapa data yang ada antara lain rendahnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang masih berada di angka 64,16 persen, dimana selama 10 tahun berada di urutan 23 dari 24 Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan. Masih tingginya angka kemiskinan, dimana pada masih ada sekitar 17.130 jiwa penduduk miskin. Selanjutnya rendahnya pendapatan per kapita penduduk yang hanya mencapai 39,15 juta. Kontribusi sektor industri pengolahan terhadap perekonomian masih terhitung kecil yakni 6,68 persen. Tidak hanya itu, rendahnya tingkat produktivitas pekerja dengan tingkat pengangguran terbuka sebesar 4,55%, tingginya angka kemiskinan sebesar 10,28 persen, Permasalahan pembangunan lainnya di Kabupaten Bone adalah rendahnya angka harapan hidup yakni 62,22 persen. Belum lagi fakta dilapangan bahwa beberapa rencana pembangunan yang telah disepakati tidak dapat direalisasikan, baik yang berupa usulan dari desa, ataupun yang memang program kabupaten sendiri.

Persoalan-persoalan ini menunjukkan bahwa pembangunan itu sangatlah kompleks sehingga membutuhkan perencanaan yang komprehensif agar hasil pembangunan bisa meningkat dan menyentuh seluruh aspek kehidupan masyarakat, demikian juga dalam proses perencanaannya haruslah dilaksanakan secara demokratis. Perencanaan pembangunan menuntut sinergitas antar semua pemangku kepentingan untuk menghasilkan pembangunan yang sesuai dengan kepentingan mereka. Mekanisme seperti ini sudah perlu menjadi perhatian dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan daerah saat ini karena pembangunan berada dalam kondisi yang sangat kompleks. Kompleksitas pembangunan yang terjadi pada masalah-masalah pembangunan yang mana para pemangku kepentingan mengalami kesulitan dalam menentukan dan mencari solusi terhadap masalah pembangunan. Masalah yang seperti ini dalam administrasi publik dikenal dengan istilah *wicked problem*, dimana para pemangku kepentingan tidak sepakat tentang definisi dan ruang lingkup masalah itu, kemudian solusi terhadap masalah itu tetap menjadi perdebatan di antara mereka. Dan titik krusialnya berada pada tataran penggalan aspirasi serta kebutuhan dan kepentingan yang mendasar dan pelibatan seluruh lapisan masyarakat, yang tentu saja harus terakomodir dengan baik melalui sistem yang demokratis. Padahal secara forum, musrenbang sebenarnya sudah tepat karena merupakan momen strategis untuk mengkoordinasikan rencana pelaksanaan pembangunan yang mampu

menjawab isu-isu strategis serta mampu menjawab tantangan dan permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten dan masyarakat.

Namun lebih dari hal tersebut diatas, pada prinsipnya demokrasi dan demokratisasi tidak hanya dapat dipahami sebagai bahasa global melainkan juga dengan mempertimbangkan nilai yang melekat dalam tradisi masyarakat berdemokrasi seperti yang dikemukakan dalam teori demokrasi distribusi sumber daya yang dikemukakan oleh Tatu Vanhanen (Vanhanen, 2003) dan teori tentang institusi informal yang banyak bersumber pada karya Hans Joachim Lauth (Lauth, 2000). Dalam cara pandang inilah, proses demokratisasi pada prinsipnya merupakan proses institusionalisasi yang berulang beriringan dengan perjalanan historis sebuah entitas masyarakat. Bahwa negara demokratis dicirikan dengan konstitusi negara yang dapat memberi ruang kenyamanan dan keamanan bagi minoritas. Disisi lain, dibutuhkan kepemimpinan yang bukan hanya paham tentang makna demokrasi yang benar, tetapi juga konsisten dalam mengimplementasikannya.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimana demokratisasi pada perencanaan pembangunan di daerah? Fenomena-fenomena tersebut diatas menjadi alasan penulis untuk mengkaji konsep *democratic governance* dalam proses perencanaan pembangunan pada pelaksanaan musrenbang sebagai salah satu bagian penting dalam perencanaan pembangunan. Penelitian ini menggunakan teori institusional karena relevan dalam melihat demokratisasi pada perencanaan pembangunan, mengingat sifat dari tuntutan yang secara

konsisten menuntut adanya peran aktif dan dorongan komunitas untuk bersinergi dengan pemerintah dalam membentuk iklim yang lebih demokratis. Ini kemudian sejalan dengan studi tentang *democratic governance* yang telah dilakukan oleh Winantuningtyas mengkaji berbagai persoalan *democratic governance* dalam perumusan kebijakan pada level negara. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa penyelenggaraan *democratic governance* menuntut perumusan kebijakan dilaksanakan secara sinergi di antara lembaga pemerintah yang memiliki tingkat kesejajaran, namun saling berkoordinasi, memiliki independensi, dapat saling mengawasi berdasarkan prinsip *checks and balances* (Titiswasanany, 2013). Hasil kajian juga dikemukakan oleh Siti Witianti mengenai Demokrasi dan Pembangunan, menganalisis mengenai pengembangan pembangunan secara komprehensif. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pembangunan yang komprehensif menekankan pada manusia, manusia merupakan subjek dan objek di dalam pembangunan, keikutsertaan atau partisipasi masyarakat di dalam pembangunan menyebabkan hasil pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat di dalamnya (Witianti, 2016).

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya adalah melihat apakah dalam perencanaan pembangunan di Kabupaten Bone memiliki nilai dan sistem yang demokratis dilihat dari perspektif institusional dengan ketiga pilarnya yakni *pilar regulative*, *pilar normative* dan *pilar cultural cognitive*.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, yang menjadi rumusan masalah adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pilar Regulative dalam perencanaan pembangunan daerah pada pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bone?
2. Bagaimana Pilar Normative dalam perencanaan pembangunan daerah pada pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bone?
3. Bagaimana Pilar Cultural Cognitive dalam perencanaan pembangunan daerah pada pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bone?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas maka tujuan utama penelitian ini adalah untuk :

1. Menganalisis dan mendeskripsikan Pilar Regulative dalam perencanaan pembangunan daerah pada pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bone.
2. Menganalisis dan mendeskripsikan Pilar Normative dalam perencanaan pembangunan daerah pada pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bone.
3. Menganalisis dan mendeskripsikan Pilar Cultural Cognitive dalam perencanaan pembangunan daerah pada pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bone.

1.4 Manfaat Penelitian

Dari tujuan penelitian mana manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Dari segi praktis hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan masukan pada pihak-pihak yang berkepentingan dalam kajian *democratic governance*, sehingga dapat mendukung pihak-pihak yang berkaitan dengan implementasi kebijakan dalam pembangunan. Penelitian ini sebagai bahan kajian bagi pihak implementor kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah dalam mengoptimalkan keberhasilan tujuan dari kebijakan bagi pembangunan.
2. Dari segi keilmuan hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang dipelajari, khususnya mengenai teori institusi. Sehingga akan berguna dalam pengembangan pemahaman, penalaran, dan pengalaman penulis, juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam bidang ilmu administrasi publik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Paradigma Administrasi Publik

2.1.1 Perubahan Perspektif: Government ke Governance

Transformasi *government* sepanjang abad ke-20 pada awalnya ditandai dengan konsolidasi pemerintahan demokratis (*democratic government*) di dunia Barat. Tahap II berlangsung pada pasca Perang Dunia I, diindikasikan dengan semakin menguatnya peran pemerintah. Pemerintah mulai tampil dominan, yang melancarkan regulasi politik, redistribusi ekonomi dan kontrol yang kuat terhadap ruang-ruang politik dalam masyarakat. Peran negara pada tahap ini sangat dominan untuk membawa perubahan sosial dan pembangunan ekonomi.

Tahap III, terjadi pada periodisasi tahun 1960-an sampai 1970-an, yang menggeser perhatian ke pemerintah di negara-negara Dunia Ketiga. Periode tersebut merupakan perluasan proyek *developmentalisme* (modernisasi) yang dilakukan oleh dunia Barat di Dunia Ketiga, yang mulai melancarkan pendalaman kapitalisme. Pada periode tersebut, pendalaman kapitalisme itu diikuti oleh kuatnya negara dan hadirnya rezim otoritarian di kawasan Asia, Amerika Latin dan Afrika. Modernisasi mampu mendorong pembangunan ekonomi dan birokrasi yang semakin rasional, partisipasi politik semakin meningkat, serta demokrasi semakin tumbuh berkembang merupakan asumsi perspektif Barat yang dimanifestasikan dalam tahapan tersebut. Perspektif ini kemudian gugur, karena pembangunan ekonomi di kawasan Asia dan Amerika Latin diikuti oleh

meluasnya rezim otoritarian yang umumnya ditopang oleh aliansi antara militer, birokrasi sipil dan masyarakat bisnis internasional (Bourgon, 2011).

Tahap IV, ditandai dengan krisis ekonomi dan finansial negara yang melanda dunia memasuki dekade 1980-an. Krisis ekonomi juga dihadapi Indonesia yang ditandai dengan anjloknya harga minyak tahun 1980-an. Krisis ekonomi pada periode 1980-an mendorong munculnya cara pandang baru terhadap pemerintah. Pemerintah dimaknai bukan sebagai solusi terhadap problem yang dihadapi, melainkan justru sebagai akar masalah krisis. Karena itu pada masa ini berkembang pesat “penyesuaian struktural”, yang lahir dalam bentuk deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, serta pelayanan publik berorientasi pasar. Berkembangnya isu-isu baru ini menandai kemenangan pandangan neoliberal yang sejak lama menghendaki peran negara secara minimal, dan sekaligus kemenangan pasar dan swasta.

Tahap V, adalah era 1990-an, dimana proyek demokratisasi (yang sudah dimulai dekade 1980-an) berkembang luas seantero jagad. Pada era ini muncul cara pandang baru terhadap pemerintahan, yang ditandai munculnya *governance* dan *good governance*. Perspektif yang berpusat pada *government* bergeser ke perspektif *governance*. Sejumlah lembaga donor seperti IMF dan World Bank dan para praktisi pembangunan internasional yang justru memulai mengembangkan gagasan *governance* dan juga *good governance*.

Pada *good governance* telah dibedakan antara *government* dengan *governance*. *Government* lebih bersifat tertutup dan tidak sukarela, tidak bisa

melibatkan *Civil Society Organization* (CSO) dan swasta/privat dalam membentuk struktur keorganisasiannya. Hal ini berbeda dengan sifat *governance* yang lebih terbuka dalam struktur keorganisasian dan bersifat sukarela. *Governance* melibatkan seluruh aktor baik publik maupun privat dalam membentuk struktur sehingga bisa menampilkan pengaturan kebijakan sesuai kebutuhan fungsionalitasnya. *Governance* dilihat dari dimensi konvensi interaksi memiliki ciri konsultasi yang sifatnya horizontal dengan pola hubungan yang kooperatif sehingga lebih banyak keterbukaan. *Government* justru sebaliknya, hirarki kewenangan yang telah menjadi *mindset* mengakibatkan pola hubungan banyak bersifat konflik dan penuh dengan kerahasiaan. Dilihat dari dimensi distribusi kekuasaan, *governance* memiliki ciri dominasi negara sangat rendah, lebih mempertimbangkan kepentingan masyarakat (*publicness*) dalam pengaturan kebijakan dan adanya keseimbangan antara aktor. Dalam *government* justru dominasi negara sangat kuat dan tidak ada keseimbangan yang terjadi antar aktor (Kurniawan T, 2007).

Istilah *governance* sebenarnya sudah dikenal dalam literatur administrasi dan ilmu politik hampir 120-an tahun, terutama oleh Woodrow Wilson, yang kemudian menjadi Presiden Amerika Serikat ke 27. Tetapi selama *itu governance* hanya digunakan dalam literatur politik dengan pengertian yang sempit. Wacana tentang *governance* yang diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia sebagai tata-pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan atau pengelolaan pemerintahan, tata-pamong baru muncul sekitar 20-an tahun belakangan,

terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional menetapkan “*good governance*” sebagai persyaratan utama untuk setiap program bantuan mereka. Oleh para teoritis dan praktisi administrasi negara Indonesia, istilah “*good governance*” telah diterjemahkan dalam berbagai istilah, misalnya, penyelenggaraan pemerintahan yang amanah (Tjokroamidjojo, 1990), tata-pemerintahan yang baik (UNDP), pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab (LAN), dan ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih (*clean government*) (Effendi S, 2005).

2.1.2 Governance Sebagai Perspektif Administrasi Publik

Kata *governance* kini menjadi satu idiom yang dipakai secara luas, sehingga dapat dikatakan juga menjadi konsep payung dari sejumlah terminologi dalam kebijakan dan politik, kata ini acap kali digunakan secara serampangan untuk menjelaskan : jaringan kebijakan, manajemen publik, koordinasi antar sektor ekonomi, kemitraan *public privat*, *corporate governance* dan *good governance* yang acapkali menjadi syarat utama yang dikemukakan oleh lembaga-lembaga donor asing.

Istilah *governance* dalam nomenklatur ilmu politik berasal dari bahasa Prancis *gouvernance* sekitar abad 14. Pada saat itu istilah ini lebih banyak merujuk pada pejabat-pejabat kerajaan yang menyelenggarakan tata kelola pemerintahan dibanding bermakna proses untuk memerintah atau lebih populer disebut “*steering*”. Perdebatan sejenis juga terjadi dalam wacana bahasa Jerman sekitar tahun 1970-an, untuk menunjuk pada persoalan efektivitas atau

kegagalan fungsi kontrol politik yang oleh Kooiman disebut sebagai *governing* atau dalam bahasa Jerman "*Steuerung*" (*steering*). Perdebatan kosa ini makin populer di awal tahun 80-an, istilah "*Steuerung*" dipergunakan dalam perdebatan sosiologi makro yang merupakan terjemahan dari kontrol sosial. Akhirnya dalam wacana politik Jerman istilah ini dipopulerkan dalam perbincangan politik, *Steuerung*, dipergunakan untuk menunjukkan kemampuan otoritas politik dalam menghela lingkungan sosialnya, misalnya sejauh mana politik mempunyai kepekaan untuk memerintah (*governing*). Terakhir kosa ini juga diidentikkan sinonim dari kata *governance*. Perdebatan terhadap terminologi ini terus berkembang, dan diperluas wacananya oleh Kaufmann yang memberikan limitasi *governance* sebagai "*successful coordination of behavior*"

Hingga kini perdebatan terhadap terminologi ini tetap terbuka lebar, apalagi interpretasi terhadapnya seringkali dilakukan secara longgar. Darwin misalnya, menjelaskan kesulitan untuk menemukan padanan makna yang memadai, acapkali penggunaan istilah ini dibiarkan apa adanya, karena sulit dicari padanannya dalam bahasa Indonesia (Darwin, 2007). Bondan Winarno pernah menawarkan sinonim istilah ini dengan "penyelenggaraan" (Winarno, 2002). Darwin juga menegaskan bahwa notion ini tidak semata-mata menjelaskan fungsi pemerintah untuk menjalankan fungsi *governing*, tetapi juga aktor-aktor lain di luar negara dan pemerintah. Pemerintah adalah salah satu institusi saja yang menjalankan peran ini. Bahkan dapat terjadi peran pemerintah dalam fungsi *governing* ini digantikan dan dipinggirkan oleh aktor-aktor lain, akibat bekerjanya

elemen-elemen diluar pemerintah. Hal ini sejalan dengan pemaknaan yang dilakukan oleh Pierre dan Peters yang menyatakan governance sebagai : *"thinking about governance means thinking about how to steer the economy and society and how to reach collective goals"* (John Pierre, 2005).

Sementara itu dalam konteks reposisi administrasi publik Frederickson memberikan interpretasi *governance* dalam empat terminology (H. George Frederickson, 2015) sebagai berikut :

Pertama, Governance, menggambarkan bersatunya sejumlah organisasi atau institusi baik itu dari pemerintah atau swasta yang dipertautkan (linked together) secara bersama untuk mengurus kegiatan-kegiatan publik. Mereka dapat bekerja secara bersama-sama dalam sebuah jejaring antar negara. Karenanya terminologi pertama ini, governance menunjuk networking dari sejumlah himpunan-himpunan entitas yang secara mandiri mempunyai kekuasaan otonom. Atau dalam ungkapan Frederickson adalah perubahan citra sentralisasi organisasi menuju citra organisasi yang delegatif dan terdesentralisasi. Mereka bertemu untuk melakukan pirembugan, merekonsiliasi kepentingan sehingga dapat dicapai tujuan secara kolektif atau bersama-sama. Kata kunci terminologi pertama ini adalah networking, desentralisasi.

Kedua, Governance sebagai tempat berhimpunnya berbagai pluralitas pelaku bahkan disebut sebagai hiper pluralitas untuk membangun sebuah konser antar pihak-pihak yang berkaitan secara langsung atau tidak (*stakeholders*) dapat berupa: partai politik, badan-badan legislatif dan divisinya, kelompok

kepentingan, untuk menyusun pilihan-pilihan kebijakan seraya mengimplementasikan. Hal penting dalam konteks ini adalah mulai hilangnya fungsi kontrol antar organisasi menjadi, menyebarnya berbagai pusat kekuasaan pada berbagai pluralitas pelaku, dan makin berdayanya pusat-pusat pengambilan keputusan yang makin mandiri.

Sebagaimana dijelaskan Muhadjir, *Governance* dalam konteks kebijakan adalah "... kebijakan publik tidak harus berarti kebijakan pemerintah, tetapi kebijakan oleh siapapun (pemerintah, semi pemerintah, perusahaan swasta, LSM, komunitas keluarga) atau jaringan yang melibatkan seluruhnya tersebut untuk mengatasi masalah publik yang mereka rasakan. Walaupun kebijakan publik diartikan sebagai apa yang dilakukan pemerintah, kebijakan tersebut harus diletakkan sebagai bagian dari *network* kebijakan yang melibatkan berbagai komponen masyarakat tersebut" (Darwin, 2007).

Terminologi kedua ini menekankan, *governance* dalam konteks pluralisme aktor dalam proses perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan. Beberapa pertanyaan kunci yang penting : seberapa jauh kebijakan yang dilakukan pemerintah merespon tuntutan masyarakat, seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut, seberapa jauh masyarakat dilibatkan dalam proses implementasi, seberapa besar inisiatif dan kreativitas masyarakat tersalurkan, seberapa jauh masyarakat dapat mengakses informasi menyangkut pelaksanaan kebijakan tersebut, seberapa jauh hasil kebijakan tersebut memuaskan dan dapat dipertanggungjawabkan. Kata kunci dalam terminologi

kedua ini adalah pluralitas aktor, kekuasaan yang makin menyebar, perumusan dan implementasi kebijakan bersama.

Ketiga, Governance berpautan dengan kecenderungan kekinian dalam literatur-literatur manajemen publik utamanya spesialisasi dalam rumpun kebijakan publik, dimana relasi multi organisasional antar aktor-aktor kunci terlibat dalam implementasi kebijakan.

Kerjasama para aktor yang lebih berwatak politik, kebersamaan untuk memungut resiko, lebih kreatif dan berdaya, tidak mencerminkan watak yang kaku utamanya menyangkut: organisasi, hirarki, tata aturan. Dalam makna lebih luas *governance* merupakan jaringan (*network*) kinerja diantara organisasi-organisasi lintas vertikal dan horisontal untuk mencapai tujuan-tujuan publik. Kata kuncinya jaringan aktor lintas organisasi secara vertikal dan horizontal.

Keempat, terminologi Governance dalam konteks administrasi publik kental dengan sistem nilai-nilai kepublikan. *Governance* menyiratkan sesuatu hal yang sangat penting. *Governance* menyiratkan sesuatu keabsahan. *Governance* menyiratkan sesuatu yang lebih bermartabat, sesuatu yang positif untuk mencapai tujuan publik. Sementara terminologi pemerintah (*government*) dan birokrasi direndahkan, disepelkan mencerminkan sesuatu yang lamban kurang kreatif. *Governance* dipandang sebagai sesuatu yang akseptabel, lebih absah, lebih kreatif, lebih responsif dan bahkan lebih baik segalanya.

Dari keempat terminologi tersebut dapat ditarik pokok pikiran bahwa *governance* dalam konteks administrasi publik adalah merupakan proses

perumusan dan implementasi untuk mencapai tujuan-tujuan publik yang dilakukan oleh aktor: pluralitas organisasi, dengan sifat hubungan yang lebih luwes dalam tataran vertikal dan horizontal, disemangati oleh nilai-nilai kepublikan antara lain keabsahan, responsif, kreatif. Dilakukan dalam semangat kesetaraan dan *networking* yang kuat untuk mencapai tujuan publik yang akuntabel.

Berdasarkan pemikiran ini *governance* adalah merupakan sebuah ekspansi notion dari makna administrasi publik yang semula hanya diartikan sebagai hubungan struktural antara aktor-aktor yang ada dalam mainstream negara. Secara tegas Milward dan O'Toole memberikan interpretasi *governance* dalam dua aras penting: *Pertama*, *governance* sebagai studi tentang konteks struktural dari organisasi atau institusi pada berbagai level (*multi layered structural context*). *Kedua*, *governance* adalah studi tentang *network* yang menekankan pada peran beragam aktor sosial dalam sebuah jejaring negosiasi, implementasi, dan pembagian hasil. Merupakan konser sosial melibatkan pelaku-pelaku untuk mengakselerasikan kepentingan publik secara lebih adil dan menebarnya peran lebih merata sesuai dengan realitas pluralitas kepentingan dan aktor yang ada (Kenneth J.Meier and Laurence J. O'Toole Jr, n.d.).

Sebagaimana disebutkan oleh Stoker bahwa *governance* dipahami sebagai *is about the rules of collective decision-making in settings where there are a plurality of actors or organization and where no formal control Pilar can dictate the terms of the relationship between these actors and organization*

(Vasudha Chhotray and Gerry Stoker, 2009). Kemudian Jun mendefinisikan *governance as a way of enhancing civil n society not first through the participation of groups, associations, and institutions* . *Governance* ini mencakup keterlibatan semua komponen bangsa mulai dari individu, kelompok, asosiasi sampai pada tingkat lembaga. Kemudian pendekatan *governance* berfokus pada pelibatan warga negara, kelompok dan organisasi yang dikonstruksi dari realitas antara subyektif dengan berbagai pengalaman dan perhatian. Selanjutnya Jun menyebutkan bahwa terdapat 2 tujuan utama *governance*, yaitu (1) *to share the power in community decision making and (2) to encourage not only autonomy and independence in local citizen, but also to provide the process to developing the common good through civic, engagement* (Jong S. Jun, 2006).

Governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. *Governance* adalah praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya (J Widodo, 2008).

Konsep *governance* dikembangkan sebagai bentuk kekecewaan terhadap konsep *government* yang menjadi titik tekan paradigma tradisional dan menyempurnakan konsep-konsep yang diusung oleh paradigma *New Public Management* (NPM). Dalam konsep *government*, Negara merupakan institusi publik yang mempunyai kekuatan memaksa secara sah yang merepresentasikan

kepentingan publik (Pratikno, 2007). *Governance* lebih merupakan kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran, serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yakni: pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta (Taschereau dan Campos, 1997 dalam (Thoaha, 2003).

Dalam pengertian yang lebih kompleks, United Nations Development Programme (UNDP), mengemukakan "*governance is defined as the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs*". Kepemerintahan diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi dan administrative untuk me-manage urusan-urusan bangsa. Lebih lanjut, UNDP juga menegaskan "*it is the complex mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences*"(UNDP, 2012). *Governance* adalah suatu institusi, mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks sebagai jalan bagi warga negara (citizens) dan kelompok-kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya, dan menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan di antara mereka.

Pengertian *governance* yang dikemukakan oleh UNDP tersebut, menurut Lembaga Administrasi Negara mempunyai tiga kaki yaitu *economic, politic, dan administrative*. *Economic governance* mencakup proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi aktivitas ekonomi negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Olehnya

itu, *economic governance* memiliki pengaruh atau implikasi terhadap *equity, poverty, dan quality of life*. *Political governance* merujuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara/pemerintah yang *legitimate* dan *authoritative*. Karena itu, negara terdiri atas tiga cabang pemerintahan yang terpisah, yaitu legislative, eksekutif, dan yudisial yang mewakili kepentingan politik pluralis dan membolehkan setiap warga negara memilih secara bebas wakil-wakil mereka. *Administrative governance* adalah sistem implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak, akuntabel, dan terbuka.

Dari uraian tersebut, maka unsur utama yang dilibatkan dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut UNDP terdiri atas tiga macam, yaitu *the state* (negara/pemerintah), *the private sector* (swasta), dan *civil society organization* (organisasi masyarakat). Hubungan di antara ketiga unsur utama dalam penyelenggaraan governance tentunya saling mempengaruhi, saling membutuhkan, atau bahkan saling ketergantungan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (J Widodo, 2008).

Lembaga Administrasi Negara (LAN) menjelaskan *governance* dari segi aspek fungsionalnya, sebagai berikut: “*governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya”. Sementara United Nations Development Programme mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of*

political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels" (Thoha, 2003).

2.1.3 Dimensi Governance

A. Articulating a common set of priorities for societies

Tugas pertama dan utama *governance* adalah artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan bagi masyarakat yang telah disetujui bersama oleh masyarakat. Serangkaian tujuan ini memberikan tempat utama bagi pemerintah dalam *governance*. *Governance* merujuk pada mekanisme dan proses melalui suatu konsensus atau minimal suatu keputusan mayoritas yang muncul dalam masyarakat. Artikulasi serangkaian prioritas dan tujuan merupakan tugas yang sangat berat, sehingga tidak ada suatu lembaga yang dapat melakukannya, kecuali *governance*. Lembaga pasar misalnya, menyediakan mekanisme pertukaran tetapi semua faktor-faktor pendukung telah tersedia. Demikian juga jaringan antar organisasi memiliki tujuan bersama diantara para anggota tetapi tidak memiliki kemampuan menyusun tujuan yang lebih luas.

B. Coherence

Setelah tujuan diartikulasikan dengan jelas, tujuan-tujuan tersebut perlu konsisten dan dikoordinasikan. Tujuan ini mungkin dapat disampaikan kepada level terendah dengan melalui proses yang tidak koheren dan tidak terkoordinasikan ke seluruh sektor-sektor kebijakan, tetapi hal ini tidak efisien dan biaya sangat besar. Jika warga negara percaya bahwa institusi pemerintahan tidak mampu bertanggung jawab, mereka akan cenderung

kehilangan kepercayaan dalam dirinya, kemudian menemui kesulitan dalam berkepemrintahan (*governing*). Kewenangan dan legitimasi yang ada membuat berkepemrintahan melalui instrumen yang relatif tidak mahal seperti informasi yang lebih memungkinkan daripada mempertahankan kepercayaan yang merupakan tujuan penting bagi institusi pemerintahan.

Jaringan dan pasar merupakan bentuk-bentuk alternatif *governance* pada umumnya, bukan utama, mampu menciptakan terutama koherensi kepada semua area kebijakan yang luas. Alam konteks tersebut, pemerintah perlu menciptakan koherensi guna menyediakan suatu visi yang luas dan menyeimbangkan seluruh kepentingan yang ada. Pemerintah dalam pelaksanaan aktivitas ini hanyalah sebagai alternatif (John Pierre, 2005).

C. Steering

Dimensi ketiga *governance* adalah pengendalian. Setelah tujuan telah disepakati, maka perlu mengendalikan masyarakat untuk mencapai tujuan tersebut. Sarana-sarana kebijakan konvensional yang digunakan pemerintah untuk pengendalian masyarakat adalah menggunakan regulasi, penyediaan langsung dan subsidi. Salamon dalam Pierre and Pieters menegaskan bahwa dengan berubahnya pola-pola pengendalian dan implementasi kebijakan maka instrumen-instrumen yang digunakan perlu mencakup sejumlah hubungan-hubungan kerja dengan aktor-aktor sektor privat (John Pierre, 2005).

D. Accountability

Dimensi keempat *governance* adalah akuntabilitas. Akuntabilitas ini mempertanyakan kemampuan aktor atau pejabat publik menyelenggarakan pemerintahan kepada masyarakat. Pierre and Pieters menegaskan bahwa akuntabilitas adalah sangat penting bagi *governance* yang demokratis. Tanpa sarana akuntabilitas yang ditetapkan dengan tegas dan berfungsi dengan baik, demokrasi dapat mengalami kesulitan-kesulitan dalam memelihara komitmennya terhadap publik.

Pierre and Pieters mengatakan bahwa pemerintahan kontemporer mempunyai setumpuk masalah dalam implementasi akuntabilitas. Namun demikian konsep akuntabilitas ini masih mempunyai akar yang dalam pada sektor publik. Hal ini disebabkan aktor-aktor non pemerintah dan sektor privat yang terlibat dalam proses *governance* cenderung mempunyai sedikit atau tidak mempunyai konsep tentang akuntabilitas.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka dapat dikatakan bahwa *governance* merupakan pelibatan semua pemangku kepentingan dalam proses penentuan dan implementasi kebijakan publik. Dalam pelibatan tersebut, pemerintah telah menunjukkan bahwa ia bukan lagi pemain utama dalam kebijakan publik dan penyelenggaraan pelayanan publik, sebagaimana diidentifikasi oleh paradigma klasik administrasi publik. Kebersamaan baik pemerintah, masyarakat maupun swasta menunjukkan adanya dukungan dan pemanfaatan sumber-sumber daya penting dalam pembangunan bangsa dan penyelenggaraan pelayanan publik.

Sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik, *governance* telah menunjukkan kebersamaan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Namun kebersamaan tidak selamanya menunjukkan sinergitas dalam merancang dan mengimplementasikan suatu kebijakan dan pelayanan publik. Dengan demikian diperlukan suatu nilai dan sistem dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang dapat mengatasi masalah yang sangat kompleks. Salah satu pendekatan dalam *governance* yang dapat digunakan adalah *Democratic Governance*.

2.2 Konsep Democratic Governance

2.2.1 Pengertian Democratic Governance

Sebelum membahas mengenai konsep *democratic governance*, perlu kiranya membahas secara runtut perjalanan dari *good governance* menuju ke *democratic governance*. *Good governance* memiliki makna yang bervariasi (Santiso, 2001) dan belum ada kesepakatan mengenai definisi dan maknanya secara spesifik. Leftwich dalam Santiso, 2001 membaginya kedalam tiga tingkatan yang berbeda yakni level sistemik (*systemic* atau regime), level politik, dan level manajerial/administrative. Level sistemik merupakan level yang paling inklusif. Pada level ini *good governance* merujuk kepada sistem politik dan relasi sosial ekonomi yang diatur oleh aturan yang disepakati atau secara lebih longgar oleh suatu rezim. Meskipun pengertian rezim bisa berbeda-beda, namun rezim

kapitalis demokratik yang dipimpin oleh negara yang minimal diusulkan oleh para pemimpin Barat pada KTT Houston 1990.

Good governance mempunyai makna yang lebih terbatas dan politis yang disebut *participatory politics* (politik partisipatif) dan (kadang-kadang) pemerintah yang demokratis (*democratic government*). Sementara makna ini jelas dianut oleh rezim ekonomi pasar bebas dan demokratis, *good governance* secara eksplisit berarti bahwa suatu negara memperoleh legitimasi dan otoritas yang berasal dari mandat partisipatif (meski tidak selalu 'demokratis') dan dibangun berdasarkan gagasan liberal tradisional tentang pemisahan yang tegas antara kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudisial. Pandangan ini dianut oleh Sebagian besar pemerintah di Barat, OECD, dan UNDP. Khususnya untuk UNDP, konsep *good governance* adalah bagian dari promosi pembangunan berkelanjutan yang menekankan pada partisipasi publik, akuntabilitas dan transparansi.

Kategori yang ketiga merupakan level yang lebih sempit adalah dari perspektif administratif dan manajerial. *Good governance* dimaknai sebagai pelayanan publik yang terbuka, dapat dipertanggung jawabkan, independent, efisien dan bebas dari korupsi serta mengabdikan bagi kepentingan publik. *Good governance* disetarakan dengan manajemen pembangunan yang baik. Bank dunia sendiri menekankan pada empat elemen utama *good governance* yang juga merupakan area utama manajemen sektor publik yakni akuntabilitas pejabat pemerintah, kerangka hukum untuk pembangunan, informasi yang dapat diakses dan transparansi untuk memperkuat tanggung jawab, mencegah korupsi dan

menstimulasi proses konsultatif antara pemerintah dengan kepentingan swasta untuk perumusan kebijakan publik.

Beberapa tahun terakhir muncul wacana konseptual dalam rangka menekankan makna *good governance* pada level kedua kategori Leftwich dengan terminology "*democratic governance*". Terminologi ini banyak dipakai dalam komunitas pembangunan internasional dan diskursus akademik. Santiso (2000) menyatakan bahwa istilah ini pertama kali diajukan Inter American Development Bank (IDB) sebagai *new cure* baik bagi pembangunan di negara-negara yang tengah mengalami transisi demokrasi dan ketidakefektifan bantuan pembangunan. Meskipun demikian Bank Dunia tetap menggunakan istilah *good governance* dalam pengertian ekonomi dan administrative, sedangkan IDB secara eksplisit mempromosikan agenda yang lebih politis. Dengan demikian dapatlah ditarik benang merah keduanya yakni *good governance* lebih menekankan pada agenda reformasi ekonomi dan kebijakan, khususnya melalui kebijakan yang didasarkan pada pinjaman, sedangkan *democratic governance* menekankan pada reformasi politik dan institusional. Lebih jelasnya *democratic governance* menekankan pada dimensi politis dari pembangunan dan lingkungan institusional tempat kebijakan publik dibuat.

Terminologi *democratic governance* menurut Santiso lebih tepat digunakan karena mengaitkan dua hal penting yakni demokrasi dan *good governance* dan bersifat saling melengkapi dan saling bergantung satu sama lainnya sehingga dapat dimasukkan dalam satu konsep *democratic governance*.

Keduanya juga melihat problem pembangunan yang sama dari perspektif yang berbeda.

Democratic governance juga dimaknai sebagai serangkaian prosedur yang menjamin persaingan antara partisipasi yang luas dan alokasi sumber daya masyarakat sipil, politik, dan kebebasan ekonomi yang tinggi (Brinkerhoff, 2000). Selanjutnya Brinkerhoff mengatakan bahwa *democratic governance* mengkombinasikan ciri-ciri rezim politik yang memberikan warga negara hak untuk mengatur dirinya sendiri (demokrasi) dengan struktur dan mekanisme yang dipakai untuk mengelola persoalan publik dengan aturan dan prosedur yang disepakati (tata pemerintahan).

Pendapat lain menekankan *democratic governance* pada akuntabilitas dan transparansi, supremasi hukum dan anti korupsi, serta partisipasi dan desentralisasi (Santiso, 2001). Meskipun Brinkerhoff menekankan pada demokrasi namun ia menambahkan penekanannya pada pluralisme, reformasi kebijakan negara dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Sehingga untuk mencapai *democratic governance* pada dasarnya adalah bagaimana para pemimpin dapat berkontribusi untuk meningkatkan peran masyarakat, dengan sikap dan perilaku yang dapat diterima. Itu sebabnya, *democratic governance* menekankan pada adanya transparansi, akuntabilitas, keadilan, dan daya tanggap.

Democratic governance merupakan suatu konsep, dimana berbagai literatur tentang hal ini tidak memberikan definisi dengan jelas. *Democratic governance* juga diidentifikasi sebagai perspektif yang oleh banyak ahli cenderung menyamakan dengan perspektif *good governance* (Mark Bevir, 2010). Sebagai perspektif, Bevir menilai perubahan hakekat negara modern dan menangkap bahaya perubahan tersebut terhadap akuntabilitas negara yang diistilahkan sebagai reformasi administrasi publik semakin jauh dari hakekat demokrasi yang cenderung menimbulkan ketidakpercayaan warga negara terhadap negara. Hal ini dapat dilihat pada reformasi gelombang pertama yang lebih menekankan pada kontrak dengan pihak ketiga dan bahkan privatisasi (Mark Bevir, 2010).

Selanjutnya Bevir menunjukkan bahwa pada reformasi gelombang kedua lebih mengarahkan pada ide-ide peningkatan efisiensi. Para pelopor reformasi ini sebenarnya tidak mengingkari pemanfaatan mekanisme pasar secara meluas (*marketization*), tetapi mereka lebih menekankan pada jaringan, kemitraan dan kerjasama pemerintahan (*joined-up governance*). Hal ini dapat ditunjukkan bahwa reformasi administrasi publik yang berjalan selama ini telah melemahkan akuntabilitas dan demokrasi. Padahal kedua hal tersebut merupakan hal yang sangat urgen dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan kebijakan publik. Pertanggungjawaban pejabat publik merupakan kata yang paling penting dalam perbendaharaan kata-kata administrasi dan privat (C. Mosher, 1968).

Democratic governance atau *good governance* pada dasarnya adalah sebuah konsep, atau lebih tepatnya praktik, yang dalam implementasinya memungkinkan negara-negara penerima bantuan internasional untuk mengendalikan pembangunan politik, ekonomi dan sosial mereka secara efektif. *Good governance* juga akan memastikan bahwa berbagai dukungan dan program bantuan yang mereka manfaatkan dari negara-negara mitra dan organisasi internasional dapat beroperasi seefisien mungkin (Decker, 2006).

Selanjutnya, *democratic Governance* sebagai alat ukur akan memungkinkan peneliti dan *policy maker* dapat melihat dan mencatat perubahan-perubahan pada sebuah negara yang memiliki konsep ini. Ada sembilan dimensi dalam mengukur kinerja *democratic governance* (Mainwaring, 2011):

1. Tingkat demokrasi
2. Menjamin dan mentaati supremasi hukum
3. Mengadili korupsi
4. Mendorong pertumbuhan ekonomi
5. Menjaga inflasi di bawah tingkat yang wajar
6. Meningkatkan pendidikan dan Kesehatan
7. Mengurangi kemiskinan
8. Menciptakan lapangan kerja
9. Menciptakan rasa aman warga negara

Asumsi dasar tersebut didasari bahwa dengan *outcome* dimensi ini akan mewujudkan kesejahteraan masyarakat saat ini dan berkelanjutan dimasa yang akan datang. Untuk mencapai hal tersebut peran pemerintah dan negara secara signifikan akan mempengaruhi hal tersebut Mainwaring dalam (Alwi, 2018).

Democratic governance merupakan model utama bagi suksesnya suatu pembangunan nasional. Begitupun dalam prosesnya, *democratic governance* diperlukan agar keberhasilan pembangunan dapat tercapai secara maksimal. Hal ini disebabkan karena pada dasarnya setiap pembangunan bertujuan untuk mensejahterakan rakyat dan memenuhi kebutuhan rakyat suatu negara.

Democratic governance merupakan praktik kehidupan demokrasi yang profesional dan fokus terhadap *governance*. Perencanaan Pembangunan yang dilakukan melalui proses dan sistem *democratic governance* akan membantu memastikan pemerintahan yang responsif dan akuntabel terhadap rakyat. Karena itu pemerintah harus menyediakan mekanisme yang menciptakan partisipasi dan akuntabilitas.

2.2.2 Tujuan Penerapan Democratic Governance

Democratic governance secara sederhana dapat diartikan sebagai proses atau cara untuk mencapai konsensus. Setidaknya terdapat beberapa tujuan dari penerapan nilai-nilai tata kelola demokratis (Sri Mastuti, 2016) diantaranya seperti yang tertera di bawah ini:

- 1) Menciptakan kehidupan bersama yang damai dan harmonis.

Ketertiban dunia dan perdamaian abadi yang menjadi cita-cita NKRI tidak

akan tercapai tanpa peran serta seluruh elemen warga negara. Oleh karenanya nilai-nilai tata kelola demokratis harus diterapkan oleh semua warga negara. Hal ini penting dalam rangka mewujudkan kehidupan yang damai dan harmonis.

2) Mewujudkan masyarakat yang setara dan inklusif.

Salah satu prinsip dari demokrasi adalah non diskriminasi. Oleh karenanya setiap warga negara diberikan kedudukan yang setara di dalam hukum dan pemerintahan. Setiap warga negara memiliki hak yang sama dalam menjalankan keyakinannya masing-masing. Mereka juga memiliki hak tanpa kecuali untuk memperoleh pendidikan dan membela negara

3) Menjadikan warga negara aktif dalam negara

Dalam negara demokrasi keberadaan warga negara tidak saja terkait dengan hak. Warga negara juga bertanggung jawab untuk mewujudkan cita-cita negara.

4) Mengurangi kesenjangan sosial.

Dengan mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan sosial maka kesenjangan sosial dapat diatasi, sehingga pada akhirnya tujuan negara akan tercapai.

2.2.3 Prinsip-prinsip Democratic Governance

Pemerintah, parlemen, masyarakat sipil, dan dunia usaha wajib menerapkan prinsip-prinsip democratic governance dalam kehidupannya sehari-

hari. Adapun prinsip utama dari *democratic governance* (Sri Mastuti, 2016) adalah sebagai berikut:

a. Penghargaan terhadap martabat kemanusiaan dan Hak Asasi Manusia.

Kedua hal ini harus dihargai dan wajib dilaksanakan oleh setiap institusi dan aktor baik dari kalangan pemerintahan (baca: eksekutif, legislatif dan yudikatif) maupun non pemerintahan (partai politik, dunia usaha, masyarakat sipil). Hak asasi manusia merupakan sesuatu yang melekat pada diri manusia sejak kelahirannya dan berlaku seumur hidup dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapa pun. Setiap warga negara yang baik wajib menjunjung tinggi HAM tanpa membedakan status, golongan, keturunan, jabatan, dan lain sebagainya. Hal ini dicapai melalui kebebasan menyampaikan pendapat, membuka ruang partisipasi publik dalam mengambil keputusan-keputusan penting mengenai pemanfaatan sumberdaya (termasuk pelayanan pemerintah), berasosiasi, berpikir dan kebebasan beragama dan memperoleh kehidupan yang bertanggungjawab dengan mengefektifkan berbagai jenis forum publik (seperti Musrenbang, Majelis Ta'lim, Rembug Warga, dan sebagainya) yang ada.

b. Kesetaraan dan Nondiskriminasi

Kesetaraan di sini berarti setiap warga negara (baca: orang) memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk merealisasikan kapasitasnya tanpa ada perbedaan. Perbedaan ras, suku, jenis kelamin

dan orientasi seksual atau Lesbian Gay Biseksual dan Transgender (LGBT), latar belakang pendidikan, dan sebagainya tidak boleh menyebabkan terjadinya perbedaan hak dan kesempatan bagi warga negara. Prinsip kesetaraan dan non diskriminasi dapat dicapai dengan memastikan adanya keterbukaan dan kesamaan kesempatan setiap warga negara untuk memperoleh akses, partisipasi, dan kontrol terhadap pengambilan keputusan dan keterjangkauan manfaat melalui *civic education* (pendidikan kewargaan). Dalam tataran praksis pemerintah harus membuka ruang partisipatif serta menegakkan transparansi dan akuntabilitas.

c. Anti Kekerasan

Prinsip ketiga dari *democratic governance* ini bermakna bahwa setiap warga negara maupun institusi pemerintah dan non pemerintah wajib mendorong, mempromosikan, memelihara dan menciptakan perdamaian. Oleh karenanya setiap masalah yang ada termasuk jika terjadi konflik maka harus diselesaikan dengan cara-cara damai seperti melalui dialog, negosiasi, mandatori, dan sebagainya. Penggunaan kekerasan yang destruktif harus dihindari. Hal ini dapat dilakukan melalui upaya pencegahan konflik melalui *peace education*, maupun upaya kuratif manajemen konflik dan resolusi konflik.

d. Toleransi

Prinsip toleransi bermakna menghargai perbedaan sebagai sebuah

keragaman dan aset kekayaan sosial. Dengan demikian sebuah kelompok tidak akan memaksakan kehendaknya kepada kelompok lainnya. Prinsip toleransi dapat dipromosikan atau pun dikembangkan dengan pendidikan inklusif, multikultural, pluralitas, pengarusutamaan gender dan inklusi sosial. Pada akhirnya akan mewujudkan masyarakat toleran terhadap perbedaan dan keberagaman.

e. Kemitraan

Prinsip kemitraan berarti dalam mencapai sebuah tujuan atau cita-cita bersama harus dilakukan dengan saling bekerjasama antara individu dan atau kelompok dengan semangat saling menguntungkan dan bertanggung jawab. Dalam pelaksanaannya kemitraan dapat berjalan dengan baik jika masing-masing pihak mengedepankan prinsip saling percaya, saling memahami, saling menghargai, perlakuan yang setara, keterbukaan, semua pihak bertanggung jawab, dan semua pihak memperoleh manfaat yang sama. Dalam pelaksanaannya kemitraan dapat berjalan dengan baik jika masing-masing pihak mengedepankan prinsip saling percaya, saling memahami, saling menghargai, perlakuan yang setara, keterbukaan, semua pihak bertanggung jawab dan semua pihak memperoleh manfaat.

2.2.4 Democratic Governance : Perspektif Institusi

New Governance hadir dengan sejumlah teori baru yang mengarah pada efisiensi dan pelayanan publik yang responsive. Hal ini tentu saja

menimbulkan masalah transparansi dan legitimasi. Dalam konteks ini peran aktor swasta di sektor publik menimbulkan pertanyaan mengenai akuntabilitas, sehingga muncul banyak tanggapan yang mempersoalkan antara pemerintahan dan demokrasi. Hal ini melahirkan ide untuk memikirkan pola kelembagaan baru (*new institutional*) dengan menyandingkannya dengan konsep akuntabilitas dan konsep demokrasi yang dianggap lebih sesuai dengan *new government* (Mark Bevir, 2010). Sejalan dengan hal ini maka *new governance* merangkum perspektif *rational choice* dan perspektif *institution* yang disajikan dalam table 1 berikut ini:

Tabel 1. New Democracy

	<i>Rational Choice</i>	<i>Institutionalism</i>
Basic of democracy	Representation	Representation
Common good	Aggregate of individual interests	New Public Service
Citizenship	Consumerist	Communitarian
Rethinking democracy	Non Majoritarian institutions	Social inclusion
Rethinking accountability	Performance accountability	Horizontal or network accountability

Sumber : Democratic Governance, Mark Bevir (2010)

Meskipun kedua perspektif tersebut memandang bahwa basis demokrasi adalah perwakilan, namun terdapat beberapa perbedaan diantara keduanya. Pada perspektif *rational choice* menganggap bahwa kebaikan bersama merupakan agregasi kepentingan individu belaka, menganggap warga negara sebagai konsumen, yang mengekspresikan preferensi individu untuk memikirkan

kembali akuntabilitas dalam hal kinerja, membela institusi non mayoritas sebagai solusi atas irrasionalitas kolektif. Sedangkan perspektif institusional cenderung mempertahankan konsep barang publik dalam rangka mempromosikan pelayanan publik, mendefinisikan kewarganegaraan dalam kaitannya dengan norma dan komunitas, serta memikirkan kembali akuntabilitas dalam hal ikatan yang horizontal antara jaringan dan inklusi sosial. Walaupun demikian, para ahli kedua perspektif ini memiliki keterikatan yang terus berlanjut pada gagasan demokrasi perwakilan. Mereka justru menyarankan bahwa *new governance* memberikan alasan untuk mengembangkan bentuk demokrasi yang partisipatif dan pluralis

Democratic governance menjadi penting karena merupakan modal utama atas suksesnya suatu pembangunan. Suksesnya pembangunan tidak terlepas dari proses, nilai dan norma yang dipakai oleh seluruh pelaku pembangunan. Secara struktural *democratic governance* berkaitan dengan suatu level kelembagaan (institutional level). Matra ini meliputi sistem nilai, peraturan-peraturan formal atau informal dengan tingkat pelebagaan yang mantap: bagaimana hierarki ditata, sejauh mana batas-batasnya disepakati, bagaimana prosedurnya, apa nilai-nilai kolektif yang dianut rejim. Pada gatra ini terdapat sejumlah teori antara lain : teori institusi, teori pilihan rasional dan teori sistem (Mark Bevir, 2010).

Berdasarkan paparan tersebut diatas, maka dalam penelitian ini penulis mencoba menghubungkan konsep *democratic governance* dengan teori

institusional. Pada tataran ini *democratic governance* dimaknai sebagai serangkaian proses untuk mencapai konsensus dalam hal pembuatan kebijakan yang melibatkan masyarakat sipil berdasarkan prinsip partisipasi dan prinsip *good governance* meliputi transparansi, akuntabilitas, keadilan, dan responsivitas..

Pemerintah sebagai implementor kebijakan saat ini selalu dihadapkan pada masalah yang klasik yakni keterbatasan sumber daya. Lembaga-lembaga lain sebagai pemangku kepentingan memiliki kepentingan yang berbeda bahkan sering terjadi konflik kepentingan karena masing-masing kepentingan kontradiksi. Disamping itu tekanan dari berbagai kekuatan sosial sangat mempengaruhi kebijakan. Akhirnya kebijakan mengalami kegagalan. Kondisi seperti ini dalam perspektif institusi oleh Meyer dan Scott, menyatakan bahwa organisasi berada di bawah tekanan untuk menciptakan bentuk-bentuk sosial yang hanya terbentuk oleh pendekatan konformitas dan berisi struktur-struktur terpisah pada aras operasional (Scott, 2014).

Democratic governance berdasarkan karakteristiknya selalu mengedepankan kesetaraan, kebersamaan dan konsensus dalam menjalankan aktivitasnya. Sehingga yang menjadi perhatian utama dalam penelitian ini adalah apakah seluruh pelaku kepentingan dalam perencanaan pembangunan daerah di Kabupaten Bone itu memiliki nilai dan pilar yang mengedepankan kesetaraan, kebersamaan, keadilan dan konsensus dalam mewujudkan perencanaan pembangunan daerah yang demokratis.

Teori institusi sebagai salah satu teori yang menjelaskan fenomena tersebut memungkinkan seluruh keadaan itu berkontribusi, baik secara interdependen maupun secara saling menguatkan. Untuk mendalaminya, W. Richard Scott memberikan kerangka pikir yakni “Tiga Pilar Institusi” yang terdiri dari *Pilar Regulative*, *Pilar Normative*, dan *Pilar Cultural Cognitive*.

1. Pilar Regulative

Regulative Pilar digunakan untuk membatasi dan mengatur perilaku anggota dalam suatu organisasi atau komunitas. Pilar ini menunjukkan apa yang boleh dan tidak seharusnya dilakukan oleh anggota organisasi. Pilar ini dapat memanipulasi sanksi berupa *rewards or punishment* untuk mengarahkan perilaku anggota organisasi. Mekanisme ini dapat juga dilakukan secara informal berupa *shaming or shunning activities* dan dapat juga dilakukan dengan *highly formalized* (Scott). Namun dalam konteks *democratic governance* tidak menekankan pada regulasi secara formal, karena pilar regulasi dirancang secara bersama dan tidak berorientasi pada hukuman.

2. Pilar Normative

Sistem ini meliputi nilai dan norma dimana mekanisme normative yang dibangun dalam organisasi merupakan mekanisme yang dibangun dan disepakati bersama. Organisasi yang demokratis memiliki nilai yang mungkin tidak atau sulit dicapai oleh organisasi secara individual. Dalam *democratic governance* kompleksitas kepentingan dieliminir oleh konsensus diantara

mereka, karena mereka ada dalam organisasi untuk menyelesaikan masalah dan memenuhi kebutuhan bersama. Begitu juga dengan penentuan tujuan dan sasaran serta cara untuk mencapainya selalu disepakati oleh para pemangku kepentingan. Oleh karena itu mekanisme normative yang dibangun dalam hal ini adalah suatu mekanisme yang dibangun dan disepakati bersama.

3. Pilar Cultural-Cognitive

Elemen penting yang ketiga adalah pilar cultural cognitive, yang menekankan pada pemahaman bersama dan tindakan logis berdasarkan apa yang telah disepakati bersama (*common beliefs and shared logic of action*). Democratic governance memerlukan *common beliefs and shared logics of action* bagi semua pemangku kepentingan berikut kompleksitasnya.

2.2.5 Democratic Governance Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah

Pembangunan merupakan proses menuju perbaikan taraf hidup masyarakat secara menyeluruh dan bersifat dinamis. Dalam perkembangan pembangunan konsep pembangunan mengandung empat makna (Milton J Esman, 1965), yaitu : 1) pembangunan merupakan suatu proses, dalam arti suatu kegiatan yang terus menerus dilaksanakan dan berkesinambungan, 2) pembangunan merupakan suatu usaha yang secara sadar dilaksanakan, karena dipandang sebagai suatu kebutuhan, 3) pembangunan dilaksanakan secara berencana yang berorientasi pada pertumbuhan dan perubahan, dan 4)

pembangunan terkait dengan dimensi modernisasi, dalam arti sebagai cara hidup yang lebih baik dari sebelumnya.

Bryant dan White merumuskan bahwa pembangunan sebagai suatu peningkatan kapasitas untuk mempengaruhi masa depan masyarakat. Pandangan ini mengandung tiga implikasi (Coralie Bryant, 1982), yaitu (1) pembangunan berarti memberi perhatian terhadap kapasitas (capacity) terhadap apa yang perlu dilakukan untuk mengembangkan kemampuan dan energi untuk membuat perubahan, 2) pembangunan berarti mencakup keadilan atau pemerataan (equity) dalam kehidupan masyarakat, dan 3) pembangunan berarti adanya penumbuhan kekuatan dan wewenang (empowerment) dalam mengelola dan menerima manfaat pembangunan.

Pandangan kaum humanis dalam memaknai pembangunan memusatkan perhatian pada dimensi kemanusiaan dan etika pembangunan. Selanjutnya menekankan dampak keterbelakangan terhadap kondisi kemanusiaan (Gasper, 2008). Dari perspektif ini pembangunan dimaknai sebagai pembebasan dari kemelaratan dan memupuk harga diri. Kebebasan dalam arti yang lebih luas yaitu kebebasan dari pengasingan terhadap hak hidup material yang layak, kebebasan dan perbudakan oleh manusia atas manusia, serta kebebasan dari kesengsaraan dan kemelaratan. Sejalan dengan pandangan tersebut, Todaro mengatakan bahwa pembangunan mengandung tiga nilai utama, yaitu 1) menunjang kelangsungan hidup, 2) harga diri, dan 3) kemerdekaan dari penjajahan dan perbudakan (Todaro, 2011). Aliran humanis setuju dengan

dengan pandangan Todaro tentang nilai tertinggi yang harus diciptakan oleh pembangunan adalah kemerdekaan menentukan pilihan.

Secara teoritis, proses demokratisasi harus berujung pada peningkatan kesejahteraan penduduk (Syahrani S, 2009). Logikanya adalah: *Pertama*, pemerintahan yang demokratis menggambarkan totalitas perjuangan mewujudkan aspirasi rakyat oleh institusi-institusi publik dan politik yang diberi mandat mengemban kedaulatan rakyat. *Kedua*, proses dan mekanisme representasi yang dibenarkan dalam rezim demokratis mengandaikan tidak mungkin terjadinya distorsi dan deviasi kepentingan pihak yang direpresentasikan. Konsekuensinya, seyogyanya aspirasi dan kepentingan pemberi mandat didahulukan diatas kepentingan kelompok atau individu. *Ketiga*, implikasinya, jika mekanisme dan esensi representasi berjalan dengan utuh, maka tidak mungkin terjadi penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power) baik oleh lembaga eksekutif maupun legislatif. Dalam beberapa tahun terakhir justru tatanan demokrasi di Indonesia mendapat ujian berat. Maraknya korupsi berjamaah atau individu oleh anggota dewan/legislatif mengindikasikan esensi representatif itu mengalami distorsi.

Kegiatan pembangunan secara terpadu, efisien dan berkelanjutan, hanya akan dapat diwujudkan bila terdapat arah dan pentahapan pembangunan yang jelas. Bila keputusan untuk melakukan produksi dan distribusi barang dan jasa berada ditangan individu kebanyakan akan menghasilkan pembangunan menjadi tidak terarah karena kepentingan pribadi akan sangat menentukan. Sedangkan

kepentingan pribadi tersebut seringkali tidak sejalan dengan kepentingan umum dan upaya-upaya pemerintah untuk mendorong proses pembangunan. Hal ini tidak hanya terjadi pada kalangan swasta dan masyarakat tetapi juga di kalangan aparatur pemerintahan yang muncul dalam "ego sektoral".

Dalam konteks *democratic governance*, indikator utama pembangunan adalah peningkatan kesejahteraan penduduk dan keberadaban tatanan sosial budaya. Namun kondisi ini akan menjadi lebih rumit lagi mengingat pemahaman masyarakat, swasta dan pemerintah terhadap hal tersebut pada umumnya masih rendah. Sehingga dalam keadaan yang demikian peran perencanaan pembangunan menjadi sangat penting guna mengarahkan aktivitas para aktor dan pelaku pembangunan baik pemerintah, swasta maupun masyarakat umum dalam rangka menuju pada suatu sasaran yang jelas dan bermanfaat. Pemerintah dalam hal ini berfungsi sebagai pendorong proses pembangunan (*agent of development*) dalam masyarakat.

Namun demikian tujuan pembangunan yang seutuhnya tidak dapat terwujud tanpa melalui proses perencanaan yang baik. Dalam proses pembangunan, perencanaan mempunyai peran yang sangat penting. Dengan perencanaan yang baik diharapkan anggaran yang dimiliki bisa digunakan secara efektif dan efisien. Tidak dipungkiri bahwa masih banyak kekurangan dan masalah yang terjadi meskipun sudah ada regulasi yang dipersiapkan pemerintah sebagai petunjuk dalam pelaksanaannya.

Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien, sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian secara umum perencanaan pembangunan adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan kondisi negara atau daerah bersangkutan. Sedangkan tujuan pembangunan pada umumnya adalah untuk mendorong proses pembangunan secara lebih cepat guna mewujudkan masyarakat yang maju, makmur dan sejahtera.

Literatur ilmiah yang tersedia memberikan beberapa pengertian tentang perencanaan pembangunan dalam bentuk berbagai definisi. Arthur W. Lewis mendefinisikan perencanaan pembangunan sebagai suatu kumpulan kebijaksanaan dan program pembangunan untuk merangsang masyarakat dan swasta untuk menggunakan sumberdaya yang tersedia secara produktif. Sedangkan rangsangan tersebut diberikan dalam bentuk insentif-insentif ekonomi baik secara mikro maupun makro yang dapat mendorong penggunaan sumberdaya secara produktif sehingga proses pembangunan akan menjadi lebih meningkat (Arthur W. Lewis, 1967).

Jhingan seorang ahli perencanaan pembangunan bangsa India memberikan definisi yang lebih konkret tentang perencanaan pembangunan. Menurutnya perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu

penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu dalam jangka waktu tertentu (M.L. Jhingan, 2011).

Menurut Friedman, perencanaan akan berhadapan dengan problem mendasar yakni bagaimana teknis pengetahuan perencanaan yang efektif dalam menginformasikan aksi-aksi publik (John Friedman, 1987) Atas dasar tersebut maka perencanaan didefinisikan sebagai komponen yang menghubungkan antara pengetahuan dengan aksi/tindakan dalam wilayah publik. Pada prinsipnya Friedman menyatakan perencanaan harus bertujuan untuk kepentingan masyarakat banyak.

Disisi lain Campbell dan Fainstein menyatakan bahwa dalam pembangunan kota atau daerah dipengaruhi sistem ekonomi kapitalis atau demokratis (Fainstein & James Defilippis, 2016). Dalam konteks tersebut maka pada prakteknya perencanaan tidak dapat dipisahkan dengan suasana politik kota atau daerah sebab keputusan keputusan publik mempengaruhi kepentingan kepentingan lokal. Hal ini menjadi relevan apabila kekuasaan mempengaruhi perencanaan.

Dari gambaran tersebut diatas bahwa komponen utama perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah : 1) merupakan usaha pemerintah secara terencana dan sistematis untuk mengendalikan dan mengatur proses pembangunan; 2) mencakup periode jangka panjang, menengah dan tahunan; 3) menyangkut dengan variabel-variabel yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara keseluruhan baik secara langsung maupun

tidak langsung; 4) mempunyai suatu sasaran pembangunan yang jelas sesuai dengan keinginan masyarakat.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, dalam mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien pada dasarnya perencanaan pembangunan di Indonesia mempunyai lima tujuan dan sasaran pokok, yakni :

a. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan

Kenyataan selama ini menunjukkan bahwa sampai saat ini belum terdapat keterpaduan kegiatan antar pelaku pembangunan, baik dalam institusi pemerintahan itu sendiri maupun antara pemerintah dengan pihak swasta dan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini terlihat dari masih kentalnya sifat dan pandangan ego sektoral antara dinas dan instansi yang masing-masing merasa paling penting dan diberikan prioritas dalam penyusunan perencanaan pembangunan. Kondisi ini terjadi karena didorong oleh berbagai kepentingan baik secara pribadi maupun institusi dalam mendapatkan alokasi dana pembangunan.

Kenyataan lain adalah masih banyaknya kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah belum sesuai dengan apa yang diperlukan oleh pihak swasta dan keinginan masyarakat secara umum. Sehingga kegiatannya belum dapat didukung oleh kebijakan dan program pemerintah yang mengakibatkan proses pembangunan belum dapat berjalan secara optimal sesuai dengan yang direncanakan..

Untuk mendorong dan mewujudkan keterpaduan antar pelaku pembangunan tersebut, maka perencanaan pembangunan bertujuan dan berfungsi sebagai alat koordinasi terhadap kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh dinas dan instansi guna mencapai sasaran yang telah ditetapkan dalam rencana. Wadah yang dapat dimanfaatkan pada pelaksanaan koordinasi ini adalah Forum SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang dilakukan secara berkala.

b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar daerah

Meskipun integrasi, sinkronisasi dan sinergi antar daerah/desa ini sangat penting dalam mendorong proses pembangunan, namun ternyata belum dapat dilakukan secara baik. Hal tersebut terlihat dari masih terdapatnya konflik pembangunan antar daerah/desa dan kurang sinkronnya kebijakan dan program pembangunan antar wilayah. Untuk keperluan sinkronisasi perlu disusun antara lain Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) yang diikuti oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), selanjutnya dijabarkan lagi menjadi Rencana Kerja Pemerintah (RKP) atau RKPD/Desa yang berisikan rincian program dan kegiatan yang akan dilakukan pada tahun yang bersangkutan sesuai dengan dana yang tersedia. Sedangkan sinkronisasi antar fungsi pemerintah perlu disusun Rencana Strategis (RENSTRA) untuk masing-masing institusi pemerintah baik pada tingkat pusat maupun tingkat

daerah. Dengan cara demikian akan dapat diwujudkan keterpaduan pembangunan antar dinas dan instansi pemerintah sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing.

- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan

Untuk mewujudkan pembangunan sesuai dengan apa yang telah direncanakan semula, perlu dijamin semaksimal mungkin keterkaitan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan. Hal ini penting karena bila keterkaitan dengan salah satunya tidak berjalan, misalnya dengan anggaran, maka kebanyakan dari program yang telah ditetapkan tidak akan dapat dilaksanakan.

Keterkaitan pelaksanaan pembangunan dengan pengawasan merupakan hal yang sangat penting, dimana sasaran utamanya adalah untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan rencana sesuai dengan pelaksanaannya yang lazim dikenal sebagai kegiatan pengendalian. Disamping itu, pengawasan ini mencakup kegiatan evaluasi untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan program dan kegiatan bersangkutan dapat memberikan hasil (outcome) sesuai dengan yang direncanakan semula.

- d. Mengoptimalkan Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan

Perencanaan tidak akan dapat menghasilkan pembangunan secara baik sesuai dengan aspirasi masyarakat bilamana tidak dapat

mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rencana tersebut. Tanpa pemanfaatan partisipasi masyarakat secara baik dan terarah, perencanaan yang disusun tidak akan dapat disesuaikan dengan aspirasi dan keinginan masyarakat. Disamping itu, tanpa partisipasi masyarakat sulit pula diharapkan masyarakat akan mematuhi dan menjaga pelaksanaan rencana yang telah dibuat. Bahkan tidak jarang pula terjadi masyarakat tidak memanfaatkan sepenuhnya apa yang telah dibangun oleh pemerintah.

- e. Menjamin Tercapainya Penggunaan Sumber Daya Secara Efisien, Efektif dan Adil.

Tujuan dan fungsi utama dari perencanaan pembangunan dalam berbagai literatur adalah untuk menjamin terwujudnya penggunaan sumber daya, baik dana dan tenaga, secara efektif, efisien dan adil. Tanpa perencanaan sebenarnya kegiatan pembangunan juga dapat dilaksanakan tetapi besar kemungkinan tidak terlaksana secara efektif, efisien dan adil sebagaimana yang diharapkan. Karena itu perencanaan pembangunan masih tetap diperlukan sampai sekarang pada hampir semua negara sedang berkembang. Aspek penting yang perlu terus diupayakan pemerintah adalah mengupayakan agar perencanaan pembangunan tersebut dapat disusun dengan layak secara teknis dan mendapat dukungan dari seluruh masyarakat dan elite politik sehingga pelaksanaannya dapat terjamin.

Kebutuhan terhadap ketersediaan rencana pembangunan daerah yang adaptif, aspiratif dan mampu menjadi rujukan pelaksanaan pembangunan di daerah, menjadi semakin penting dalam era otonomi daerah. Rencana pembangunan daerah disusun tidak hanya berdasarkan potensi, unggulan dan kemampuan yang dimiliki masing-masing daerah, tetapi juga harus mampu bersinergi dengan rencana pembangunan nasional. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah mengatur keterkaitan berbagai dokumen perencanaan pembangunan yang menjadi rujukan bagi Pemerintah Daerah untuk menyiapkan berbagai rencana pembangunan daerah.

Adapun tujuan dan sasaran perencanaan pembangunan adalah untuk menjamin terwujudnya penggunaan sumber daya baik dana dan tenaga, secara efektif, efisien dan adil. Tanpa perencanaan sebenarnya kegiatan pembangunan juga dapat dilaksanakan tetapi besar kemungkinan tidak terlaksana secara efektif, efisien dan adil sebagaimana yang diharapkan. Karena itulah perencanaan pembangunan masih tetap diperlukan sampai sekarang pada hampir semua negara sedang berkembang dan kemungkinan besar juga akan dilaksanakan di masa mendatang. Aspek penting yang perlu terus diupayakan pemerintah adalah mengupayakan agar perencanaan pembangunan tersebut dapat disusun dengan layak.

Dari uraian tersebut diatas dapat dikatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah yang dilaksanakan menggunakan konsep *democratic governance* diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat sejalan dengan dimensi-dimensi *democratic governance* yang telah diuraikan terdahulu. Disamping itu konsep *democratic governance* dapat mewujudkan makna pembangunan daerah itu sendiri berupa upaya terencana dalam meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan mengelola sumber daya ekonomi daerah. Bagi masyarakat konsep ini dapat memberdayakan masyarakat di seluruh daerah dalam menikmati kehidupan yang lebih baik, maju dan tenteram serta peningkatan harkat, martabat dan harga diri.

2.3 Kosep Demokrasi

Revolusi peradaban yang terjadi dalam kehidupan masyarakat dunia memiliki catatan penting terutama jika berbicara perihal demokrasi. Pada akhir abad ke-20, gagasan tentang demokrasi mengalami perkembangan dengan gelombang yang luar biasa. Perkembangannya merambah begitu luas, tidak hanya pada kawasan negara eropa kontinental maupun Anglo America, tetapi pengaruhnya menyelimuti sisi kehidupan masyarakat Benua Asia, Amerika Latin, serta masyarakat Benua Afrika. Fenomena ini tercatat dengan jelas dalam karya (Huntintong, 1991).

Menjelajahi pemikiran tentang demokrasi merupakan perjalanan yang secara aktual mengkaji wilayah konseptual, menggali sisi teoritik maupun

faktualnya. Secara etimologi kata demokrasi diadopsi dari bahasa Yunani, yang merupakan gabungan dari kata demos yang artinya rakyat dan kratos yang dimaknai kekuasaan atau aturan. Kemunculannya diperkirakan lima abad Sebelum Masehi, beriringan dengan dibentuknya polis (negara) yang dianggap sebagai jawaban dalam mengorganisir sebuah sistem kenegaraan dalam memenuhi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Hingga sekarang, belum ada sebuah definisi lengkap terkait dengan gagasan demokrasi. Ketika Joseph Schumpeter memiliki gagasan tentang demokrasi yang dimaknai sebagai sebuah sistem untuk membuat keputusan-keputusan politik dimana individu-individu mendapatkan kekuasaan untuk memutuskan melalui pertarungan kompetitif memperebutkan suara rakyat, juga ketika seorang Samuel P. Huntington memberi sebuah pemaknaan bahwa demokrasi merupakan pemilihan umum yang kompetitif sebagai esensinya. Namun, Larry Diamond menampik apa yang disampaikan keduanya bahwa pemaknaan tersebut membutuhkan sebuah penjabaran yang lebih luas untuk menghindari kasus-kasus yang tidak sesuai (Diamond, 1994).

Eugene memberikan pandangan bahwa: *“The assumption that democracy is intrinsically wonderful – that the more of it we have the better off we are – exposes the deeper and more difficult problem of equality. All the leading contributors to the current debates stand on the principle that “all men are created equal” – a principle announced as self-evident thought nowhere seriously*

defended; a principle the traditionalist critique of equality there by goes unanswered" (Eugene D. Genovese, 2013).

Sementara Sidney Hook berpendapat bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa (Sidney Hook, 1980). Hal tersebut menekankan bahwa prinsip demokrasi harus dihasilkan dari sebuah persetujuan kolektif dari warga negara melalui peraturan yang didalamnya menjelaskan batasan usia dalam penyelenggaraannya.

Berbagai cuplikan gagasan dan pemikiran tersebut memberikan sebuah gambaran bahwa demokrasi memiliki makna yang berbeda-beda tergantung dari penekanan yang diberikan. Penekanan yang dimaksud berupa pandangan yang menganggap demokrasi disajikan melalui sebuah penyelenggaraan yang bersifat umum, disisi lain memandang demokrasi adalah arena pengambilan keputusan. Namun, hal menarik yang perlu digaris bawahi bahwa demokrasi menjadi cerminan kedaulatan rakyat baik itu secara langsung (*direct*) maupun tidak langsung (*indirect*).

Keragaman pengertian demokrasi yang disebutkan beberapa pakar di atas memberi ruang dari pendapat seorang James Macgregor Burn menyatakan bahwa: "*democracy like liberty, equality, and justice is hard to define precisely*" (Burn, 1978). Selanjutnya, Harold Laski menyatakan bahwa tidak ada pengertian yang lengkap terkait apa yang dinamakan demokrasi itu. Sehingga UNESCO

memberi kesimpulan bahwa demokrasi adalah istilah yang *ambiguous* atau memiliki dua arti (Howard & Laski, 1999).

Pada dekade 1960-1970-an, muncul sebuah gagasan yang dikenal dengan demokrasi partisipatoris oleh C.B. Macpherson dan Carole Pateman. Gagasan ini berangkat dari upaya untuk mempertemukan nilai-nilai dalam tradisi individualisme liberal dan sosialis. Model demokrasi partisipatoris pertama kali dikembangkan oleh kalangan yang berideologi neo-marxis yang dalam perjalanannya dijadikan sebagai gagasan alternatif dalam praktik demokrasi di seluruh dunia (Carole Pateman, 2004).

Teori demokrasi partisipatif (*participatory democracy*) merupakan salah satu pandangan dalam perspektif teori politik modern selain teori demokrasi elitis (*elitist democracy*). Teori demokrasi partisipatif memiliki asumsi bahwa masyarakat harus hadir dalam suatu keputusan negara, dalam arti warga negara atau individu merupakan kriteria utama dalam menilai dan mengevaluasi kinerja negara (Carole Pateman, 1976). Teori ini hadir dalam menentang teori demokrasi elitis yang berpandangan bahwa pembuatan keputusan publik berada di tangan para elite dan menganggap peran masyarakat bukan untuk memutuskan masalah publik, tetapi sebatas memilih orang-orang yang akan membuat keputusan/kebijakan yang diperuntukkan bagi mereka.

John Dewey dalam pandangannya terkait demokrasi partisipatif menegaskan bahwa keberadaan suatu masyarakat demokrasi tergantung pada konsensus sosial dengan fokus perkembangan manusia yang didasarkan atas

kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik (dalam (Carole Pateman, 1976). Pandangan lain mengenai demokrasi partisipatif diutarakan oleh Peter Bachrach, ia meyakini bahwa partisipasi aktif oleh setiap individu merupakan faktor utama dalam upaya pengembangan kemampuan rakyat. Lebih lanjut, menurut Bachrach upaya menuju “demokrasi partisipatif” setidaknya memerlukan: 1) Perubahan kesadaran rakyat, yang sebelumnya memandang diri mereka sebagai penerima pasif atas segala sesuatu yang diputuskan oleh kekuasaan menjadi agen-agen yang turut aktif melalui mekanisme partisipasi yang positif dalam proses pengambilan keputusan; dan 2) Pengurangan secara holistik atas segala ketimpangan.

Terbangunnya modifikasi terhadap teori demokrasi individualisme liberalis tidak serta merta melepaskan krisis dari gagasan tersebut. Situasi ini mendorong ilmuwan dan berbagai ahli untuk menemukan sebuah gagasan baru dalam upaya pencarian makna sejati dari demokrasi. Di samping munculnya teori demokrasi partisipatif, lahir pula pemikiran baru yang populer disebut demokrasi deliberatif.

Gagasan tentang demokrasi deliberatif (*deliberative democracy*), menurut Joshua Cohen berakar dari cita-cita intuitif asosiasi demokrasi di mana justifikasi dari syarat dan ketentuan asosiasi diproses melalui argumen publik dan penalaran di antara warga yang sama (dalam (Jon Elster, 1998). Demokrasi deliberatif juga dapat digambarkan sebagai syarat yang diperlukan untuk mencapai legitimasi dan rasionalitas berkenaan dengan pengambilan keputusan kolektif (Benhabib, 1996 dalam (Jon Elster, 1998). Hal lain yang menonjol dari

demokrasi deliberatif adalah sebuah konsepsi normatif, seperti halnya Joshua Cohen menekankan bahwa musyawarah pada kondisi yang tepat adalah sebuah model ideal bagi lembaga demokratis.

Pandangan lain yang lebih sentral dikemukakan oleh Jurgen Habermas yang dianggap sebagai pencetus teori demokrasi deliberatif ini yakni pendekatan ini akan melahirkan keputusan dan institusi yang sah melalui persetujuan warga negara yang terlibat dalam prosedur demokrasi dengan mekanisme partisipatif yang sifatnya bebas dan setara dalam proses pengambilan keputusan yang diskursif (Habermas, 2014).

Teori demokrasi deliberatif memiliki pendekatan yang cenderung kontras yang mana dapat diidentifikasi dalam bentuk liberal dan terkadang sebagai teori pilihan sosial. Namun warga negara yang memasuki proses politik demokratis dengan preferensi tetap bahwa mereka bertujuan untuk menggunakan lembaga dan aturan demokratis secara lebih mendalam. Institusi dan aturan ini berfungsi untuk menggabungkan preferensi warga yang berbeda-beda yang kemudian diintegrasikan dalam satu keputusan bersama (kolektif).

Model demokrasi deliberatif menganggap tidak ada satu pun nilai dan perspektif individual yang benar dengan sendirinya tanpa lebih dulu melalui proses dialog dan persetujuan dengan individu lainnya. Selain itu dialog memungkinkan semua sudut pandang yang bersifat pribadi mendapatkan kesempatan untuk “diuji” kebenarannya setelah dipertemukan dengan sudut pandang pribadi lainnya. Disini resiprositas menjadi prinsip utama yang harus

ada bagi sebuah rancangan institusional demokrasi deliberatif (Warren, 1996). Keterbukaan, toleransi dan penghargaan terhadap pluralisme merupakan nilai-nilai mendasar lainnya yang memungkinkan berlangsungnya dialog publik. Bila disederhanakan, demokrasi deliberatif adalah model demokrasi yang menganggap legitimasi politik setiap proses pembuatan kebijakan dan pelaksanaan pemerintah bersumber dari deliberasi publik antar warganegara yang bebas dan sederajat (James Bohman, 1997). Kedaulatan rakyat karenanya tidak lagi direpresentasikan oleh kotak suara atau suara mayoritas semata, tapi juga yang lebih penting berdasarkan pada keputusan-keputusan bersama yang dibuat dengan menggunakan *reason* yang bisa dipertanggungjawabkan dan penjelasan yang bisa diperdebatkan. Harapannya adalah dialog antara warganegara akan memungkinkan transformasi preferensi-preferensi yang bersifat pribadi menjadi sudut pandang yang bisa diuji kelayakan dan kebenarannya secara publik.

2.4 Konsep Institusi

Teori institusi mengandalkan pentingnya nilai-nilai dan norma-norma dalam suatu organisasi untuk dapat memperoleh sumber-sumber daya penting yang dibutuhkan agar tetap survive. Sehingga organisasi tersebut perlu mendapatkan akseptabilitas dan legitimasi dari lingkungannya.

Teori institusi (*Institutional Theory*) atau teori kelembagaan dasar pikirannya adalah terbentuknya organisasi oleh karena tekanan lingkungan institusional yang menyebabkan terjadinya institusionalisasi. Zukler (1987)

menyatakan bahwa ide atau gagasan pada lingkungan institusional yang membentuk bahasa dan simbol yang menjelaskan keberadaan organisasi dan diterima (*taken for granted*) sebagai norma-norma dalam konsep organisasi (dalam (Donaldson et al., 1995).

Eksistensi organisasi terjadi pada cakupan organisasional yang luas dimana setiap organisasi saling mempengaruhi bentuk organisasi lainnya lewat proses adopsi atau institusionalisasi (pelebagaan). Di Maggio dan Powell dalam Donaldson, menyebutnya sebagai proses imitasi atau adopsi mimetic sebuah organisasi terhadap elemen organisasi lainnya (Donaldson et al., 1995). Menurutnya, organisasi terbentuk oleh lingkungan institusional yang ada di sekitar mereka. Ide-ide yang berpengaruh kemudian diinstitutionalkan dan dianggap sah dan diterima sebagai cara berpikir ala organisasi tersebut. Proses legitimasi sering dilakukan oleh organisasi melalui tekanan negara-negara dan pernyataan-pernyataan. Teori institusional dikenal karena penegasannya atas organisasi hanya sebagai simbol dan ritual.

Perspektif yang lain dikemukakan oleh Meyer dan Scott dalam Donaldson, yang mengklaim bahwa organisasi berada dibawah tekanan berbagai kekuatan sosial guna melengkapi dan menyelaraskan sebuah struktur, organisasi harus melakukan kompromi dan memelihara struktur operasional secara terpisah, karena struktur organisasi tidak ditentukan oleh situasi lingkungan tugas, tetapi lebih dipengaruhi oleh situasi masyarakat secara umum dimana bentuk sebuah

organisasi ditentukan oleh legitimasi, efektifitas dan rasionalitas pada masyarakat.

Teori kelembagaan dalam administrasi publik berkaitan dengan organisasi dan manajemen institusi publik, mencakup hubungan antara struktur organisasi, peraturan terkait serta norma-norma, dan proses organisasi, perilaku, hasil, dan akuntabilitas lembaga publik. Dalam administrasi publik, istilah "lembaga" biasanya mengacu pada sebuah organisasi publik yang dapat memanggil otoritas negara untuk menegakkan keputusannya. Dalam konteks ini, lembaga-lembaga umum didefinisikan sebagai konstruksi sosial, aturan dan norma-norma yang membatasi perilaku individu dan kelompok.

Teori kelembagaan didasarkan pada asumsi bahwa hasil kolektif dan perilaku individu yang terstruktur oleh lembaga. Teori kelembagaan mencakup literatur lintas disiplin, termasuk cabang di ekonomi, sosiologi, dan ilmu politik. Teori kelembagaan dalam administrasi publik bisa dilihat dalam konsep Birokrasi klasik Wilson: Apa yang Pemerintah Lakukan dan Mengapa Mereka Melakukannya.

Meskipun teori kelembagaan menyediakan konsep yang detail dan kaya dengan deskripsi perilaku organisasi, ternyata pluralisme yang sangat besar bisa menimbulkan permasalahan terkait upaya penghematan dan sehingga sulit untuk menilai kapasitas secara jelas, replikasi, dan prediktif. Karena teori kelembagaan (tunggal) tidak memiliki inti konseptual, mungkin lebih akurat untuk

menggunakan, teori institusional yang jamak. Secara keseluruhan, teori kelembagaan memiliki lebih banyak tinjauan/perspektif yang beragam.

2.4.1 Perspektif Institusi

Perspektif institusi awalnya berangkat dari konsep-konsep sosiologis yang menjelaskan dinamika yang terjadi pada sebuah organisasi yang terdiri dari sekumpulan manusia. Maggio dan Walter W. Powell menyatakan bahwa teori institusional muncul atas kritik terhadap teori ekonomi dan kontingensi yang hanya menjelaskan struktur organisasi dengan ukuran efisien, cenderung sangat rasional dan mengabaikan fakto-faktor eksternal organisasi yang memiliki kekuatan dan bersifat non-rasional seperti Negara, norma-norma, tradisi, dan konvensi yang sebenarnya juga sangat berpengaruh dalam proses pembentukan organisasi tersebut (Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio., 1991).

Argumentasi institutionalism mengeksplorasi pembahasannya bukan pada agregasi tindakan individual atau pola interaksi antar individu, melainkan berfokus pada kelembagaan yang melahirkan struktur yang mengatur tingkah laku orang-orang di dalamnya (Clemens & Cook, 1999). Teori institusi merupakan teori yang mempelajari bagaimana organisasi-organisasi mampu meningkatkan kemampuannya untuk tumbuh dan survive dalam suatu kondisi lingkungan yang kompetitif dengan cara memperoleh trust dari para *stakeholders* (Jones, 2013).

Untuk meningkatkan kemampuan kompetisi organisasi, maka landasan nilai-nilai normative organisasi seperti efektivitas, efisiensi, dan ekonomis dalam

pencapaian tujuan organisasi harus menjadi perhatian serius agar organisasi mampu survive di era globalisasi saat ini (W.R.Scott, 2001) mendefinisikan institusi sebagai:

“Institutions consist of cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers, cultures, structures, and routines and the operation at multiple levels of jurisdiction”.

Teori institusi merupakan sebuah teori yang berangkat dari konsep-konsep dalam Sosiologi yang menjelaskan bagaimana dinamika yang terjadi di dalam sebuah organisasi yang terdiri dari sekumpulan manusia. Sebuah studi tentang sistem sosial yang membatasi penggunaan dan pertukaran sumberdaya langka, serta upaya untuk menjelaskan munculnya berbagai bentuk peraturan institusional yang masing-masing mengandung konsekuensi.

Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell berargumen bahwa teori institusional mengkritik teori ekonomi dan kontingensi yang sangat rasional, yaitu menjelaskan struktur dan fungsi organisasi dengan ukuran efisiensi. Teori itu mengabaikan kekuatan di luar organisasi yang non-rasional seperti negara, norma-norma sosial, tradisi, konvensi, yang membentuk organisasi itu. Pemikir lainnya, John W. Meyer dan Brian Rowan menulis “banyak posisi, kebijakan, program dan prosedur organisasi modern dipengaruhi oleh opini publik, pandangan konstituen, pengetahuan sah melalui sistem pendidikan, prestise sosial, hukum, dan pengadilan”. Jadi menurut pandangan tersebut pada intinya menjelaskan bahwa perilaku organisasi atau keputusan yang diambil oleh organisasi akan dipengaruhi oleh institusi yang ada di luar organisasi. Organisasi

akan berupaya untuk menyesuaikan diri dengan tekanan dari luar untuk mempertahankan eksistensinya.

Scott mengatakan bahwa Institusi berada pada lingkup struktur sosial, memiliki elemen-elemen simbolis, aktifitas-aktifitas sosial, dan sumberdaya material. Keberadaan institusi diperlukan sebagai seperangkat proses yang dicirikan dengan elemen-elemen regulatif, normatif, dan kultural-kognitif yang sarat dengan perubahan. Meskipun unsur-unsur utama dari institusi adalah *rules, norms, and cultural benefit*, konsep institusi juga menyangkut asosiasi perilaku dan sumberdaya material. Dengan demikian pengertian institusi ditentukan oleh batasan legal, prosedural, moral dan kultural yang memiliki legitimasi. Tidak hanya menyangkut *property or social order*, tetapi juga sebagai proses institusionalisasi maupun deinstitutionalisasi.

Adanya faktor tekanan dari luar tersebut akan menjadi sebuah kontrol terhadap akses para aktor ke berbagai sumberdaya, institusi atau pranata, yang mempengaruhi kinerja dengan berbagai cara. Sehingga bisa disimpulkan di awal bahwa institusi adalah batasan yang diciptakan oleh sebuah sistem sosial yang memiliki kekuatan untuk mengontrol dan mengarahkan interaksi antar manusia melalui aturan formal (Hukum, Undang-undang) maupun informal (Budaya, Tradisi, Norma) dimana berlakunya akan bergantung pada kondisi sosial yang ada.

Teori institusi telah berkembang dalam berbagai disiplin ilmu, bahkan bersifat multi dan interdisipliner. Diantara kelompok disiplin ilmu yang

memberikan sumbangan utama terhadap perkembangan teori institusional adalah ilmu ekonomi, ilmu politik dan sosiologi (W.R.Scott, 2001)

Pendekatan ekonomi kelembagaan pada awalnya menggunakan asumsi-asumsi rasionalitas klasik dengan asumsi-asumsi ekonomi untuk mewujudkan eksistensi organisasi dan institusi. Williamson telah mengembangkan pendekatan *transaction-cost analysis* dalam organisasi. Dan selanjutnya dalam teori neo-institusional menekankan pada pentingnya peranan agen dalam sistem ekonomi, koordinasi dalam aktivitas ekonomi menyangkut transaksi pasar dan struktur institusi (Williamson, 1999). Dalam hal ini peran sistem pemerintah dalam ekonomi kelembagaan menjadi penting dalam struktur institusi dan organisasi.

Pengaruh ilmu politik dalam perkembangan teori institusi awalnya dapat dilihat dari dua hal; pertama, menerapkan *rational choice economic models* pada sistem politik; kedua, pandangan historis tentang sifat institusi yang berpengaruh besar terhadap konstruksi aktor dan kepentingannya. Dari dua hal tersebut berkembang pandangan institusi sebagai organisasi yang memiliki tiga pendekatan analisis, yaitu menyangkut: suatu proses politik, kesadaran dan artikulasi dalam suatu struktur pekerjaan, dan aktivitas organisasi yang tidak dapat dipisahkan dari kebijakan.

Dalam kajian sosiologis, pengertian institusi mencakup aspek yang luas. Luasnya cakupan tersebut dapat dilihat dari definisi sebagaimana yang dikemukakan Scott :

1. Institusi adalah struktur sosial yang memiliki tingkat ketahanan yang tinggi

2. Institusi terdiri dari kultur-kognitif, normatif, dan elemen regulatif yang berhubungan dengan sumberdaya, memberikan stabilitas dan makna kehidupan sosial
3. Institusi ditransmisikan oleh berbagai jenis operator, termasuk sistem simbol, sistem relasional, rutinitas, dan artifak
4. Institusi beroperasi pada berbagai tingkat yurisdiksi, dari sistem dunia ke hubungan interpersonal lokal
5. Institusi menurut definisinya berarti kestabilan tetapi dapat berubah proses, baik yang selalu bertambah maupun yang tersendat.

Dengan mengacu pada definisi Scott, maka terdapat tiga pilar utama teori ini yang dijadikan landasan suatu organisasi dalam pembentukan legitimasinya yaitu pilar cognitive, pilar normative, dan pilar regulative. Pilar kognitif mencakup simbol-simbol, kepercayaan-kepercayaan, dan identitas-identitas sosial yang melibatkan konsepsi bersama dan frame yang berfokus pada pemahaman makna. Pilar normative meliputi kewajiban-kewajiban, norma-norma, dan nilai-nilai sosial yang mengandung dimensi evaluatif. Sementara pilar regulative adalah pilar yang memuat aturan-aturan, hukum-hukum, dan sanksi-sanksi.

2.4.2 Tiga Pilar Dalam Teori Institusi

Pilar regulative, pilar normative, dan pilar cultural-cognitive adalah tiga elemen yang oleh teoritikus sosial dianggap sebagai unsur vital institusi. Ketiga elemen ini membentuk hamparan (kontinum) gerak dari sadar ke tidak sadar, dari berkekuatan hukum hingga pembenaran (Hoffman 1997 dalam (Scott, 2014).

Pendekatan yang memungkinkan seluruh keadaan itu berkontribusi, baik secara interdependen maupun secara saling menguatkan, untuk berpengaruhnya suatu praduga sosial, adalah pendekatan yang memuat dan memperlihatkan kekuatan dan kemenonjolan struktur tersebut. Dalam konsep terpadu ini, institusi diibaratkan sistem yang *overdetermined* (sangat ditentukan), menurut D'Andrade, sangat ditentukan dalam artian bahwa sanksi sosial dan paksaan untuk patuh, balas jasa serta nilai, sangat mungkin bertindak bersama memberikan sistem makna pada kekuatan direktifnya (D'Andrade, 1995).

Pilar *regulative, normative and cultural cognitive elements*, memang menjadi fokus perhatian dalam teori institusi (Scott, 2014), namun hal ini tidak bisa kita pisahkan dari proses lain yang juga berperan dalam proses pelembagaan. Elemen ini adalah *associated behavior/activities* dan *material resources*. Perilaku asosiatif misalnya harus kita perhatikan sebab proses ini akan mengantarkan kita pada pemahaman bagaimana aktivitas asosiatif dalam suatu institusi melahirkan, reproduce dan mengubah aspek simbolik dari kehidupan sosial. Sama halnya dengan sumber daya material, yang memiliki fungsi dan digunakan untuk mempertahankan pelembagaan simbolik tersebut. Bagian ini selanjutnya akan mengelaborasi tiga pilar kelembagaan dalam konsepsi dan framework Scott.

Regulative pilar merupakan elemen pertama dalam teori institusi, dimana ia difungsikan untuk mengatur dan membatasi perilaku. Hal ini dilakukan melalui proses regulative yang berkaitan dengan kapasitas institusi untuk membuat

aturan, menjamin jika semua anggota mematuhi aturan tersebut, dan memanipulasi sanksi, reward, dan hukuman yang ditujukan untuk mempengaruhi perilaku (Scott, 2014). Konsep normatif menitik beratkan basis moral untuk menentukan legitimasi. Kendali normatif lebih terinternalkan daripada kontrol regulatif, dan insentif untuk patuh biasanya meliputi balas jasa intrinsik dan ekstrinsik. Pandangan cultural cognitive menitik beratkan legitimasi yang muncul dari adopsi praduga umum referensi atau definisi situasi. Untuk mengadopsi struktur ortodoks atau identitas yang terkait dengan situasi spesifik adalah mencari legitimasi yang berasal dari konsistensi kognitif. Modal cultural cognitive adalah level “paling dalam”. Karena berpijak pada *preconscious*, yakni pemahaman yang menjadi dalil umum. Pandangan regulatif memandang apakah organisasi dibentuk secara legal atau apakah ia bertindak mematuhi hukum dan regulasi. Orientasi normatif, menitikberatkan tanggung jawab moral, mungkin menyetujui tindakan-tindakan yang berangkat “hanya”. dari persyaratan hukum. Banyak profesional yang menjalankan standar normatif memaksa mereka berangkat dari persyaratan berbasis hukum organisasi birokrasi.

Tabel 2 Tiga Pilar Institusi

	Pilar		
	<i>Regulative</i>	<i>Normative</i>	<i>Cultural Cognitive</i>
Dasar kepatuhan	Kelayakan	kewajiban sosial	Kebenaran/kesepahaman bersama
Basis Aturan	Aturan regulatif	Ekspektasi mengikat	Skema Konstitutif
Mekanisme	Pemaksaan	Normatif	Meniru-niru
Logika	Instrumentalities	Kepatutan	Ortodoksi
Indikator	Aturan hukum	Sertifikasi Akreditasi	Keyakinan bersama

	Pilar		
	<i>Regulative</i>	<i>Normative</i>	<i>Cultural Cognitive</i>
	sanksi		Tindakan logis yang diakui bersama
Basis legitimasi	Disanksi secara Hukum	Diarahkan secara moral	Mudah dipahami Dapat diketahui Didukung oleh budaya

Sumber : W.Richard Scott (Institution and Organization)

A. Pilar Regulatif

Dalam artian luas, semua ilmuwan menitikberatkan aspek regulatif institusi. Institusi membatasi dan meregulasi perilaku. Ilmuwan tersebut lebih spesifik lagi dengan pilar regulatoris yang menjabarkan proses regulatoris secara eksplisit: penetapan aturan, monitoring, dan aktivitas memberi sanksi. Dalam konsep ini, proses regulatoris adalah menggunakan kapasitas untuk menciptakan aturan, menginspeksi kepatuhan sesuatu kepada regulasi, dan bila perlu, memanipulasi sanksi, balas jasa atau hukuman dalam rangka mempengaruhi perilaku akan datang. Proses ini beroperasi bisa melalui mekanisme penyebaran informal, melalui cara-cara tradisional seperti aktivitas menimbulkan rasa takut atau menjauhkan, atau beroperasi dengan cara-cara sangat formal dan terbatas pada aktor-aktor tertentu, misalnya polisi atau pengadilan.

Aspek regulatif dalam kelembagaan lebih menitikberatkan pada pembatasan atau larangan melalui pembentukan aturan terhadap perilaku manusia. Menurut (Scott, 2014) bahwa secara khusus gabungan dari pilar regulatif harus dihormati dalam proses pembentukan aturan, tata aturan, monitoring dan kegiatan sanksi. Konsep dalam pembentukan aturan dengan melibatkan kemampuan untuk menetapkan peraturan, memeriksa kesesuaian

lainya bila perlu, manipulasi penghargaan, sanksi dan hukuman dalam upaya untuk mempengaruhi perilaku kedepan. Proses ini melalui penyebaran informasi, mekanisme informal yang melibatkan kebiasaan di masyarakat seperti memermalukan atau mengucilkan kegiatan, atau mungkin sangat formal seperti menugaskan aktor khusus seperti polisi dan pengadilan. Menurut Scott pilar regulatif (Scott, 2014) merupakan:

“a stable Pillar of rules, whether formal or, informal, backed by surveillance and sanctioning power that is accompanied by of fears / guilty or innocence / incorruptibility is one prevailing view of institution”

Maksudnya adalah sistem aturan yang stabil, apakah kekuasaan formal dan informal, yang didukung oleh pengawasan dan sanksi yang disertai dengan perasaan takut/atau bersalah atau bersalah/tidak korup adalah salah satu pandangan yang berlaku di lembaga.

Ekonom, termasuk sejarawan ekonomi, adalah kalangan yang paling condong melihat bahwa institusi sangat berpijak pada pilar regulatoris. Sejarawan ekonomi seperti Douglass dalam (Scott 2001), menggambarkan pilar aturan dan mekanisme penegakan hukum dalam konsepnya sebagai berikut :

Institusi diibaratkan sebagai aturan main dalam suatu kompetisi tim olahraga. Institusi berisi aturan tertulis termasuk kode-kode tak tertulis bertindak yang mendasari dan menopang aturan formal. ... aturan dan kode informal tersebut kadang-kadang dilanggar dan hukuman pun dikenakan. Karena itu bagian esensial fungsi institusi adalah memastikan pelanggaran dan beratnya hukuman.

Penekanan ini sebagian disebabkan karakter obyek yang diteliti. Mereka curahkan atensi pada perilaku individu dan perusahaan dalam situasi pasar dan

situasi persaingan lainnya, dimana kepentingan berlawanan menjadi hal umum dan karena itu aturan eksplisit dan pengadilan sangat perlu mempertahankan ketertiban. Ekonom melihat bahwa individu dan organisasi mematuhi aturan karena ingin mengejar kepentingan masing-masing.

Kekuatan, takut, dan manfaat adalah unsur utama pilar regulatoris, tetapi eksistensi aturan tetap dibutuhkan, baik adat istiadat informal maupun aturan dan hukum formal. Sebagaimana Weber menekankan, walaupun ada sangat sedikit pengatur sejalan dengan rezim yang berkuasa, semua upaya menanam kepercayaan menurut legitimasinya. Para penguasa kadang memaksakan keinginannya kepada orang lain, dengan mengenakan atau memberi sanksi. Atau membujuk untuk mau patuh. Namun, yang paling banyak terjadi adalah penggunaan otoritas dimana hak memaksa dilegitimasi oleh kerangka normatif yang selain mendukung juga membatasi penggunaan kekuasaan (W.R.Scott, 2001). Pilar regulatif dan normatif bisa saling menguatkan. Pada akhirnya pihak ketiga menggunakan negara sebagai sumber pemaksaan, maka teori institusi pun harus melakukan analisa terhadap struktur politik masyarakat dan sejauh mana struktur politik itu mampu menghasilkan praduga hukum yang efektif.

North juga meminta perhatian atas masalah yang muncul karena “penegakan” hukum diselenggarakan oleh agen-agen yang fungsi utilitasnya mempengaruhi hasil penegakan (North, 1990), (dalam hal ini pihak ketiga yang tidak netral). Dugaan ini diperkuat oleh banyak institusionalis sejarah, misalnya Skocpol yang berpendapat bahwa negara membangun kepentingan dan

beroperasi agak otonom dari aktor kemasyarakatan lainnya (Skocpol, 2010). Atensi terhadap aspek regulatif institusi menciptakan kepentingan terbarukan mengenai peran negara sebagai pembuat undang-undang, pengadilan dan penyelenggara.

B. Pilar Normative

Kelompok teoritikus kedua melihat institusi berbasis pada pilar normative (lihat kembali Tabel). Penekanan disini diberikan kepada aturan normative yang memperkenalkan dimensi preskriptif, evaluatif, dan obligatoris ke dalam kehidupan sosial. Pilar normatif mencakup nilai dan norma. Nilai adalah konsepsi terhadap apa yang diinginkan atau dikehendaki, bersama-sama gagasan standar yang dengannya struktur atau perilaku yang berlaku dibandingkan dan ditetapkan. Norma menentukan bagaimana sesuatu harus dilakukan, ia mendefinisi alat yang sah untuk mencapai hasil akhir. Sistem normatif mendefinisi tujuan atau sasaran (misalnya memenangkan permainan, mendapat laba) tetapi juga menentukan cara yang tepat untuk mencapainya (misalnya aturan yang menspesifikasi bagaimana permainan dimainkan, konsepsi mengenai cara-cara bisnis yang adil).

Sebagian nilai dan norma dapat berlaku ke semua anggota suatu kolektivitas, sebagian lagi hanya berlaku pada aktor atau posisi tertentu. Nilai dan norma kedua ini hasilkan peran: konsepsi mengenai tujuan dan aktivitas yang pantas bagi individu tertentu atau posisi sosial tertentu. Pandangan ini bukan hanya antisipasi atau prediksi tetapi preskripsi ekspektasi normative tentang

bagaimana aktor melakukan tindakan. Ekspektasi ini diemban kepada aktor lain yang menonjol dalam situasi dan telah berpengalaman menghadapi tekanan dari aktor-aktor eksternal.

Sistem normatif umumnya dipandang sebagai batasan yang dikenakan kepada perilaku sosial dan terhadap yang dilakukannya. Namun di saat yang sama, sistem normatif pula yang menguatkan dan memudahkan aksi-aksi sosial. Sistem normatif selain dianugerahi hak juga tanggung jawab, hak istimewa dan juga tugas, lisensi, dan amanat. Dalam esainya tentang profesional, Hughes mengingatkan kita betapa banyak kekuatan dan mistik yang terkait dengan tipe-tipe peran yang berasal dari lisensi yang diberikan untuk terlibat di dalam aktivitas-aktivitas “terlarang”. atau penting: eksaminasi hubungan fisik atau menjatuhkan seseorang dengan hukuman penjara atau hukuman mati (Hughes, 1958). Sistem normatif umumnya dipandang sebagai batasan yang dikenakan kepada perilaku sosial dan terhadap yang dilakukannya. Namun di saat yang sama, sistem normatif pula yang menguatkan dan memudahkan aksi-aksi sosial. Sistem normatif selain dianugerahi hak juga tanggung jawab, hak istimewa dan juga tugas, lisensi, dan amanat

Konsepsi normatif institusi dianut banyak sosiolog terdahulu dari Durkheim sampai Parsons dan Selznick mungkin karena sosiolog ini cenderung fokuskan atensi pada tipe-tipe institusi misalnya kelompok keluarga, kelas sosial, sistem keagamaan, dan asosiasi sukarela, yang memang sudah memiliki kepercayaan dan nilai bersama. Selain itu, konsepsi normatif terus membimbing dan

menginformasi penelitian-penelitian kontemporer tentang organisasi oleh para sosiolog dan ilmuwan politik. March dan Olsen misalnya menganut konsepsi primer normatif institusi (Olsen, 1997).

Dalil bahwa organisasi mengikuti aturan, bahwa banyak perilaku dalam suatu organisasi ditentukan oleh standard operating procedure (SOP), adalah umum dalam literatur birokrasi dan organisasional. Dalil ini dapat diperlebar ke institusi politik. Banyak perilaku yang kita amati dalam institusi politik mencerminkan cara-cara rutin dimana orang melakukan apa yang diwajibkan kepadanya.

Indikator kehadiran dan kekuatan pilar normatif berbeda-beda sesuai level analisis. Untuk organisasi, analisis seperti Selznick mengkaji perubahan tujuan (nilai-nilai) dan batasan-batasan interpersonal atas perilaku. Pada level yang lebih luas, ilmuwan meneliti aturan dan konvensi yang dikeluarkan oleh asosiasi perdagangan dan profesional.

Teoritikus penganut konsep institusi normatif menitik beratkan penstabilan pengaruh kepercayaan dan norma sosial, yang diintegrasikan dan diterapkan pihak lain. Menurut teoritikus normatif sebelumnya seperti Parson, norma dan nilai bersama adalah basis kestabilan tatanan sosial. Dan, seperti sering diutarakan (Arthur L. Stinchcombe, 1986) bahwa institusi memiliki akar moral.

Kekuatan institusi adalah karena dimanapun seseorang berkarir sepanjang tunduk pada standar organisasi, karena mereka menerima kompensasi seperti gaji, tunjangan dan lain-lain. Setelah di dalam organisasi, ia mempertahankan

kompetensinya. Contoh lainnya adalah seseorang yang berwenang mengakreditasi, bahkan menugaskan relawan untuk melihat apakah benar ada aljabar dalam pelajaran aljabar. Dan kadang-kadang ada orang yang dalam hal ini komitmennya rendah, sementara pusat tidak bisa mengendalikannya, maka anarki akan menyebar ke seluruh dunia.

Pilar normatif menekankan pentingnya *a logic of "appropriateness" vs a logic of "instrumentality."* Imperatif utama yang dihadapi para aktor bukanlah *"What choice is in my own best interests?"* melainkan, *"Given this situation, and my role within it, what is the appropriate behavior for me to carry out?"* Indikator empiris dari keberadaan dan keluasan lembaga normatif termasuk akreditasi dan sertifikasi oleh badan pembuat standar seperti asosiasi profesional. Sertifikasi atau akreditasi oleh badan-badan ini sering digunakan sebagai indikator utama legitimasi (Scott, 2014) Analisis mengenai pilar normatif telah menekankan langkah-langkah yang menilai prosedur sertifikasi dan akreditasi yang digunakan oleh asosiasi profesional atau badan profesional.

Pilar normative juga menitikberatkan pada aturan normatif yang memberikan ketentuan atau petunjuk, mengevaluasi, kewajiban dalam dimensi kehidupan sosial. Pilar normatif terdiri dari sistem nilai dan norma. Lebih lanjut Scott menjelaskan bahwa nilai adalah konsepsi bersama-sama disukai dan diinginkan dengan konstruksi standar struktur yang sudah ada atau perilaku dapat dibandingkan dengan nilai. Sedangkan norma menetapkan pada apa yang

harus dilakukan, mereka menentukan cara yang sah untuk mencapai tujuan untuk dihargai (Scott, 2014).

Beberapa nilai dan norma digunakan pada semua anggota agar menunjukkan kebersamaan, sedangkan lainnya berlaku bagi jenis aktor yang dipilih atau yang memilih kedudukan. Konsep ini disebut peran dimana peran itu sendiri merupakan kesesuaian tujuan dan kegiatan untuk individu tertentu atau posisi sosial tertentu. Aktor menjadi pedoman bagaimana seharusnya berperilaku. Pilar normatif biasanya sebagai penetapan kendala pada perilaku sosial yang begitu yang masyarakat lakukan. Pada waktu yang sama norma bersifat membatasi (*constraint*) sekaligus mendorong (*empower*) aktor. Kompleks norma pada hakikatnya menjelaskan apa kewajiban bagi aktor sesuai dengan mandat (Scott, 2014)

Dengan demikian konsep kelembagaan normatif memberikan kontribusi pada lembaga yang lebih menekankan pengaruh untuk menstabilkan kepercayaan sosial dan norma-norma yang baik diinternalisasikan dan diberlakukan pada anggota masyarakat. hal ini diperjelas person bahwa norma dan nilai bersama dianggap sebagai dasar utama dari tatanan sosial yang stabil (Scott, 2014)

C. Pilar Cultural Cognitive

Institusionalis kelompok ketiga, terutama antropolog seperti Geertz dan Douglas dan sosiolog Berger dan Meyer dan Zucker (dalam Scott 2014) menekankan sentralitas elemen cultural cognitive institusi: konsep bersama yang

menjadi sifat dari realitas sosial dan acuan dimana makna dibuat (Tabel 2). Atensi terhadap dimensi cultural cognitive adalah fitur pembeda neoinstitusionalisme di dalam sosiologi.

Institusionalis tersebut sangat serius memperhatikan dimensi kognitif eksistensi manusia. Mediasi antara dunia stimulus eksternal dengan respon organisme individu adalah koleksi representasi simbolis dunia yang terintegrasikan. "Dalam paradigma kognitif apa yang dilakukan satu makhluk merupakan fungsi representasi internal lingkungan makhluk itu" (D'Andrade, 1995). Simbol, kata-kata, tanda, gerak tubuh menimbulkan pengaruh lewat makna yang kita berikan ke obyek dan aktivitas itu. Makna muncul dari interaksi dan bertahan dan tertransformasi ketika ia digunakan untuk menyampaikan maksud atas apa yang sedang terjadi. Menekankan pentingnya simbol dan makna mengingatkan kita kepada pandangan sentral Weber. Weber menilai tindakan bersifat sosial hanya jika aktor melekatkan makna ke perilakunya.

Untuk memahami dan menjelaskan suatu tindakan, seorang analis selain harus memperhatikan kondisi obyektif juga interpretasi subjektif aktor terhadapnya. Perspektif kultural baru fokus pada bagian-bagian semiotis kultur, selain memperlakukannya sebagai keyakinan subjektif juga simbolis dinilai sebagai obyektif dan eksternal bagi aktor individual. Sebagaimana Berger dan Kellner menyimpulkan bahwa setiap institusi manusia adalah sedimentasi makna atau, dalam sudut pandang lebih luas, kristalisasi makna dalam bentuk obyektif. Label gabungan kultural-kognitif mengakui jika proses interpretif internal

ditentukan oleh kerangka kultur eksternal. Sebagaimana diusulkan Douglas bahwa kita harus memperlakukan kategori kultur sebagai wadah kognitif yang didalamnya terdapat kepentingan-kepentingan sosial yang ditentukan dan diklasifikasi, dipertahankan, dinegosiasikan serta diperjuangkan (W.R.Scott, 2001)

Menurut teoritikus kultural-kognitif, kepatuhan terjadi di banyak tempat karena tipe perilaku lainnya tidak dapat dikonsepsikan, namun selalu diikuti karena dijamin sebagai cara kita menjalankan sesuatu.. Interpretasi peran sosial berbeda dengan peran kultural menurut teoritikus normatif. Teoritikus cultural menggarisbawahi kekuatan pedoman bagi aktor tertentu dan skrip bertindak. Bagi Berger dan Luckman dalam (W.R.Scott, 2001) peran muncul dari pemahaman bersama yang berkembang setelah tindakan tertentu memiliki hubungan dengan aktor tertentu.

Peran-peran lainnya bisa dan berkembang dalam konteks lokal menjadi pola tindakan berulang yang secara bertahap berubah menjadi kebiasaan dan obyektif, namun penting pula dipahami bahwa operasi kerangka institusi yang luas memberi model pengelolaan dan script yang baku (Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio., 1991).

Pendekatan kultural-kognitif memfokuskan pada konsepsi bersama yang merupakan sifat dari realitas sosial melalui sebuah kerangka dari makna (*meaning*) yang dibuat. Para pakar kelembagaan mengangkat bawah dimensi kognitif dari peradaban manusia adalah mediasi antara stimulus dari dunia

eksternal dan respon dari organisme individu yang diperoleh melalui penginternalisasian kumpulan simbol dari gambaran dunia (Scott, 2014). Sehingga focus dalam kultural –kognitif adalah pada bagaimana kehidupan sosial menggunakan kerangka makna dan bagaimana makna-makna produksi dan direproduksi. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh (Scott, 2014) :

“a culturale-cognitive conception of institution stresses the central role played by the socially mediated construction of a common framework of meaning”.

Artinya bahwa konsep budaya-kognitif dari lembaga menekankan peran sentral yang dimainkan oleh konstruksi sosial di mediasi kerangka umum makna. Lebih lanjut lagi, (Scott, 2014) bahwa konteks kelembagaan kultural kognitif memperhatikan proses sedimentasi dan kristalisasi makna dalam bentuk objektif melalui proses interpretatif internal yang dibentuk oleh kerangka kultural eksternal. Bagaimana memperlakukan kategori kultural sebagai batasan kognitif untuk kepentingan sosial melalui pendefinisian, pengklarifikasian, mengeluarkan pendapat dan negosiasi serta memperjuangkan kepentingan lembaga. Kultural menyediakan bentuk berpikir, perasaan dan bertindak, serta kerangka mental individu.

Elemen kultural memiliki tingkat dari kelembagaan, dimana elemen tersebut jaringan pada elemen lainnya yang terkandung dalam kegiatan rutin dan organisasi. Elemen kelembagaan kultural kognitif melekat pada bentuk kultural seperti pemeliharaan bentuk budaya agar menjadi pedoman masyarakat, pembuatan ritual dan penjelasan simbol dalam realitas kehidupan yang

biasannya digunakan sebagai pemikiran yang terdapat dalam kebudayaan di masyarakat (Scott, 2014). Dalam penguatan kelembagaan, diperlukan suatu teori yang menjelaskan bagaimana penguatan kelembagaan dalam implementasi kebijakan untuk membuat lembaga lebih bisa bertahan dan bisa mencapai tujuan kebijakan yang telah dirumuskan. Teori institusi merupakan salah satu teori yang dapat menyoroti penguatan kelembagaan dalam implementasi kebijakan. Oleh karena itu Scott yang melihat adanya tiga pilar dalam indikator penguatan kelembagaan dalam implementasi kebijakan yakni: regulative, normative dan cultural-cognitive.

2.5 Konsep Perencanaan Pembangunan

Pembangunan pada dasarnya berlangsung dalam suatu kurun waktu sehingga perencanaan yang disusun untuk mencapai tujuan pembangunan senantiasa sebagai suatu lingkungan proses yang tidak berkeputusan. Perencanaan merujuk kepada keterkaitan yang tidak terpisahkan antara kebutuhan pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Perencanaan diperlukan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumberdaya yang tersedia. Dengan perencanaan ingin dirumuskan berbagai kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang tersedia dan mengembangkan potensi yang tersedia dalam pembangunan.

Perencanaan pembangunan (*development planning*) merupakan fungsi utama dari manajemen pembangunan. Perencanaan sebagai fungsi manajemen

adalah usaha yang secara sadar, terorganisir, dan terus menerus dilakukan guna memilih alternatif yang terbaik dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan tertentu (Waterson, 1967). Perencanaan merupakan penerapan yang rasional dari pengetahuan manusia terhadap proses pencapaian keputusan yang berperan sebagai dasar perilaku manusia (Conyers, 1991). Menurut Bryan dan White, hakikat perencanaan adalah upaya pemerintah untuk memperbesar kapasitasnya membuat pilihan guna mempertimbangkan dan menentukan alternatif yang akan ditempuhnya diantara alternatif-alternatif yang tersedia (Coralie Bryant, 1982).

Schoorl mengatakan bahwa perencanaan adalah proses dalam menyiapkan seperangkat keputusan mengenai tindakan dikemudian hari, yang ditujukan untuk mencapai tujuan-tujuan dengan menggunakan cara-cara yang optimal. Dari pandangan ini terkandung tujuh unsur(Schoorl, 1985) yakni ; 1) ada kegiatan yang berjalan terus menerus untuk mencapai keputusan-keputusan tertentu, 2) biasanya institusi yang merencanakan dan melaksanakan itu berbeda; 3) perencanaan itu mencakup bermacam-macam keputusan tentang kegiatan yang berbeda-beda; 4) menetapkan keputusan mengenai suatu tindakan; 5) masih ada ketidakpastian mengenai kemungkinan dan cara-caranya untuk mencapai tujuan dimaksud; 6) perencanaan itu ditujukan untuk mencapai tujuan; 7) cara-cara itu harus diseleksi secara rasional, agar tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan sebaik-baiknya.

Perencanaan pembangunan adalah upaya sadar untuk melakukan fungsi perencanaan dalam pembangunan, yang mencakup tugas-tugas berikut (Coralie Bryant, 1982):

1. Mengumpulkan dan menaksir indikator-indikator agregat bagi kondisi-kondisi sosial ekonomi suatu negara.
2. Mengumpulkan dan menaksir data tentang sektor-sektor penting dalam perekonomian negara
3. Mengidentifikasi hubungan-hubungan antar sektor dalam rangka menunjukkan secara jelas bidang-bidang kegiatan yang esensial untuk persoalan=persoalan yang penting
4. Menunjukkan secara jelas pendekatan-pendekatan alternatif ke arah pembenahan masalah-masalah yang mempengaruhi perekonomian secara keseluruhan, dan masalah-masalah yang mempengaruhi sektor-sektor tertentu.
5. Mengidentifikasi implikasi pendekatan-pendekatan alternatif itu terhadap alokasi.
6. Melakukan identifikasi alternatif beserta penjelasannya yang tegas dan rinci kepada pembuat keputusan tingkat atas. Memaparkan implikasi alternatif itu berdasarkan kaitan-kaitan sektoral.
7. Menyusun tindak lanjut bagi keputusan-keputusan yang diambil pada pembahasan-pembahasan yang berlangsung sebelumnya.

8. Memantau indikator-indikator kesejahteraan ekonomi dan sosial serta indikator-indikator hubungan sektoral secara terus menerus
9. Melaksanakan evaluasi dan memastikan bahwa hasil-hasil yang telah dicapai tercakup dalam perencanaan-perencanaan dan pembahasan kebijakan berikutnya.

Kartasasmita menyatakan bahwa perencanaan pembangunan pada umumnya harus memiliki, mengetahui dan memperhitungkan beberapa unsur pokok (Kartasasmita, 1997), yaitu : 1) tujuan akhir yang dikehendaki; 2) sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya; 3) jangka waktu mencapai sasaran tersebut; 4) masalah-masalah yang dihadapi; 5) modal atau sumberdaya yang akan digunakan; 6) kebijakan untuk melaksanakannya; 7) organisasi dan sumberdaya manusia; dan 8) mekanisme pemantauan, evaluasi dan pengawasan.

Sebuah perencanaan pembangunan dilihat dari segi ruang lingkungannya dapat dibedakan atas perencanaan nasional, sektoral dan spasial. Dari segi tingkatan pemerintahan, dapat berupa perencanaan pembangunan tingkat pusat, dan daerah. Dilihat dari dimensi waktu, perencanaan pembangunan terdiri perencanaan jangka panjang, menengah dan jangka pendek. Suatu perencanaan dilihat dari segi prioritas dan mekanismenya dapat bersifat top down atau bottom up planning, dan dapat merupakan gabungan dari kedua mekanisme tersebut.

Perencanaan pembangunan mempengaruhi dan terpengaruh oleh berapa banyak dan bagaimana bentuk intervensi dalam suatu perekonomian yang

dianggap perlu untuk menjamin tersedianya barang dan jasa. Suatu perencanaan dapat dilakukan dan bahkan diperlukan untuk pembangunan, apabila memenuhi syarat sebagai berikut (A.R.Mustopadidjaja, 2003) : 1) bersifat garis besar dan indikatif; 2) mengendalikan dan mengarahkan investasi pemerintah yang mendorong meningkatnya usaha masyarakat swasta; 3) mendorong bekerjasamanya pasar; 4) mengikutsertakan masyarakat dalam prosesnya; dan 5) memajukan masyarakat dan wilayah dengan memperoleh akses faktor-faktor produksi.

Sistem perencanaan yang berhasil diterapkan diberbagai negara, khususnya di negara maju dan terbukti kemajuannya adalah sistem perencanaan yang mendorong berkembangnya mekanisme pasar dan peran serta masyarakat. Dalam sistem tersebut perencanaan dilakukan dengan menentukan sasaran secara garis besar dalam bidang sosial dan ekonomi, dan dalam pelaksanaannya pelaku utamanya adalah masyarakat dan sektor swasta.

Di Indonesia, sistem perencanaan pembangunan mengalami banyak perkembangan sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan kemajuan pendekatan dan model perencanaan. Pendekatan baru dalam perencanaan pembangunan sangat dipengaruhi oleh dua bentuk perubahan (Conyers, 1991), yaitu : 1) perubahan-perubahan dalam ruang lingkup dan substansi perencanaan pembangunan yang pada gilirannya dapat pula dianggap sebagai perubahan konsep perencanaan pembangunan itu sendiri; 2) perubahan metodologi pada perencanaan pembangunan.

Setidaknya, model perencanaan pembangunan yang digunakan sejak pemerintahan era reformasi adalah model perencanaan strategik. Perencanaan strategik merupakan kebutuhan nyata untuk mengatasi persoalan yang dihadapi dalam era reformasi. Perencanaan strategik merupakan serangkaian rencana tindakan dan kegiatan mendasar yang dibuat oleh pimpinan puncak untuk diimplementasikan oleh seluruh jajaran suatu organisasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Perencanaan stratejik untuk institusi pemerintah merupakan integrasi antara keahlian sumber daya manusia dan sumberdaya lainnya agar mampu menjawab tuntutan perkembangan lingkungan, strategis, nasional, dan global serta tetap berada dalam tatanan sistem perencanaan nasional.

Model perencanaan strategik yang selama ini dijadikan referensi dalam proses perencanaan pembangunan adalah model perencanaan stratejik (Bryson, 2001). Dalam perspektif ini dijelaskan bahwa perencanaan strategik merupakan upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu organisasi mengerjakan hal seperti itu. Perencanaan strategik adalah salah satu cara untuk membantu organisasi dan komunitas mengatasi lingkungan mereka yang telah berubah.

Dalam perkembangan selanjutnya, muncul Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang ditetapkan sebagai dasar kebijakan nasional yang mengatur perencanaan pembangunan nasional. Sistem perencanaan pembangunan nasional adalah satu kesatuan cara perencanaan pembangunan

untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan negara dan masyarakat ditingkat pusat dan daerah.

Sistem perencanaan pembangunan nasional bertujuan untuk : 1) mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan; 2) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang antar fungsi pemerintah maupun antar pusat dan daerah; 3) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan; 4) mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan 5) menjamin tercapainya pengguna sumberdaya secara efisien dan efektif, serta berkeadilan dan berkelanjutan.

2.5.1 Kebijakan Perencanaan Pembangunan Daerah

Beberapa kebijakan pemerintah dalam perencanaan pembangunan daerah yakni:

1. Dalam undang-undang No. 25 Tahun 2004, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional didefinisikan sebagai satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. UU No 25 Tahun 2004 ini mempunyai tujuan yang sangat luas, yaitu untuk:
 - a. mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;

- b. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antar-ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
- c. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- d. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan (Pasal 2).

Perencanaan pembangunan berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004 terdiri dari empat (4) tahapan, yakni:

1. Penyusunan Rencana

Dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari empat langkah yaitu penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh dan terukur, masing-masing institusi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan, melibatkan masyarakat (stakeholders) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan dan yang terakhir adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

2. Penetapan Rencana

Penetapan rencana untuk menetapkan landasan hukum bagi rencana pembangunan yang dihasilkan pada tahap penyusunan rencana.

3. Pengendalian Pelaksanaan Rencana

Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah.

4. Evaluasi Pelaksanaan Rencana

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (input), keluaran (output), hasil (result), manfaat (benefit) dan dampak (impact).

Dan dalam UU No. 25 Tahun 2004 ada beberapa ruang lingkup perencanaan pembangunan baik secara nasional maupun daerah, yaitu :

- a. Rencana pembangunan jangka panjang;
- b. Rencana pembangunan jangka menengah; dan
- c. Rencana pembangunan tahunan.

Secara nasional, RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional. Sedangkan RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional.

Adapun RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian /Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran

perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif, serta RKPD merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

2.5.2 Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)

Musrenbang adalah hasil asesmen paling penting terhadap usulan program yang prioritas dari masyarakat karena apa yang dihasilkan merupakan kebutuhan masyarakat yang sebenarnya. Dijelaskan, mengacu pada aturan hukum yang berlaku, dalam hal ini UU No 25 Tahun 2004 tentang Strategi Perencanaan Pembangunan Nasional, maka partisipasi masyarakat harus menjadi prioritas utama dalam merencanakan pembangunan sebagai bentuk dari proses demokrasi.

Untuk itu, agar Musrenbang lebih bermakna serta kelanjutan pembangunan, kita berharap kepada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) mensinkronkan kegiatan yang ada di unit kerjanya dengan kebutuhan masyarakat, sehingga dana yang ada di SKPD pemanfaatannya lebih maksimal untuk kepentingan masyarakat. Wildan menambahkan bila suatu perencanaan sudah disusun dengan rapi dan matang diyakini sistem penyelenggaraan pemerintahan akan berlangsung baik sesuai dengan harapan masyarakat serta

visi dan misi pemerintah daerah. Musrenbang kita tahu adalah proses musyawarah masyarakat tentang pembangunan daerah yang dilaksanakan guna untuk mendapatkan suatu kesepakatan di antara masyarakat di setiap daerah yang akan diadakan pembangunan. Musrenbang adalah forum di mana masyarakat dapat menyampaikan aspirasi mereka, dalam proses pembangunan yang akan dilaksanakan tentang bagaimana yang seharusnya dilakukan pemerintah serta sebaliknya yang harus dilakukan masyarakat dalam pembangunan yang akan dilaksanakan. Musrenbang adalah proses memajukan setiap daerah mulai dari desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi hingga pusat.

2.5.3 Kedudukan Musrenbang

Musrenbang RKPD merupakan wahana publik (*'public event'*) yang penting untuk membawa para pemangku kepentingan (*stakeholders*) memahami isu-isu dan permasalahan pembangunan daerah mencapai kesepakatan atas prioritas pembangunan, dan konsensus untuk pemecahan berbagai masalah pembangunan daerah. Musrenbang lazimnya dilaksanakan setelah selesainya 'tahap persiapan' penyusunan rencana (analisis situasi dan rancangan rencana) dari keseluruhan proses perencanaan partisipatif. Musrenbang RKPD bertujuan menstrukturkan permasalahan, mencapai kesepakatan prioritas isu dan permasalahan daerah, serta mekanisme penanganannya. Musrenbang RKPD merupakan wahana untuk mensinkronisasikan dan merekonsiliasikan pendekatan "*top-down*" dengan "*bottom-up*", pendekatan penilaian kebutuhan

masyarakat (*community need assessment*) dengan penilaian yang bersifat teknis (*technical assessment*); resolusi konflik atas berbagai kepentingan pemerintah daerah dan non government stakeholders untuk pembangunan daerah, antara kebutuhan program pembangunan dengan kemampuan dan kendala pendanaan, dan wahana untuk mensinergikan berbagai sumber pendanaan pembangunan. Musrenbang RKPD disebut juga Musrenbangda, untuk tingkat kabupaten/kota disebut juga Musrenbang Kabupaten/Kota dan untuk tingkat provinsi disebut Musrenbang Provinsi. Musrenbang kabupaten/ kota merupakan puncak kegiatan musyawarah pembangunan yang diawali dari kegiatan Musrenbang Desa/Kelurahan, Musrenbang Kecamatan, dan Forum SKPD, sedangkan Musrenbang Provinsi dilaksanakan setelah pelaksanaan Musrenbang Kabupaten/Kota di wilayahnya, Forum SKPD Provinsi dan Rakornas RKP.

2.5.4 Prinsip-prinsip penyelenggaraan Musrenbang

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 050-187/Kep/Bangda/2007 Tentang Pedoman Penilaian Dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Sebagai bagian penting dari proses perencanaan partisipatif, maka musrenbang perlu memiliki karakter sebagai berikut:

- a. Merupakan '*demand driven process*' artinya aspirasi dan kebutuhan peserta musrenbang berperan besar dalam menentukan keluaran hasil musrenbang;

- b. Bersifat inklusif artinya musrenbang melibatkan dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua stakeholders untuk menyampaikan masalahnya, mengidentifikasi posisinya, mengemukakan pandangannya, menentukan peranan dan kontribusinya dalam pencapaian hasil musrenbang;
- c. Merupakan proses berkelanjutan artinya merupakan bagian integral dari proses penyusunan rencana daerah (RKPD);
- d. Bersifat 'strategic thinking process' artinya proses pembahasan dalam musrenbang distrukturkan, dipandu, dan difasilitasi mengikuti alur pemikiran strategis untuk menghasilkan keluaran nyata; menstimulasi diskusi yang bebas dan fokus, dimana solusi terhadap permasalahan dihasilkan dari proses diskusi dan negosiasi;
- e. Bersifat partisipatif dimana hasil merupakan kesepakatan kolektif peserta musrenbang;
- f. Mengutamakan kerjasama dan menguatkan pemahaman atas isu dan permasalahan pembangunan daerah dan mengembangkan konsensus;
- g. Bersifat resolusi konflik artinya mendorong pemahaman lebih baik dari peserta tentang perspektif dan toleransi atas kepentingan yang berbeda; memfasilitasi landasan bersama dan mengembangkan kemauan untuk menemukan solusi permasalahan yang menguntungkan semua pihak (*mutually acceptable solutions*).

Adapun prinsip-prinsip yang dianut dalam musrenbang adalah :

- a. Prinsip kesetaraan, peserta musyawarah adalah kelompok masyarakat ditingkat kecamatan dengan hak yang setara untuk menyampaikan pendapat, berbicara, dan dihargai meskipun terjadi perbedaan pendapat. Sebaliknya, juga memiliki kewajiban yang setara untuk mendengarkan pandangan orang lain, menghargai perbedaan pendapat dan juga menjunjung tinggi hasil keputusan bersama. Prinsip musyawarah dialogis, peserta musrenbang kecamatan memiliki keberagaman tingkat pendidikan, latar belakang, kelompok usia, jenis kelamin, status sosial-ekonomi, dan sebagainya. Perbedaan dan berbagai sudut pandang tersebut diharapkan menghasilkan keputusan terbaik bagi kepentingan masyarakat banyak di atas kepentingan individu atau golongan;
- b. Prinsip keberpihakan, dalam proses musyawarah, dilakukan upaya untuk mendorong individu dan kelompok yang paling “diam” untuk menyampaikan aspirasi dan pendapatnya, terutama kelompok miskin, perempuan dan generasi muda
- c. Prinsip anti dominasi, dalam musyawarah, tidak boleh ada individu/kelompok yang mendominasi sehingga keputusan-keputusan yang dibuat tidak lagi melalui proses musyawarah semua komponen masyarakat secara seimbang;

Peran dan fungsi Musrenbang ialah untuk mencapai konsensus dan kesepakatan mengenai:

- 1) prioritas program dan kegiatan SKPD untuk dibahas dalam Forum SKPD

- 2) penentuan perwakilan dari kecamatan yang akan menghadiri Musrenbang kabupaten.

Pada tingkat kabupaten kota Musrenbang bertujuan untuk mencapai konsensus dan kesepakatan tentang draft final RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah). Dokumen ini berisikan

- 1) Arah kebijakan pembangunan daerah.
- 2) Arah program dan kegiatan prioritas SKPD berikut perkiraan anggarannya atau Renja (Rencana Kerja) SKPD.
- 3) kerangka ekonomi makro dan keuangan.
- 4) prioritas program dan kegiatan yang akan dibiayai oleh APBD, APBD Provinsi, dan sumber-sumber biaya lainnya
- 5) Rekomendasi dukungan peraturan dari Pemerintah Provinsi dan Pusat.
- 6) Alokasi anggaran untuk ADD.

Selain itu pada tingkat kecamatan dan kabupaten/kota terdapat pula kegiatan serupa yang disebut Forum SKPD, yang membahas sektor-sektor spesifik seperti kesehatan dan pendidikan. Kegiatan ini memungkinkan setiap SKPD memadukan program-program mereka dengan perspektif dan prioritas masyarakat. Hasil dari Musrenbang kecamatan menjadi bahan diskusi pada Forum SKPD, dan hasilnya kemudian dibawa ke Musrenbang kabupaten/kota untuk dibahas lebih lanjut. Di dalam kaitannya dengan proses pembangunan nasional untuk perencanaan pembangunan yang dituangkan didalam tahapan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan

Jangka Menengah (RPJM), Rencana kerja Pembangunan (RKP) dan APBN/D merupakan bagian dari sebuah kebijakan publik yang dikuatkan dengan Undang-Undang atau Perda. Produk-produk dokumen perencanaan tersebut merupakan bagian dari kebijakan publik sebab implikasi dari produk-produk perencanaan tersebut adalah masyarakat karena pada hakikatnya pembangunan dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan intisari dari kebijakan publik yang telah disebutkan diatas, bahwa Dokumen-dokumen perencanaan pembangunan menetapkan tindakan-tindakan pemerintah dimasa datang, mempunyai visi, misi dan tujuan yang jelas serta senantiasa ditujukan untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Perencanaan pembangunan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat tidak akan berhasil tanpa peran serta masyarakat dalam pembuatan perencanaan tersebut. Menyadari akan pentingnya peran serta masyarakat kota, pemerintah mengharuskan di dalam pembuatan perencanaan pembangunan baik pusat maupun daerah dilakukan musyawarah secara berjenjang dari tingkat bawah. Proses tersebut diawali dengan Musrenbang desa, Musrenbang kecamatan, Musrenbang Kabupaten dan Musrenbang Provinsi dengan tujuan untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat sesuai dengan amanat undang-undang. Jika ditinjau dari proses kebijakan publik proses perencanaan pembangunan meliputi empat kegiatan yaitu perumusan masalah, perumusan agenda, perumusan usulan dan pengesahan usulan. Proses tersebut dimulai dari tingkat musrenbang desa dimana masyarakat desa dapat berpartisipasi untuk

memberikan masukan tentang permasalahan yang dihadapi mereka serta alternatif pemecahannya di tingkat desa untuk dibawa di tingkat musrenbang kecamatan dan selanjutnya dibawa ke musrenbang kabupaten maupun provinsi. Namun, di tingkat kabupaten, provinsi ataupun negara ini terjadi proses selanjutnya yaitu penyusunan agenda pemerintah, di dalam proses inilah terjadi penyaringan usulan-usulan untuk disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan politik atau pemerintah yang dapat menyebabkan bias terhadap kepentingan publik terutama yang diusulkan masyarakat melalui musrenbang. Selanjutnya, setelah melalui tahapan agenda setting selanjutnya usulkan untuk proses legislasi yang dilakukan oleh pemerintah serta DPR/D untuk ditetapkan sebagai Peraturan / Undang-Undang.

2.4 Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai studi *democratic governance* belum banyak dilakukan, namun studi ini mulai mendapatkan perhatian pakar Administrasi Publik, khususnya di Indonesia sebagai bangsa yang menganut sistem demokrasi. Sistem demokrasi di Indonesia bersumber pada nilai-nilai sosial budaya bangsa serta berasaskan musyawarah mufakat dengan memprioritaskan kepentingan seluruh masyarakat atau warga negara. Sehingga konsep *democratic governance* sangat tepat digunakan saat ini dimana isu demokratisasi penyelenggaraan negara kembali mencuat seiring dengan menurunnya indeks demokrasi global dirilis oleh berbagai Lembaga dunia.

Adapun hasil penelitian terdahulu yang dinilai relevan dengan penelitian ini, dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Winantuningtyas Titi Swasanany (2013)

Penelitian yang dilakukan oleh Winantuningtyas Titi Swasanany berjudul " Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan Daerah Otonom Baru Di Indonesia" (Perspektif Democratic Governance) yang bertujuan untuk menganalisis analisis terhadap proses formulasi kebijakan pembentukan Daerah Otonom Baru (DOB) dan faktor-faktor terkait dengan penerapan *democratic governance* melalui analisis proses formulasi kebijakan dan *democratic governance*.

Penelitian ini mendasarkan kepada dua cara dengan sudut pandang yang berbeda. Masing-masing mengacu kepada paradigma positivistik dan kualitatif. Pendekatan positivistic bertujuan untuk menggunakan gejala/fenomena yang telah ada untuk menjadi bahan studi ini. Pengumpulan data dan analisis menggunakan metode kualitatif untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta, sifat serta hubungan antar-fenomena yang diselidiki. Melalui metode kualitatif ini fenomena yang ada terkait aktualitas permasalahan dalam proses formulasi kebijakan pembentukan DOB dapat digali dan dipahami.

Penelitian ini menghasilkan satu model revisi terhadap konsep *democratic governance* dari Shabbir G. Cheema. Kemudian menyusun alternatif model bagi proses formulasi kebijakan pembentukan DOB, dengan melakukan penambahan unsur *human capacity leadership* (komitmen/integritas). Di samping itu

perancangannya menekankan pada beberapa faktor-faktor dalam proses organisasi, yaitu: efisiensi, komunikasi, koordinasi, pembelajaran dan keselarasan (dikembangkan Davila: provit making innovation).

2. Rulinawaty Kasmad (2015)

Penelitian yang dilakukan Rulinawaty Kasmad yang berjudul “Model Akuntabilitas Kebijakan Publik yang Demokratis” Studi Kasus pada Pelaksanaan Kebijakan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Makassar. Akuntabilitas kebijakan merupakan wujud dari pejabat publik yang bertanggung jawab kepada rakyat. Salah satu bentuk akuntabilitas kebijakan yang dibahas disini adalah jalan akuntabilitas kebijakan vendor, karena mereka kelompok warga yang memiliki kegiatan ekonomi di ruang publik. Bagaimana pun juga, adanya kebijakan ini bagaimanapun, jumlah PKL dari tahun ke tahun meningkat di Kota Makassar.

Penelitian ini bertujuan mengungkapkan dan menjelaskan akuntabilitas kebijakan demokrasi melalui tanggapan dan harapan para pedagang kaki lima terhadap implementasi kebijakan pemberdayaan pedagang kaki lima (PKL) di Kota Makassar; dan untuk mengungkap dan menjelaskan akuntabilitas kebijakan demokrasi melalui tanggapan dan harapan pemangku kepentingan terhadap pelaksanaan PK adalah dengan kebijakan pemberdayaan di Kota Makassar. Untuk mencapai tujuan tersebut, penelitian ini menggunakan teori demokrasi, dimana teori ini menitikberatkan pada kebersamaan dalam membahas solusi atas berbagai permasalahan Pedagang Kaki Lima dalam implementasi kebijakan.

Penelitian ini menggunakan desain kualitatif dan strategi studi kasus. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi. Data dianalisis dengan deskripsi kasus pengaturannya. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa kepentingan dan kebutuhan PKL tidak terpenuhi melalui kebijakan pemberdayaan PKL. Hal ini disebabkan oleh belum adanya forum akuntabilitas sebagai wadah kebersamaan seluruh stakeholders untuk pemberdayaan PKL. Kebijakan pemberdayaan PKL di Kota Makassar dirancang dengan pendekatan top-down, sehingga mereka hanyalah sebagai obyek yang harus menerima segala program pemerintah yang ditujukan kepada mereka.

3. Aisyah Oktaviani Putri (2015)

Penelitian yang dilakukan oleh Aisyah Oktaviani Putri berjudul “Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Di Kelurahan Sei Putih Tengah Kecamatan Medan Petisah Kota Medan”. Tujuan penelitian ini adalah untuk meneliti partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan partisipatif ditinjau dari aspek sarana dan prasarana atau di bidang fisik serta faktor-faktor yang menghambat partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan partisipatif. Munculnya *isu good governance* dalam pembangunan di Indonesia didorong oleh adanya dinamika yang menuntut perubahan-perubahan di sisi pemerintah ataupun di sisi warga.

Pemerintah diharapkan menjadi lebih demokratis, efektif menjalankan fungsi pelayanan publik, tanggap, serta mampu menyusun kebijakan yang dapat

menjamin hak-hak asasi dan keadilan sosial masing-masing warganya. Sejalan dengan harapan terhadap peran negara tersebut, warga juga diharapkan untuk menjadi warga yang memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya, bersedia berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan urusan publik, dan tidak apatis.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan teknik analisis kualitatif dikarenakan permasalahan yang belum jelas, kompleks dan penuh makna sehingga tidak mungkin dilakukan dengan metode kuantitatif dengan instrumen seperti kuisisioner atau tes. Alasan lain penelitian ini menggunakan metode deskriptif karena ingin memahami secara mendalam bagaimana partisipasi tersebut berlangsung terutama dalam Pembangunan Daerah. Sehingga akan menemukan teori maupun hipotesis yang tepat dalam penelitiannya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dilihat dari kehadirannya adalah aktif. Sedangkan rendahnya keterlibatan masyarakat yang menghambat partisipasi masyarakat disebabkan beberapa faktor dalam tingkat pendidikan, sosial, dan pengalaman berorganisasi. Akan tetapi pada dasarnya keterlibatan masyarakat Kelurahan Sei Putih Tengah sudah cukup baik dalam Musrenbang yang tercermin dari hasil data dan wawancara, persentase kehadiran dan keaktifan masyarakat, dimana sebagian masyarakat Kelurahan Sei Putih tengah sudah cukup baik dalam menanggapi Musrenbang.

4. Jodi Insano (2016)

Penelitian yang dilakukan oleh Jdi Insano berjudul *Pelaksanaan Prinsip-Prinsip Democratic Governance dalam Bidang Pembangunan di Nagari Pandai Sikek*". Hal ini dilatarbelakangi beberapa masalah dalam pengelolaan pembangunan nagari. Tidak dapat dipungkiri bahwa masalah-masalah tersebut akan mempengaruhi tata Kelola pemerintahan yang demokratis di Nagari Pandai Sikek. Partisipasi masyarakat itu penting karena merupakan unsur dalam menciptakan sebuah tata Kelola pemerintahan yang demokratis (*democratic governance*).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan prinsip-prinsip *democratic governance* dalam bidang pembangunan di nagari pandai Sikek. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus dan tipe deskriptif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik wawancara dan dokumentasi. Pemilihan informan menggunakan teknik *purposive sampling*. Unit analisis adalah Pemerintah Nagari. data berupa data primer dan data sekunder, serta uji keabsahan data menggunakan triangulasi sumber data. Data dianalisis menggunakan interpretasi data etik dan emik. Konsep dalam penelitian ini menggunakan konsep *democratic governance* yang terdiri dari prinsip akuntabilitas, transparansi, partisipasi masyarakat, perlindungan HAM, dan kepatuhan menjalankan mekanisme demokrasi. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan prinsip akuntabilitas sudah terlaksana, namun masih terdapat kekurangan pada laporan pertanggungjawaban oleh Pemerintah Nagari.

Pelaksanaan prinsip transparansi masih belum maksimal, karena dalam hal keuangan Wali Nagari kurang transparan. Pelaksanaan prinsip partisipasi telah terlaksana dengan baik. Masyarakat ikut serta mulai dari tahap perumusan rencana pembangunan, hingga evaluasi dari pembangunan. Perlindungan HAM di Nagari Pandai Sikek telah dilaksanakan dengan baik. Tidak ada pelanggaran HAM yang terjadi di Nagari Pandai Sikek. Pelaksanaan mekanisme demokrasi sudah berjalan dengan baik.

Dari hasil penelitian ini dapat dilihat bahwa pelaksanaan prinsip-prinsip democratic governance dalam bidang pembangunan di Nagari Pandai Sikek sudah dilaksanakan dengan baik, hanya saja pada beberapa indikator belum maksimal. Sehingga pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut menjadi belum optimal.

5. Maulana Mukhlis (2017)

Penelitian yang dilakukan oleh Maulana Mukhlis berjudul “Penguatan Integritas Kepemimpinan Lokal dan Relevansi untuk Menjalankan Democratic Governance”. Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan signifikansi antara kepemimpinan yang berintegritas dengan pemerintahan yang demokratis dan mengelaborasi bagaimana memperkuat integritas kepemimpinan di upaya mewujudkan pemerintahan yang demokratis.

Nilai demokrasi memiliki berbagai indikator penting seperti: partisipasi akuntabilitas publik, transparansi dan sebagainya. Namun, kaitannya dengan kepemimpinan, ruang lingkup pentingnya pembangunan nilai demokrasi adalah integritas. Integritas pondasi penting crucial harus dimiliki oleh seorang

pemimpin. Integritas adalah fondasi bagi siapa pun. Penelitian ini menunjukkan bahwa tidak adanya integritas tidak akan membuat pemimpin mencapai *democratic governance*.

Disamping itu penelitian ini menunjukkan bahwa peran pemimpin untuk mewujudkan *democratic governance* meliputi: lima hal utama seperti pengambil keputusan, peran kasih sayang, memberi motivasi memberi contoh, memberikan informasi dan komunikatif. Namun seluruh peran ini tidak akan mudah jika seorang pemimpin tidak memiliki integritas sebagai pedoman dalam membangun kepercayaan masyarakat dan bawahannya. Kepercayaan masyarakat terbangun dari pelayanan publik yang baik. Membangun kepercayaan public pelayanan public adalah dengan memberikan pelayan yang baik. Pelayanan Publik yang baik akan tercipta ketika pemimpin dapat menggunakan seluruh sumberdaya yang ada. Pemimpin memiliki pengaruh yang besar untuk menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan yang sedang berlangsung.

6. Aswar Hasan (2017)

Penelitian yang dilakukan oleh Aswar Hasan yang berjudul “Demokratisasi Birokrasi, Sebuah Studi Perilaku Birokrasi dalam Pelayanan Informasi di Pemerintah Kota Makassar”. Tujuan penelitian ini adalah memotret proses demokratisasi di birokrasi Pemkot Makassar dalam kaitannya dengan transparansi pelayanan publik. Penelitian ini mengajukan pertanyaan bahwa apakah telah terjadi proses demokrasi di birokrasi Pemkot Makassar, bagaimana perilaku birokrasi dalam merespons transparansi pelayanan publik, serta apa

hambatan birokrasi dalam mengoptimalkan pelayanan informasi publik yang transparan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui studi kasus di birokrasi Pemkot Makassar. Data diperoleh melalui proses wawancara, fokus Group Discussion (FGD), wawancara mendalam terhadap informan kunci kajian pustaka dan menganalisis data sesuai teknik analisa kualitatif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingkat demokratisasi birokrasi akan semakin mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam merespons aspirasi publik. Telah terjadi proses demokrasi di Pemkot Makassar, namun belum maksimal karena terkendala faktor perilaku birokrasi yang belum berubah sesuai tuntutan demokratisasi birokrasi yang tertuang dalam rencana dan format reformasi birokrasi.

Penelitian ini juga menyimpulkan bahwa perubahan kinerja birokrasi Pemkot Makassar masih berada pada antara perspektif Old Public Administration (OPA) dan New Public Management (NPM) sehingga masih jauh dari New Public Service (NPS).

7. Nugroho (2018)

Penelitian yang dilakukan oleh Nugroho berjudul " Democratic governance (Studi mengenai governability dalam pengembangan UMKM berbasis e-commerce di Kota Yogyakarta)". Penelitian ini memberikan gambaran tentang kualitas democratic governance terkait dengan kemampuan pemerintah kota Yogyakarta dalam melakukan pemberdayaan UMKM berbasis e-commerce. Hal

ini dikarenakan terpinggirnnya nilai demokrasi, yakni pemberdayaan dan partisipasi dalam arus dominasi gagasan tentang efektivitas, efisiensi, dan standarisasi. Dominasi gagasan tentang efektivitas, efisiensi, dan standarisasi tersebut merupakan gagasan yang dibawa oleh model pasar kedalam skema tata kelola pemerintahan di era e-governance.

Penelitian ini memfokuskan pada peran pemerintah dalam melakukan program pemberdayaan UMKM berbasis e-commerce, serta peran pemerintah dalam menggunakan ruang dialog tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa partisipasi anggota UMKM di Kota Yogyakarta menunjukkan kondisi yang baik, terlihat dari banyaknya peserta yang interest untuk mengikuti program yang diadakan oleh Dinas Koperasi, UMKM, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi. Selain itu, secara teoritis, partisipasi yang terdapat pada pengembangan UMKM yang dilakukan di Kota Yogyakarta termasuk kedalam kategori partisipasi sebagai cara. Dalam hal ini, kategori partisipasi yang dimaksud adalah partisipasi yang berimplikasi pada penggunaan partisipasi untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.

Dengan demikian, Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil Menengah Kota Yogyakarta telah melakukan berbagai upaya pemberdayaan berupa pendampingan dan pelatihan kepada masing-masing komunitas bisnis tersebut. Hal ini tetap dilakukan karena dengan adanya pemberdayaan maka dapat meningkatkan pemberdayaan komunitas tersebut. Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil Menengah Kota Yogyakarta berharap dengan tetap adanya pemberdayaan

tersebut maka komunitas bisnis tetap fokus pada masing-masing keunggulan dan lingkup pangsa pasar yang dimiliki. Hal ini kemudian diharapkan juga dapat mengurangi sentimen antar komunitas bisnis tersebut.

8. Fatmawati (2019)

Penelitian yang dilakukan oleh Fatmawati berjudul " Pengembangan Masyarakat Desa Melalui Pendekatan *Good Democratic Governance* Di Desa Pattallassang Kecamatan Pattallassang Kabupaten Gowa". Potret masalah yang ada di Desa Pattallassang, Kecamatan Pattallassang, Kabupaten Gowa ini memperlihatkan bahwa sistem pemerintahan yang melibatkan masyarakat belum berjalan secara maksimal. Sehingga dibutuhkan pendekatan baru untuk membantu upaya pemerintah dalam menangani masalah-masalah yang ada pada masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Pengembangan Masyarakat Melalui Pendekatan *Good Democratic Governance* Di Desa Pattallassang Kecamatan Pattallassang Kabupaten Gowa. Adapun jenis penelitian dan tipe yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskripsi dengan metode kualitatif. Informan dalam penelitian adalah Kepala Desa, Staf Desa dan Tokoh Masyarakat. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara dan dokumentasi.

Hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa komitmen yang berkesinambungan oleh pemerintah Desa Pattallassang dalam peningkatan kualitas kehidupan masyarakat desa dilakukan secara berkala, sesuai dengan

kemampuan manajerial dan anggaran pemerintah desa setiap tahunnya. Focus pengembangan masyarakat adalah pada program pemberdayaan, partisipasi dan peningkatan kapasitas masyarakat. Alternatif pendekatan yang dapat dijadikan rujukan untuk pengembangan masyarakat adalah pendekatan *good democratic governance* yang memiliki prinsip : 1) partisipasi, representasi, perilaku pemilihan yang adil, 2) daya tanggap, 3) efisiensi dan efektivitas, 4) transparansi, 5) aturan hukum, 6) perilaku etis, 7) kompetensi dan kapasitas, 8) inovasi, 9) berorientasi jangka panjang, 10) manajemen keuangan yang baik, 11) hak asasi manusia, keanekaragaman budaya dan kohesi sosial, dan 12) akuntabilitas.

9. Laurensius Petrus Sayrani (2019)

Penelitian yang dilakukan oleh Laurensius Petrus Sayrani berjudul "Mendorong Kebijakan Sosial Berbasis *Democratic Governance*: Pelajaran Dari Kota Kupang". Penelitian ini didasarkan pada perdebatan konseptual dalam menempatkan dan memposisikan negara (pemerintah) dalam berbagai urusan sosial yang kian berkembang baik bentuk dan kedalamnya. Posisi itu berkisar dua hal yaitu peran negara yang dominan ataupun sebaliknya. Debat semacam ini cenderung dikotomis yang pada aras praksis juga masih menimbulkan persoalan. Oleh karena itu, melalui penelitian ini ditawarkan gagasan *democratic governance* yang bertumpu pada manajemen kolaborasi.

Melalui upaya literatur review dan elaborasi hasil penelitian lapangan penulis, penelitian diarahkan untuk menunjukkan kemandekan model kebijakan

sosial yang cenderung “state oriented” sekaligus menunjukkan kemungkinan secara paradigmatik mengenai cara pikir dan cara kerja kebijakan sosial yang lebih efektif dalam konteks Indonesia saat ini. “*State oriented*” memiliki karakter hirarkis yang menempatkan persoalan sosial menjadi sangat institusionalis dimana negara menjadi dominan dalam menentukan apa dan bagaimana masalah sosial dipecahkan. Di saat yang bersamaan, aktor nonnegara juga mengalami pelemahan kapasitas menghasilkan “kebijakan komunitas”. *Democratic governance* sebagaimana yang ditawarkan sebagai hasil penelitian ini sejatinya adalah gagasan yang mengedepankan kolaborasi antar aktor sebagai basis kebijakan sosial di Indonesia. Model ini bertumpu pada beberapa hal dasar yaitu resource exchange, interdependence, trust, negosiasi dan reciprocity.

Melalui strategi ini, kebijakan sosial adalah kebijakan yang tereduksi dalam skema konstruksi negara yang institutionalist yang pada gilirannya justru menjebak negara dalam situasi “parabolic birokratik” dan “government overload” yang semakin parah.

Hubungan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian disertasi tergambar dalam komparasi pada tabel 3 sebagai berikut :

Tabel 3 Komparasi Hasil Penelitian Terdahulu Yang Relevan dengan Hasil Penelitian Disertasi

NO	NAMA DAN TAHUN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN TERDAHULU	HASIL PENELITIAN DISERTASI	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1	Winantuningtyas Titi Swasanany (2013)	Model revisi terhadap konsep democratic governance dari Shabbir G. Cheema, juga tersusunnya alternatif	Hasil penelitian ini menunjukkan perencanaan pembangunan yang dibangun menggunakan	Sama-sama mengkaji perspective democratic governance	Penelitian terdahulu hanya melihat democratic governance

NO	NAMA DAN TAHUN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN TERDAHULU	HASIL PENELITIAN DISERTASI	PERSAMAAN	PERBEDAAN
		model bagi proses formulasi kebijakan pembentukan Daerah Otonom Baru, dengan melakukan penambahan unsur <i>human capacity leadership</i> (komitmen/integritas) yang perancangannya menekankan pada faktor-faktor dalam proses organisasi, yaitu: efisiensi, komunikasi, koordinasi, pembelajaran dan keselarasan	pendekatan <i>democratic governance</i> dengan mengelaborasi elemen-elemen institusional melalui musyawarah perencanaan menghasilkan Pilar perencanaan pembangunan daerah yang demokratis		bagi proses formulasi kebijakan pembentukan Daerah Otonomi Baru
2	.Rulinawaty Kasmad (2015)	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kepentingan dan kebutuhan PKL tidak terpenuhi melalui kebijakan pemberdayaan PKL. Hal ini disebabkan oleh belum adanya forum akuntabilitas sebagai wadah kebersamaan seluruh stakeholders untuk pemberdayaan PKL. Kebijakan pemberdayaan PKL di Kota Makassar dirancang dengan pendekatan top-down, sehingga mereka hanyalah sebagai obyek yang harus menerima segala program pemerintah yang ditujukan kepada mereka.	Hasil penelitian ini menunjukkan perencanaan pembangunan yang dibangun menggunakan pendekatan <i>democratic governance</i> dengan mengelaborasi elemen-elemen institusional melalui musyawarah perencanaan menghasilkan Pilar perencanaan pembangunan daerah yang demokratis	Sama-sama mengkaji demokratisasi	Penelitian terdahulu hanya melihat akuntabilitas kebijakan yang demokratis dalam implementasi kebijakan pemberdayaan Pedagang Kaki Lima
3	Aisyah Oktaviani Putri (2015)	Hasil penelitian menunjukkan partisipasi masyarakat dilihat dari kehadirannya adalah aktif. Sedangkan rendahnya keterlibatan masyarakat yang menghambat partisipasi masyarakat disebabkan beberapa faktor dalam tingkat pendidikan, sosial, dan pengalaman berorganisasi. Akan tetapi pada dasarnya keterlibatan masyarakat Kelurahan Sei Putih Tengah sudah cukup baik dalam Musrenbang yang tercermin dari hasil data dan wawancara,	Hasil penelitian ini menunjukkan perencanaan pembangunan yang dibangun menggunakan pendekatan <i>democratic governance</i> dengan mengelaborasi elemen-elemen institusional melalui musyawarah perencanaan menghasilkan Pilar perencanaan pembangunan daerah yang demokratis	Sama-sama mengkaji proses demokratisasi	Penelitian terdahulu hanya melihat aspek partisipasi dalam rangka demokratisasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan

NO	NAMA DAN TAHUN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN TERDAHULU	HASIL PENELITIAN DISERTASI	PERSAMAAN	PERBEDAAN
		persentase kehadiran dan keaktifan masyarakat, dimana sebagian masyarakat Kelurahan Sei Putih tengah sudah cukup baik dalam menanggapi Musrenbang.			
4	Jodi Insano (2016)	Hasil penelitian menunjukkan Pelaksanaan prinsip transparansi masih belum maksimal, karena dalam hal keuangan Wali Nagari kurang transparan. Pelaksanaan prinsip partisipasi telah terlaksana dengan baik. Masyarakat ikut serta mulai dari tahap perumusan rencana pembangunan, hingga evaluasi dari pembangunan. Perlindungan HAM di Nagari Pandai Sikek telah dilaksanakan dengan baik. Tidak ada pelanggaran HAM yang terjadi di Nagari Pandai Sikek. Pelaksanaan mekanisme demokrasi sudah berjalan dengan baik.	Hasil penelitian ini menunjukkan perencanaan pembangunan yang dibangun menggunakan pendekatan democratic governance dengan mengelaborasi elemen-elemen institusional melalui musyawarah perencanaan menghasilkan Pilar perencanaan pembangunan daerah yang demokratis	Sama-sama mengkaji tentang democratic governance	Penelitian terdahulu hanya melihat pelaksanaan prinsip-prinsip democratic governance dalam bidang pembangunan di Nagari Pandai Sikek
5	Maulana Mukhlis (2017)	Hasil penelitian menunjukkan peran pemimpin untuk mewujudkan democratic governance meliputi: lima hal utama seperti pengambil keputusan, peran kasih sayang, memberi motivasi memberi contoh, memberikan informasi dan komunikatif. Namun seluruh peran ini tidak akan mudah jika seorang pemimpin tidak memiliki integritas sebagai pedoman dalam membangun kepercayaan masyarakat dan bawahannya.	Hasil penelitian ini menunjukkan perencanaan pembangunan yang dibangun menggunakan pendekatan democratic governance dengan mengelaborasi elemen-elemen institusional melalui musyawarah perencanaan menghasilkan Pilar perencanaan pembangunan daerah yang demokratis	Sama-sama mengkaji tentang democratic governance (penguatan integritas kepemimpinan)	Penelitian terdahulu hanya melihat integritas sebagai nilai-nilai demokrasi sebagai landasan bagi pemimpin untuk mencapai pemerintahan yang demokratis
6	Aswar Hasan (2017)	Hasil penelitian menunjukkan tingkat demokratisasi birokrasi	Hasil penelitian ini menunjukkan perencanaan	Sama-sama mengkaji	Penelitian terdahulu hanya melihat dinamika

NO	NAMA DAN TAHUN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN TERDAHULU	HASIL PENELITIAN DISERTASI	PERSAMAAN	PERBEDAAN
		akan semakin mendorong transparansi dan akuntabilitas dalam merespons aspirasi publik. Telah terjadi proses demokrasi di Pemkot Makassar, namun belum maksimal karena terkendala faktor perilaku birokrasi yang belum berubah sesuai tuntutan demokratisasi birokrasi yang tertuang dalam rencana dan format reformasi birokrasi.	pembangunan yang dibangun menggunakan pendekatan democratic governance dengan mengelaborasi elemen-elemen institusional melalui musyawarah perencanaan menghasilkan Pilar perencanaan pembangunan daerah yang demokratis	tentang demokratisasi	transformasi demokrasi memengaruhi birokrasi, sehingga birokrasi kemudian berkembang menjadi jauh lebih baik, khususnya dalam aspek pelayanan publik
7	Nugroho (2018)	Hasil penelitian menunjukkan partisipasi anggota UMKM di Kota Yogyakarta menunjukkan kondisi yang baik, terlihat dari banyaknya peserta yang interest untuk mengikuti program yang diadakan oleh Dinas Koperasi, UMKM, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi. Selain itu, secara teoritis, partisipasi yang terdapat pada pengembangan UMKM yang dilakukan di Kota Yogyakarta termasuk kedalam kategori partisipasi sebagai cara. Dalam hal ini, kategori partisipasi yang dimaksud adalah partisipasi yang berimplikasi pada penggunaan partisipasi untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.	Hasil penelitian ini menunjukkan perencanaan pembangunan yang dibangun menggunakan pendekatan democratic governance dengan mengelaborasi elemen-elemen institusional melalui musyawarah perencanaan menghasilkan Pilar perencanaan pembangunan daerah yang demokratis	Sama-sama mengkaji tentang democratic governance	Penelitian terdahulu hanya melihat kualitas democratic governance terkait dengan kemampuan pemerintah kota Yogyakarta
8	Fatmawati (2019)	Hasil penelitian menunjukkan komitmen yang berkesinambungan oleh pemerintah Desa Pattalassang dalam peningkatan kualitas kehidupan masyarakat desa dilakukan secara berkala, sesuai dengan kemampuan manajerial dan anggaran pemerintah desa setiap tahunnya. Focus pengembangan masyarakat adalah pada	Hasil penelitian ini menunjukkan perencanaan pembangunan yang dibangun menggunakan pendekatan democratic governance dengan mengelaborasi elemen-elemen institusional melalui musyawarah perencanaan menghasilkan Pilar perencanaan	Sama-sama mengkaji tentang perspective democratic governance	Penelitian terdahulu hanya melihat pendekatan democratic governance melalui prinsip-prinsipnya dalam pengembangan masyarakat

NO	NAMA DAN TAHUN PENELITIAN	HASIL PENELITIAN TERDAHULU	HASIL PENELITIAN DISERTASI	PERSAMAAN	PERBEDAAN
		program pemberdayaan, partisipasi dan peningkatan kapasitas masyarakat. Alternatif pendekatan yang dapat dijadikan rujukan untuk pengembangan masyarakat adalah pendekatan good democratic governance yang memiliki prinsip : 1) partisipasi, representasi, perilaku pemilihan yang adil, 2) daya tanggap, 3) efisiensi dan efektivitas, 4) transparansi, 5) aturan hukum, 6) perilaku etis, 7) kompetensi dan kapasitas, 8) inovasi, 9) berorientasi jangka panjang, 10) manajemen keuangan yang baik, 11) hak asasi manusia, keanekaragaman budaya dan kohesi sosial, dan 12) akuntabilitas.	pembangunan daerah yang demokratis		
9	Laurensius Petrus Sayrani (2019)	Democratic governance sebagaimana yang ditawarkan sebagai hasil penelitian ini sejatinya adalah gagasan yang mengedepankan kolaborasi antar aktor sebagai basis kebijakan sosial di Indonesia. Model ini bertumpu pada beberapa hal dasar yaitu resource exchange, interdependence, trust, negosiasi dan reciprocity. Melalui strategi ini, kebijakan sosial adalah kebijakan yang tereduksi dalam skema konstruksi negara yang institutionalist yang pada gilirannya justru menjebak negara dalam situasi "parabolic birokratik" dan "government overload" yang semakin parah.	Hasil penelitian ini menunjukkan perencanaan pembangunan yang dibangun menggunakan pendekatan democratic governance dengan mengelaborasi elemen-elemen institusional melalui musyawarah perencanaan menghasilkan Pilar perencanaan pembangunan daerah yang demokratis	Sama-sama mengkaji tentang democratic governance	Penelitian ini hanya melihat democratic governance dalam menghasilkan kebijakan sosial

Sumber : Data Diolah Peneliti, 2021

2.7 Kerangka Konseptual

Berdasarkan konteks, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka serta relevansinya dengan penelitian terdahulu, peneliti dapat membentuk kerangka konseptual seperti terlihat pada penjelasan dibawah ini.

Democratic Governance dalam perencanaan pembangunan daerah pada pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bone untuk mengarahkan aktivitas para aktor pembanguan (pemerintah, swasta, masyarakat umum) menuju tujuan dan sasaran pembangunan melalui kesepakatan bersama sebagai salah satu aspek penting dalam demokratisasi. Musrenbang sebagai bagian dari perencanaan pembangunan dipandang sebagai medium yang relevan dalam meningkatkan nilai demokrasi pada penyelenggaraan pemerintahan karena meliputi sistem nilai dan norma, peraturan-peraturan formal atau informal serta nilai-nilai kolektif yang dianut oleh masyarakat. Analisis *democratic governance* dalam perencanaan pembangunan daerah pada pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bone menggunakan pendekatan teoritis dalam hal ini adalah teori institusi oleh W. Richard Scott (2001). Dalam konteks ini menggunakan tiga pilar teori institusi beserta indikatornya untuk melihat penerapan *democratic governance* dalam perencanaan pembangunan daerah pada pelaksanaan musrenbang di Kabupaten Bone. Berikut adalah penjabaran dari ke tiga pilar teori institusi dan indikator yang digunakan.

1. Pilar Regulative

Pilar regulative menjabarkan proses regulatoris pada pembentukan aturan, monitoring dan penetapan sanksi. Dalam konsep ini, proses regulatoris adalah menggunakan kapasitas institusi untuk membuat aturan, memantau kepatuhan terhadap regulasi atau aturan, bahkan bila perlu memanipulasi sanksi dalam rangka mempengaruhi perilaku para aktor. Dengan demikian menurut W.Richard Scott pilar regulative merupakan sistem aturan yang stabil, baik melalui mekanisme formal ataupun informal, yang didukung oleh pengawasan dan sanksi. Dalam pilar regulative ini terdapat 3 (tiga) indikator yang akan digunakan dalam mengukur kepatuhan dan penerapan regulasi serta perilaku aktor yang diharapkan, yang meliputi: 1) Aturan, 2) Hukum, dan 3) Sanksi.

2. Pilar Normative

Pilar normative merupakan batasan yang dikenakan pada perilaku para aktor terhadap apa yang dilakukannya untuk mencapai tujuan. Pilar ini meliputi nilai dan norma. Nilai merupakan konsepsi tentang apa yang dikehendaki bersama berdasarkan standar dan struktur yang telah ditetapkan. Sedangkan norma menentukan bagaimana sesuatu harus dilakukan. Indikator dalam pilar normative ini meliputi : 1) Sertifikasi, dan 2) Akreditasi

3. Pilar Cultural Cognitive

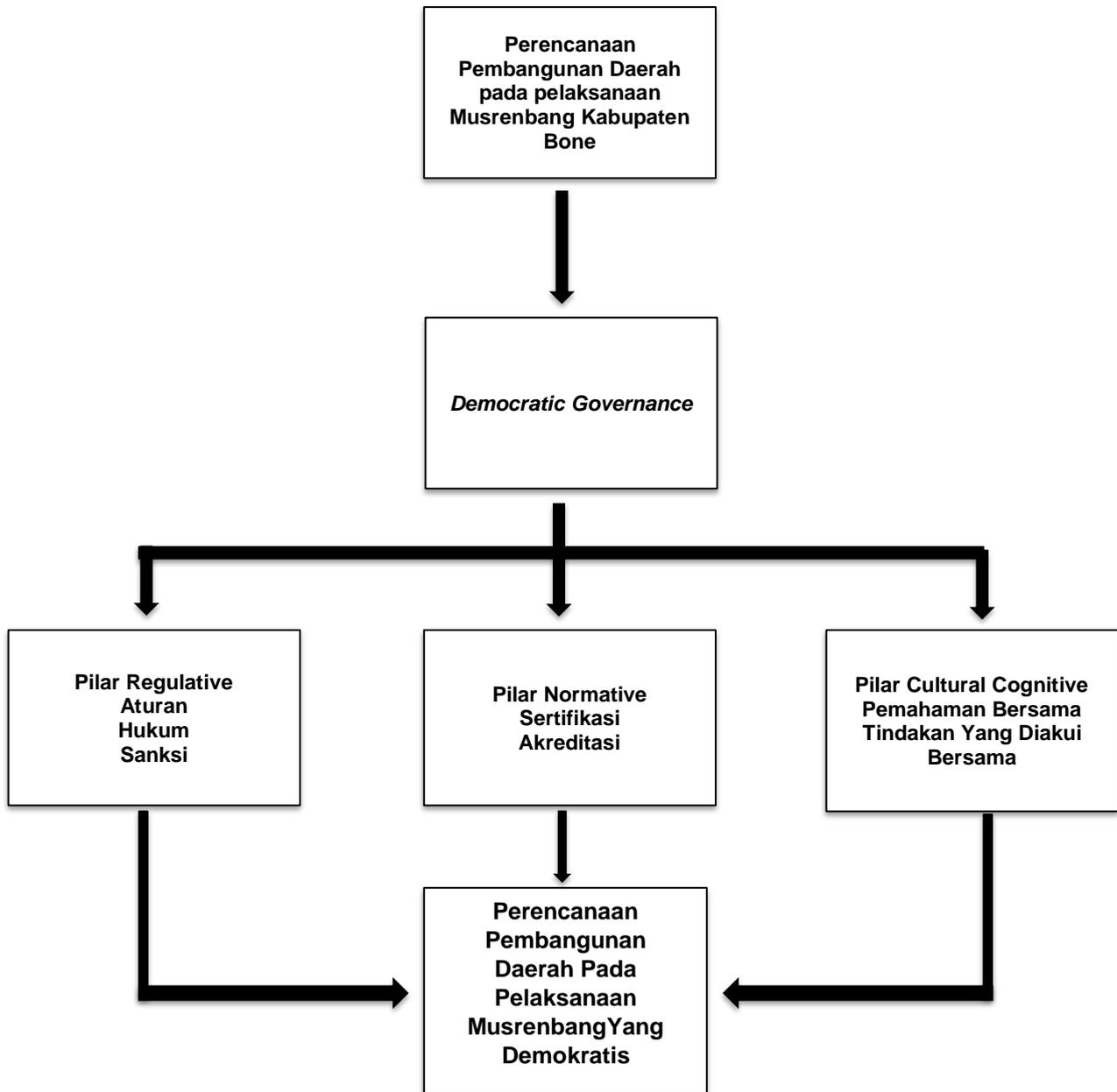
Pilar Cultural Cognitive merupakan suatu konsepsi bersama yang menjadi sifat, realitas serta acuan dimana makna dibuat. Dalam konteks ini, apa yang dilakukan oleh aktor merupakan representasi internalnya yang juga dipengaruhi oleh kerangka kultur eksternalnya dalam hal ini adalah kepentingan-

kepentingan sosial. Untuk itu kepatuhan bisa terjadi ketika ada konsep perilaku sebagai jaminan para aktor dalam menjalankan sesuatu. Dalam pilar cultural cognitive ini ada 2 (dua) indikator yang digunakan, meliputi : 1) Pemahaman bersama, dan 2) Tindakan yang diakui bersama.

Untuk menganalisis penerapan *democratic governance* dalam perencanaan pembangunan daerah dapat ditemukan melalui hasil analisis pilar regulative regulative, pilar normative dan pilar cultural cognitive teori institusi (Scott, 2008).

Output yang ingin dihasilkan dalam penelitian ini adalah menyusun dan menemukan model perencanaan pembangunan daerah yang demokratis dan mendukung pihak-pihak yang berkaitan dengan kebijakan pembangunan, baik di tingkat pusat maupun daerah dalam mengoptimalkan keberhasilan dan tujuan pembangunan. Untuk itu, pada gambar 1 menyajikan kerangka konsep penelitian ini:

Gambar 1 Kerangka Konsep Democratic Governance dalam Perencanaan Pembangunan Daerah Pada Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Bone



Gambar : Kerangka Konsep