

**PENINGKATAN KEPERCAYAAN PUBLIK  
MELALUI PEMERINTAHAN PARTISIPATIF**  
(Studi Pada Pelaksanaan Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 30 Tahun 2013  
Tentang Manajemen Inovasi Pembangunan Berbasis Partisipasi Publik)

**Moch. Ade Rahman Putra**

Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

**ABSTRACT**

*The purpose of this study to describe the implementation of participatory governance, conducted in Bojonegoro District on "Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 30 Tahun 2013" about The Management of Development Innovation based on Public Participation, and to describe the increase of public trust through participatory governance in Bojonegoro District. This study uses qualitative research method with descriptive research type. While the data collection techniques has been done by observation, study documents, and in-depth interview with informants. Determination of informants is done by purposive sampling technique that is party who considered to know more about the implementation process of "Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 30 Tahun 2013" about The Management of Development Innovation based on Public Participation. Then, to ensure the validity of the data in this study used triangulation techniques. Furthermore, data analysis techniques has been done by way of data reduction, data presentation and conclusion. The results of this study indicate that the implementation process of "Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 30 Tahun 2013" about The Management of Development Innovation based on Public Participation, is relative participatory. This is because of the eight characteristics attached to the characteristics of participatory governance, there are six of them already reflected in the implementation process, and there are still two characteristics of participatory governance that have not been fully optimal. Beside of that, the public trust of government in political, tend to increase. But, the public trust in social, tend to don't be optimal yet.*

*Keywords: Governance, Participatory Governance, Public Trust*

## PENDAHULUAN

Selama beberapa dekade terakhir dunia mengalami empat transformasi besar yaitu globalisasi, demokratisasi, informasi dan teknologi komunikasi. Perubahan tersebut turut membangun kesadaran publik dan merubah persepsi publik terhadap pemerintah. Kompleksitas kebutuhan dan mobilitas yang tinggi, meningkatkan tuntutan publik terhadap pemerintah. Ketidakmampuan pemerintah memenuhi espektasi publik mengakibatkan persepsi publik terhadap pemerintah cenderung negatif. Salah satu konsekuensi yaitu turunnya kepercayaan publik terhadap pemerintah (Cheema, 2010: 3). Ketika harapan publik tidak sesuai dengan kenyataan, ketidakpercayaan masyarakat sangat mudah terbentuk. Kepercayaan publik bukan suatu hal yang datang dengan sendirinya namun sesuatu yang bersifat sangat dinamis dan harus dikelola (Dwiyanto, 2011: 440). Kepercayaan publik merupakan variabel penting terwujudnya *good governance*. Kepercayaan menghasilkan legitimasi publik yang dapat menciptakan modal sosial bagi pemerintah yang digunakan sebagai instrumen untuk mendapatkan dukungan politik maupun sosial dalam aktivitas pemerintah.

Turunnya kepercayaan publik dalam satu dasawarsa ini tidak hanya menjadi permasalahan nasional suatu Negara namun telah menjadi suatu fenomena global (Kim S. P., 2010: 272). Menurunnya kepercayaan publik pada pemerintah dialami oleh berbagai Negara di dunia, baik Negara maju maupun Negara berkembang (Cheema, 2010: 1). Indikasi adanya krisis kepercayaan publik kepada masyarakat telah diprediksikan oleh Edelman

Global. Pada tahun 2012 Edelman Global meluncurkan Edelman Trust Barometer, laporan pertamanya berjudul *Fall of Government*, yang menggambarkan potensi keruntuhan rezim-rezim dunia. Laporan berikutnya berjudul *Crisis of Leadership* (2013), *Debate for Change* (2014), *Trust is Essential* (2015), *Growing Inequality of Trust* (2016). Pada tahun 2017, Edelman Trust Barometer menyimpulkan bahwa kepercayaan masyarakat sedang mengalami krisis, krisis tersebut utamanya terjadi pada empat institusi yaitu NGO (*Non Government Organization*), Bisnis, Media dan Pemerintah. Dari keempat institusi berikut yang mengalami penurunan secara signifikan terjadi pada media dan pemerintah.

**Grafik 1.1**  
**Penurunan Kepercayaan Publik di Empat Institusi**



Sumber : Edelman Trust Barometer, 2017

Penurunan kepercayaan publik terjadi di semua institusi, media merupakan institusi yang paling banyak mengalami penurunan kepercayaan. Dua dari empat institusi (media dan pemerintah) berada di bawah 50% (normal) dan memasuki zona *distrusted*. Edelman meyakini bahwa jatuhnya kepercayaan publik disebabkan oleh mayoritas responden kurang yakin dengan

keseluruhan sistem negaranya bekerja untuk rakyat. Berdasarkan hasil riset yang dilakukan oleh *Edelman Trust Barometer* tahun 2016, tren kepercayaan publik kepada pemerintah merupakan terendah dari tiga lembaga lainnya (NGOs, Media, Bisnis) dalam kurun waktu lima tahun terakhir.

**Tabel. 1.1**  
**Persentase Index Kepercayaan Tahun 2012-2016**

Tahun	Istitusi			
	NGOs	Bisnis	Media	Pemerintah
2012	50 %	47 %	46 %	38 %
2013	53 %	50 %	49 %	41%
2014	54 %	49 %	48 %	39%
2015	51 %	49 %	46 %	42%
2016	55 %	53 %	49 %	43%

Sumber : Edelman Trust Barometer (2016)

Dalam kurun waktu lima tahun, rata-rata persentase kepercayaan publik terhadap pemerintah sebesar 40.6%. Pada tahun 2017, dari 28 negara terdapat 21 negara yang tingkat kepercayaan publiknya terbilang rendah (*distrusters* 1-49 poin). NGOs (*Non-Government Organization*) merupakan institusi yang mendapatkan kepercayaan tertinggi dari masyarakat.

Kim (2010: 274) menilai bahwa akar ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah disebabkan oleh berbagai faktor diantaranya publik merasa terpolitisasi dan aparaturnya Negara sering menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan pribadi, masyarakat merasa tidak terhubung dengan pemerintah, pelayanan publik dirasa tidak layak, sistem pemerintahan yang tidak berfungsi semestinya, menurunnya ekonomi global atau nasional yang disebabkan oleh globalisasi, perkembangan teknologi, skandal politik atau krisis, aparaturnya Negara yang tidak kompeten dan sebab lainnya. Jika disimpulkan, permasalahan menurunnya kepercayaan publik bermula dari kapasitas manajemen publik dan faktor keterlibatan publik dalam pemerintahan.

Di Indonesia kepercayaan publik terhadap pemerintah terbilang cukup baik, menurut data yang dilansir oleh OECD dalam *Government at Glance 2017* tingkat kepercayaan masyarakat Indonesia terhadap pemerintah mencapai 80% pada tahun 2016, meningkat 28% dibandingkan tahun 2007 yang hanya 52% (CNN Indonesia, 2017). Tingginya tingkat kepercayaan publik merepresentasikan dukungan masyarakat terhadap kebijakan serta program-program pemerintah. Presiden Joko Widodo memberikan kepeduliannya kepada masyarakat dengan menampilkan branding politik sebagai pemimpin yang dekat dengan rakyat. Kebijakan-kebijakan pro-rakyat yang dirangkum dalam *nawacita* menumbuhkan harapan rakyat untuk kehidupan yang lebih baik.

Kepercayaan publik yang dibangun oleh pemerintah mengesankan bahwa pemerintah memiliki kapasitas yang mumpuni dalam mengelola pemerintahan. Selain figuritas presiden, keberadaan menteri-menteri yang

berkompeten serta program-program pemerintah yang pro-rakyat mampu menaikkan kepercayaan rakyat secara signifikan. Namun, kenyataannya kepercayaan tersebut tidak bertahan lama. Pasalnya ditahun yang sama hasil survey yang dilakukan oleh *Edelman Indonesia* menunjukkan bahwa kepercayaan publik kepada pemerintah sebesar 58% turun 7% yang sebelumnya yaitu sebesar 65% (MetroTV News.com, 2016). Ketidakpuasan muncul akibat dari serangkaian program dinilai tidak sesuai dengan apa yang telah di janjikan. Masyarakat diposisikan sebagai pihak yang menjadi sasaran program, kesan tersebut membuat masyarakat tidak merasa memiliki dan tidak memahami substansi program tersebut dan cenderung menjadi pihak penilai yang meresponse dengan standar kepuasan. Ketidakpuasan inilah yang menjadi akar permasalahan dalam menciptakan ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah.

Salah satu strategi pemulihan kepercayaan publik adalah dengan prinsip tata kelola pemerintahan partisipatif (*participatory governance*). Pemerintahan partisipatif lebih mengedepankan partisipasi dan transparansi dalam meningkatkan kepercayaan publik (Kim & Kim, 2007). Keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan memiliki arti penting dalam membangun kepercayaan publik. Menurut, Lee, J.W (2005) partisipasi dan kepercayaan memiliki hubungan timbal balik, partisipasi dapat meningkatkan kepercayaan dan kepercayaan dapat meningkatkan partisipasi. Senada dengan hal tersebut, Nawawi (2009) menegaskan bahwa partisipasi masyarakat merupakan suatu keniscayaan dalam proses demokrasi. Partisipasi dapat tercipta dari kepercayaan publik, dan partisipasi juga berperan sebagai pilar kepercayaan publik.

Upaya penerapan *participatory governance* telah dilakukan oleh Kabupaten Bojonegoro. Kabupaten Bojonegoro memiliki serangkaian inovasi program yang bertujuan untuk mendekatkan masyarakat dengan pemerintah. Pada tahun 2016 Kabupaten Bojonegoro menjadi perwakilan Indonesia dalam Konferensi Tingkat Tinggi *Open Government Partnership* (KTT-OGP) di Paris pada 7-9 Desember 2016 (Kompas.com). Menurut Bupati Bojonegoro, Suyoto menyatakan bahwa permasalahan pembangunan di Bojonegoro tidak berjalan efektif akibat dari akumulasi ketidakpercayaan rakyat. Titik perubahan pemerintahan kabupaten Bojonegoro terjadi tahun 2008, dengan strategi mengembalikan kepercayaan publik melalui pemerintahan yang terbuka ([beritabojonegoro.com](http://beritabojonegoro.com)).

Berdasarkan keterangan yang diperoleh dari Pak Fauzi selaku Kepala Seksi Pengelolaan Informasi Publik diketahui bahwa pada era sebelum kepemimpinan Bupati Suyoto Pemerintah Kabupaten Bojonegoro sebenarnya juga sudah membuka ruang publik namun masih terbatas sehingga pada waktu itu kondisi Bojonegoro juga masih rawan dengan adanya konflik seperti demo yang dilakukan warga. Hal demikian membuat kepemimpinan periode berikutnya yakni pada era kepemimpinan Suyoto pemerintah melakukan pembenahan berupa memberikan

fasilitas yang lebih banyak untuk menampung aspirasi dari masyarakat.

Inovasi keterbukaan yang dilakukan pemerintah Bojonegoro mulai mengalami perkembangan. Pada mulanya Bupati memberikan nomor telepon seluler pribadi kepada masyarakat, agar masyarakat dapat menghubunginya secara langsung. Kini, dengan dukungan teknologi media penyampai keluhan atau ide pembangunan telah terfasilitasi dengan praktis dan mudah. Berbagai media yang menjadi perantara publik diantaranya SMS center, dialog publik, surat keluhan masyarakat, media sosial, radio malowopati dan SMS langsung dari telepon pejabat terkait, dan pada tahun 2014 SMS centre dan pengaduan melalui nomor telepon pejabat telah diintegrasikan ke sistem Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR). Layanan LAPOR mendapatkan respon positif dari masyarakat, hal tersebut ditunjukkan melalui banyaknya aduan yang diterima pemerintah Bojonegoro dari tahun ke tahun.

**Tabel 1.2**

**Jumlah aduan dalam LAPOR Kabupaten Bojonegoro Tahun 2014-2018**

Kurun Waktu	Jumlah Aduan	Rata-rata perbulan
Juli-Desember 2014	227	14-69
Januari-Desember 2015	1.439	45-294
Januari-Desember 2016	2.478	142-383
Januari-Desember 2017	1.813	107-231
Januari-April 2018	242	23-104

Sumber : lapor.go.id

Berdasarkan jumlah aduan LAPOR di Bojonegoro diketahui tidak kurang dari 14 laporan yang masuk tiap bulannya hingga tahun 2018. Hal tersebut dikarenakan masyarakat telah mulai percaya kepada pemerintah, bahwa apa yang menjadi aduan ditanggapi oleh pemerintah, dan ditindaklanjuti oleh SKPD rata-rata 3 hari kerja. Konsistensi Kabupaten Bojonegoro dalam mewujudkan daerah yang transparan dan partisipatif terbukti dengan berbagai prestasi yang pernah diraihny khususnya dalam hal transparansi diantaranya TOP IT Implementation on *Open Government Smart City* 2017, TOP *Digital transformation readiness*, TOP *Leader on IT Leadership* dan TOP *IT Manager* 2017 (Jawapos.com).

Inovasi yang dilakukan oleh Kabupaten Bojonegoro dalam mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat menyisakan berbagai permasalahan. Salah satunya yaitu efektifitas keterlibatan masyarakat dalam program tersebut dan dampak dari program tidak nampak secara signifikan baik dari sisi kemampuan untuk berdaya maupun intensitas keterlibatan publik (*public engagement*) menuju kemandirian. Secara teoritik pemerintahan partisipatif dapat menguatkan demokrasi, menumbuhkan efisiensi dan meningkatkan transparansi sehingga terbangun suatu struktur kooperatif yang

berdampak pada kenaikan kepercayaan publik (Lee, 2005).

Kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah Kabupaten Bojonegoro secara resmi sejauh ini belum ada pengukuran, namun secara kualitatif dilaporkan bahwa peningkatan kepercayaan publik di Kabupaten Bojonegoro telah terjadi seiring dengan perkembangan pembangunan. Salah satu studi yang dilakukan Universitas Surabaya tentang Kebahagiaan Masyarakat Bojonegoro, menunjukkan bahwa Kepercayaan Masyarakat terhadap institusi pemerintah berada dalam persentase menengah.

**Tabel 1.3**

**Persentase Kepercayaan Masyarakat terhadap Institusi Kabupaten Bojonegoro Tahun 2014**

Institusi Sosial	Percaya	Biasa	Tidak Percaya
Pengadilan	44.1%	35.8%	7.9%
Polisi	42.1%	40.6%	9.1%
Media	29.4%	50.9%	7.2%
Lembaga keuangan	9.6%	41.7%	32.6%
Lembaga keagamaan	66.6%	23.2%	1.9%
Pengurus RT/RW	68.2%	25.0%	1.9%
Pemerintah Kelurahan/Desa	71.8%	21.2%	2.5%
Pemerintah Kecamatan	58.0%	30.6%	2.3%
DPRD Kabupaten	32.9%	38.7%	10.3%
Pemerintahan Kabupaten	44.0%	35.3%	5.4%
DPRD Propinsi	28.2%	38.6%	9.6%
Pemerintah Propinsi	31.8%	38.2%	6.6%
DPR Nasional	26.4%	36.4%	12.7%
Pemerintah Nasional	31.8%	39.4%	7.8%

Sumber : Laporan Indeks Kebahagiaan Kabupaten Bojonegoro, 2014

Berdasarkan hasil survey yang tersajikan dalam tabel 1.3 diketahui bahwa Pemerintah Kelurahan/Desa merupakan institusi yang paling dipercaya (71.8%). Selanjutnya adalah pengurus RT (68.2%) dan Lembaga Keagamaan (66.6%). Sedangkan pemerintah Kabupaten mendapat kepercayaan sebesar (44.0%). Hasil survey kepercayaan publik menunjukkan bahwa institusi pemerintah yang lebih dekat dengan rakyat memiliki tingkat kepercayaan yang lebih tinggi dari masyarakat.

Konsep pemerintahan partisipatif dengan kepercayaan masyarakat memiliki timbal balik yang sepadan. Apabila pemerintahan partisipatif dapat dilaksanakan dengan baik akan mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat, begitu juga jika diawali dengan kepercayaan masyarakat yang tinggi implementasi pemerintahan partisipatif akan dapat berjalan efektif. Bojonegoro merupakan lokus yang ideal untuk melihat kinerja pemerintahan partisipatif jika disandingkan dengan peningkatan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Berdasarkan studi terdahulu, riset yang dilakukan oleh Wahyuwono (2012) berjudul *Kajian Trust* pada Program Dialog Publik di Kabupaten Bojonegoro menemukan bahwa kondisi yang tercipta dalam dialog publik merupakan formalitas belaka. Masyarakat

diposisikan dalam *inveted space*, suatu kondisi yang diciptakan untuk memosisikan masyarakat sebagai undangan bukan sebagai pemilik aspirasi, sehingga muncul kesan *pakewuh*, sehingga partisipasi yang terbangun bukan partisipasi yang didasari atas kesadaran dan pemahaman namun lebih pada intervensi administratif.

Kajian dengan fokus yang serupa dilakukan oleh Kim & Kim (2010). Mereka mengkaji peningkatan kepercayaan publik melalui pemerintahan partisipatif di Korea Selatan. Penelitian ini berfokus pada tata kelola dan prinsip-prinsip managerial dalam pemerintahan partisipatif dengan menggunakan sistem informasi dan komunikasi. Penelitian Kim & Kim (2010) menunjukkan bahwa pemerintahan partisipatif memberikan suatu stimulus bagi masyarakat untuk turut serta mengambil keputusan dan sangat berdampak pada tumbuhnya kepercayaan publik.

Kajian selanjutnya juga dilakukan oleh Yuliana (2013) dalam skripsinya yang berjudul *Tata Penyelenggaraan Pemerintah Desa Wiladeg dalam Penguatan Kepercayaan Publik (Studi Kasus Desa Wiladeg KarangMojo Gunung Kidul)*. Penelitian ini mengungkap bahwa terdapat penguatan kepercayaan publik di wilayah desa Wiladeg. Penguatan kepercayaan publik tersebut ditandai dengan terdapat nilai-nilai kebersamaan antar warga untuk membangun desa secara bersama-sama. Hal itu tercermin dari warga yang senantiasa mendukung kebijakan pemerintah desa setempat. Selain itu, faktor yang menentukan penguatan kepercayaan publik yakni menciptakan ruang-ruang interaktif, konsistensi menjaga hubungan dan nilai partisipasi masyarakat dalam merumuskan kebijakan.

Penelitian lain yakni yang dilakukan Zhao & Hu (2015) yang berjudul *Determinants of Public Trust in Government: Empirical Evidence from China* mengungkapkan bahwa terdapat penurunan kepercayaan publik yang lebih rendah dari studi terdahulu di China. Kemudian peneliti mencari faktor determinan untuk menguatkan kepercayaan publik. Adapun beberapa faktor determinan yang dapat menguatkan kepercayaan publik seperti kepuasan masyarakat dengan kualitas pelayanan publik, demokrasi secara umum, pemerintahan partisipatif, dan transparansi pemerintahan.

Pemerintahan yang baik terjadi apabila terdapat korespondensi yang tinggi antara apa yang dikehendaki masyarakat dengan yang dilakukan oleh pemerintahnya (Hikmawati, 2013). Penerapan pemerintahan partisipatif yang dilakukan oleh kabupaten Bojonegoro memiliki semangat yang sama dalam mewujudkan kedekatan pemerintah dengan rakyat, agar rakyat dapat memahami proses-proses pemerintahan yang berlangsung. Suatu titik kritis yang perlu mendapatkan kajian lebih mendalam yaitu tentang pelaksanaan pemerintahan yang terbuka dan partisipatif mampu mendorong kepercayaan masyarakat untuk percaya kepada pemerintahan.

Mendasar dari uraian empiris dan kajian teoritik sebelumnya. Perlu kiranya suatu kajian yang menunjukkan bagaimana pemerintahan partisipatif dapat

meningkatkan kepercayaan publik dengan lokus Kabupaten Bojonegoro yang merupakan kabupaten dengan mekanisme pemerintahan yang terbuka bagi masyarakatnya untuk berpartisipasi dalam pembangunan.

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat baik secara akademis maupun praktis. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah

1. Manfaat Akademis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi keilmuan yang berhubungan dengan kajian kepercayaan publik dan pemerintahan partisipatif.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis manfaat penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada pihak yang berkepentingan yang berkaitan dengan pengelolaan pemerintahan partisipatif untuk meningkatkan kepercayaan publik. Disamping itu, penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan praktis bagi pengambil kebijakan agar senantiasa memperhatikan tata kelola pemerintahan yang berbasis partisipatif dengan mempertimbangkan unsur kepercayaan publik sebagai suatu variabel yang penting didalamnya. Khususnya bagi pemerintah Kabupaten Bojonegoro, hasil dari penelitian ini diharapkan mampu membantu pemerintah dalam meningkatkan kualitas program partisipatif serta menjaga kepercayaan publik yang selama ini menjadi titik perubahan bagi pembangunan di Kabupaten Bojonegoro.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Teknik pengumpulan datanya menggunakan metode observasi, studi dokumen dan wawancara secara mendalam. Penentuan informan dilakukan dengan *purposive*. Teknik analisis data dilakukan dengan cara reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Triangulasi sumber data digunakan untuk menguji keabsahan data.

### **Pemerintahan Partisipatif**

Pemerintahan partisipatif merupakan model pemerintahan yang berasal dari sistem negara demokrasi. Dalam buku karangan Hubert Heinelt (2010) yang berjudul *Governing Modern Society: Toward Participatory Governance*, memaparkan bahwa elemen utama dari demokrasi adalah partisipasi penduduk. Sehingga, dapat dikatakan bahwa negara demokrasi yang baik adalah negara yang dapat menyediakan ruang kepada penduduknya, agar dapat berpartisipasi dalam sebuah tatanan pemerintahan. Dalam kebermanfaatannya, pemerintahan partisipatif memiliki fungsi yang akan dapat berkontribusi dalam tiga cara yang berbeda untuk memperbaiki kualitas pembuatan keputusan. Diantaranya, (1) mereka mempertinggi kesempatan-kesempatan untuk saling melakukan akomodasi melalui pertukaran argumen-argumen; (2) mereka menyajikan sebuah tingkatan-tingkatan yang lebih tinggi dari kepercayaan diantara yang berpartisipasi; (3)

mengizinkan mereka untuk memperkenalkan sebuah waktu yang lebih lama di dalam perhitungan mereka untuk keputusan-keputusan di masa sekarang dan di masa depan (Gbikpi and Grote 2002: 21, referring to Schmitter 2002: 53–4 dalam Heinelt, 2010: 8).

Pergeseran paradigma dari *government* ke *governance* memiliki konsekuensi logis untuk menyiapkan sarana melibatkan individu dan organisasi diluar pemerintah dalam suatu struktur yang dapat mendukung efektifitas hubungan antar masyarakat, sektor privat dan sektor publik untuk berkolaborasi dalam mengambil keputusan (Edwards, 2005 : 12). Jika dikaitkan dengan makna demokrasi akan mencapai suatu keselarasan makna dalam bernegara, dimana demokrasi menuntut otoritas masyarakat dalam menentukan nasibnya, dan secara manajemen organisasi konsep *governance* mewadahi keterlibatan pihak non pemerintah dalam pengambilan keputusan. Pemerintahan partisipatif adalah suatu langkah penting untuk menentukan tujuan bersama, serta memfasilitasi tercapainya tujuan bersamaan dengan penguatan kapasitas dan motivasi untuk merefleksi, mengatur dan mengoreksi diri (Jessop, 2002).

Pemerintahan partisipatif pada dasarnya adalah tentang transformasi kekuasaan, pemerintah membuka proses pengambilan keputusan yang secara konvensional didominasi oleh struktur yang hirarkhi dan *top-down* ke aktor sosial yang baru (Chhotray & Stoker, 2009: 179). Menurut Fischer (2012) pemerintahan partisipatif adalah bagian dari teori tata kelola pemerintahan (*governance*) yang menekankan praktik deliberative. Menurut Wampler (2012) pemerintahan partisipatif didefinisikan sebagai perluasan makna pengambilan keputusan diluar kotak suara yang dimaksudkan untuk pembuatan kebijakan secara formal yang dikontrol bersama oleh masyarakat dan pejabat pemerintah. Hal senada juga disampaikan oleh Carolina Johnson (2013) menyatakan bahwa pemerintahan partisipatif merupakan proses pemberian suara (masuk/*input*) kepada pemerintah melalui mekanisme formal baik dalam perumusan hukum dan kebijakan dimana seringkali pengawasan pelaksanaannya dilakukan oleh lembaga perwakilan yang ada.

Menurut (Dwiyanto, 2011: 410) Pemerintahan partisipatif dapat didefinisikan sebagai suatu tatanan pemerintahan yang melibatkan publik dalam setiap pengambilan kebijakan. Keterlibatan publik tersebut mencakup perencanaan program dan proyek pembangunan, pembuatan peraturan daerah, dan pengalokasian anggaran daerah. Pendapat yang senada juga dikemukakan oleh Setyadiharja (2012) yang menyatakan bahwa pemerintahan partisipatif merupakan pemerintahan yang tidak terlepas dari keterlibatan masyarakat dalam membangun daerahnya. Dengan adanya keterlibatan tersebut juga dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Pemerintahan partisipatif diartikan sebagai suatu proses yang memuat nilai intrinsik dimana pemerintah memberikan suara kepada warga Negara dalam

mengambil keputusan yang mempengaruhi kualitas hidup mereka. Pemerintahan partisipatif memiliki nilai instrumental, karena keterlibatan warga Negara dapat meningkatkan kualitas kebijakan publik yang berdasar pada kenyataan. Pandangan yang serupa juga disampaikan oleh Wampler & McNulty (2011) yang menyatakan bahwa pemerintahan partisipatif terdiri dari proses institusional yang disetujui negara dan memungkinkan warga negara untuk menggunakan suara (*voice*) dan hak pilih (*vote*), yang kemudian menghasilkan implementasi kebijakan publik yang dapat menghasilkan perubahan dalam masyarakat.

### **Karakteristik Pemerintahan Partisipatif**

Pemerintahan partisipatif memiliki beberapa karakteristik yang melekat didalamnya. Karakteristik pemerintahan partisipatif menurut Hill & Hupe dalam Krina (2003: 21) antara lain yaitu sebagai berikut:

1. Pemerintah memiliki fokus dalam memberikan arah dan mengundang orang lain untuk berpartisipasi.
2. Menjalankan pemerintahan berdasarkan konstitusi dan mandat demokratis.
3. Pemerintah hanya bertugas menentukan content yang selanjutnya dapat dikembangkan oleh warga.
4. Dalam mencapai sasaran, pemerintah senantiasa melibatkan warga dan pemangku kepentingan.
5. Pemerintah terbuka menerima aspirasi warga.
6. Dalam menentukan visi dan pengembangannya dilakukan dengan adanya konsesus bersama.
7. Pemerintah hanya memiliki peran sebagai *chairperson*.
8. Memiliki fokus pada “*managing outcomes as shared result*”

### **Kepercayaan Publik**

Menurut Choudhory (2008 dalam Dwiyanto, 2011: 354) beberapa istilah yang berbeda sering digunakan untuk menjelaskan fenomena terkait dengan kepercayaan, seperti *confident*, *reliability*, dan *trustworthiness*. Kecenderungan untuk menggunakan istilah secara berbeda-beda dan tergantung pada konteksnya adalah suatu hal yang wajar dan terjadi di banyak Negara. Hal Itu dapat terjadi karena konsep kepercayaan publik bersifat multidimensional dan menjadi subjek dari disiplin ilmu yang beraneka ragam, seperti psikologi, sosiologi, politik, ekonomi, dan administrasi publik.

Beberapa pengertian kepercayaan menurut ahli yaitu sebagai berikut:

- a) Kepercayaan merupakan sebuah interpersonal kompleks dan bersifat abstrak yang berhubungan dengan organisasi (Duck, 1997; Kramer and Tyler, 1995 dalam Blind, 2006: 3).
- b) Kepercayaan dalam perspektif psikologi diartikan sebagai sebuah proses kognitif

internal dari orang yang mempercayai dan dipercayai (Dwiyanto, 2011: 363).

- c) Kepercayaan dalam perspektif ilmu ekonomi memandang bahwa kepercayaan cenderung dilihat dari harapan yang bersifat kalkulatif dan rasional terhadap hasil yang diberikan oleh suatu organisasi atau pihak lain (Kim, 2007; Williamson, 1993 dalam Dwiyanto, 2011: 364).
- d) Kepercayaan publik dalam perspektif sosiologi didefinisikan bahwa suatu kondisi yang didalamnya terdapat karakteristik kolektif antarorang dan institusi (Kim, 2007 dalam Dwiyanto, 2011: 365-366)
- e) Menurut Whelless and Grotz (1977; 251 dalam Blind, 2006: 3) kepercayaan terjadi ketika pihak-pihak yang memegang persepsi tertentu menguntungkan satu sama lain memungkinkan hubungan ini untuk mencapai hasil yang diharapkan.
- f) Kepercayaan publik adalah kepercayaan warga terhadap negara dan pemerintah, termasuk di dalamnya institusi, kebijakan, dan pejabatnya. (Wahyuningsih, 2011: 37).
- g) Kepercayaan publik adalah elemen yang sangat penting dan mendasar untuk mendapatkan administrasi publik yang sah. (Mardiyanta, 2013:9)
- h) Kepercayaan menurut Cheema (2010: 4) mengatakan bahwa kepercayaan adalah merupakan konsep yang bersifat multifaset yang mana mengenai konsensus dasar diantara anggota masyarakat pada nilai-nilai kolektif, prioritas dan perbedaan serta penerimaan implisit masyarakat dimana mereka hidup. Cheema juga mengatakan bahwa dalam aspek kepercayaan yang mengacu pada kepercayaan terhadap pemerintah, pemerintah harus menjalin kerjasama bersama pemangku kepentingan yang terkait dalam mengelola ekspektasi warganya. Karena apabila pemerintah tidak mampu mengelola dan mewujudkan harapan warganya maka akan dapat merusak kepercayaan yang sudah diberikannya. Oleh karena itu setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan lembaganya harus kredibel.

Berdasarkan beberapa pendapat ahli tersebut kepercayaan publik secara umum dapat diartikan sebagai suatu sikap yang abstrak yang mendeskripsikan satu dengan yang lainnya mempunyai hubungan saling memahami dan percaya. Dengan demikian kepercayaan publik terhadap pemerintah dapat diartikan bahwa segala sesuatu berupa sikap atau tindakan yang mendeskripsikan saling memahami dan percaya antara warga dan pemerintah beserta pejabatnya untuk mendapatkan administrasi yang sah.

## Bentuk Kepercayaan

Menurut Blind (2006: 3) kepercayaan secara umum dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu *political trust* (kepercayaan politik) dan *social trust* (kepercayaan sosial). Kepercayaan politik yaitu kepercayaan yang dinilai kedalam bentuk politik. Kepercayaan itu terjadi ketika masyarakat menilai pemerintahan dan institusinya, pembuatan kebijakan secara umum dan atau para pemimpin politik secara individual berjanji untuk menepati, efisien, adil dan jujur. Jika institusi pemerintah, pejabat publik dan kebijakan yang dibuat oleh mereka dinilai baik oleh masyarakat maka masyarakat mempunyai kepercayaan yang tinggi. Kepercayaan sering diartikan sebagai suatu kondisi dimana warga dapat menyerahkan nasibnya kepada pemerintah dan para pejabat publik karena dianggap akan selalu mengurus kepentingan warga secara baik (Dwiyanto, 2011: 355).

Sedangkan *social trust* adalah kepercayaan yang merujuk pada masyarakat yang saling percaya antar anggota komunitas sosial satu dengan lainnya. Seperti halnya yang di kemukakan oleh Dwiyanto (2011: 360) dalam bukunya Mengembalikan Kepercayaan Publik melalui Reformasi Birokrasi mengatakan bahwa kepercayaan sosial dapat dideskripsikan seperti ketika warga percaya bahwa tetangganya adalah orang baik yang akan selalu ikut menjaga harta bendanya selama mereka meninggalkan rumah atau sedang bepergian. Dengan begitu warga yang memiliki kepercayaan sosial akan tetap merasa aman, tenang dan nyaman walau rumah dan harta bendanya ditinggalkan beberapa lama.

Putnam (1993 dalam Dwiyanto, 2011: 360-361) mengatakan bahwa dengan adanya partisipasi warga dalam kegiatan sosial dan saling percaya diantara sesama warga dapat memberikan kontribusi terhadap terbentuknya kepercayaan politik. Interaksi yang terjadi antar warga dalam kegiatan sosial dan pemerintahan bukan hanya akan membuat warga memiliki kepercayaan yang semakin tinggi terhadap warga lainnya tetapi juga terhadap pemerintah.

## Dimensi Kepercayaan Publik

Dimensi kepercayaan publik ini dikemukakan oleh para sarjana sosiologi. Mereka memaknai kepercayaan publik sebagai suatu konsep yang bersifat multidimensional. Multidimensional ini mencakup beberapa dimensi yaitu antara lain dimensi kognisi, dimensi afeksi dan dimensi perilaku (Dwiyanto, 2011: 366). Tiga dimensi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

### 1. Dimensi Kognisi

Dimensi ini dimaknai sebagai warga akan senantiasa meletakkan kepercayaannya terhadap pemerintah ketika mereka dapat terlibat dalam setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Dengan adanya intensitas interaksi yang tinggi antara warga dan pemerintah akan membentuk suatu *cognitive knowledge* yang positif. Intensitas interaksi yang tinggi tersebut dapat terbentuk jika

pemerintah dan para pejabatnya bersifat terbuka, mudah diakses informasinya dan memberikan kesempatan para warganya untuk berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan.

Menurut Berman (1996) dan Hardin (1998) dalam Dwiyanto (2011: 366) menyatakan hal yang senada bahwa ketika warga percaya kepada pemerintah dan para pejabatnya, maka tindakan tersebut merupakan keputusan kognitif. Mereka bersedia menyerahkan nasibnya kepada pemerintah. Hal yang mendasari mereka dalam membuat keputusan tersebut yaitu berdasarkan tindakan pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Dengan adanya *cognitive knowledge* yang dimiliki para warganya maka pemerintah dan para pejabatnya akan semakin diterima dan dipercaya oleh warga. Namun bagi warga yang intensitas interaksinya sedikit dengan pemerintah akan tetap memiliki *cognitive knowledge* yang mereka peroleh melalui afiliasi politiknya, memperoleh sosialisasi, dan dapat juga karena status sosial ekonomi yang tinggi.

## 2. Dimensi Afeksi

Pada *dimensi* ini kepercayaan publik dapat dideskripsikan melalui hubungan emosional warga dengan pemerintah dan para pejabatnya. kondisi ini dapat tercermin ketika warga dan pemerintah beserta para pejabatnya melakukan kegiatan interaktif dan partisipatif antar keduanya. Semakin intensifnya hubungan keduanya maka warga akan memiliki *emotional attachment* dengan pemerintah dan kebijakannya. Hubungan tersebut akan terpelihara lebih kuat dan baik lagi ketika warga dan pemangku kepentingan senantiasa dilibatkan dalam setiap pembuatan kebijakan. Sehingga dengan perlakuan tersebut membuat tingkat kognisi dan afeksi kepercayaan publik semakin kuat.

## 3. Dimensi Perilaku

Dimensi ketiga ini mendeskripsikan kepercayaan publik yang merujuk pada penilaian warga tentang perilaku pemerintah dan para pejabatnya. Penilaian warga terhadap pemerintah dan para pejabatnya mencakup tiga hal yaitu diantaranya sebagai berikut:

- a. kepedulian pemerintah dan para pejabatnya dalam memenuhi kebutuhan warga,
- b. kemampuan pemerintah dan para pejabatnya dalam mengelola kepentingan warga,
- c. komitmen pemerintah dan para pejabatnya dalam memenuhi janji.

## KESIMPULAN

Pelaksanaan Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 30 Tahun 2013 sudah relatif mencerminkan karakteristik pemerintahan partisipatif yakni antara lain:

- a. Pemerintah memiliki fokus dalam memberikan arah dan mengundang orang lain untuk berpartisipasi. Hal ini dibuktikan dengan pemerintah telah menyelenggarakan

dialog publik pada hari Jumat dan disiarkan langsung melalui saluran radio malowopati FM. Selain itu pemerintah juga telah mempublikasikan layanan LAPOR (Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat) dan SMS Bupati melalui siaran radio malowopati FM, baliho dan pamflet di lokasi yang strategis.

b. Pemerintah hanya bertugas menentukan *content* yang selanjutnya dapat dikembangkan oleh warga. Hal ini dibuktikan dengan adanya program partisipatif seperti *pavingisasi/sharing paving*. Pemerintah menyediakan paving kemudian warga diamanahkan untuk memasang dan merawat.

c. Dalam mencapai sasaran, pemerintah senantiasa melibatkan warga dan pemangku kepentingan. Hal ini dibuktikan dengan adanya forum Dialog Publik. Pada forum itu tidak hanya dihadiri warga saja melainkan pemangku kepentingan dan instansi lintas vertikal.

d. Pemerintah terbuka menerima aspirasi warga. Hal ini dibuktikan dengan adanya fasilitas dan layanan untuk menampung aspirasi masyarakat yang diantaranya yakni Dialog Publik, LAPOR (Layanan Aspirasi dan Pengaduan *Online* Rakyat), dan SMS Bupati.

e. Pemerintah hanya memiliki peran sebagai *chairperson*. Hal ini dibuktikan dengan adanya setiap kebijakan yang diambil disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat setempat.

f. Memiliki fokus pada "*managing outcomes as shared result*". Hal ini dibuktikan dengan upaya pemerintah yang menyelenggarakan Dialog Publik dengan mendengar permasalahan dan mencari solusi dari permasalahan tersebut secara bersama.

Namun terdapat dua karakteristik yang belum sepenuhnya tercermin yakni pada karakteristik menjalankan pemerintahan berdasarkan konstitusi dan mandat demokratis. Hal ini dikarenakan pemerintah masih belum menemukan solusi yang tepat bagi para PKL (Pedagang kaki Lima) sehingga para PKL masih berjualan di Trotoar. Kemudian pada karakteristik dalam menentukan visi dan pengembangannya dilakukan dengan adanya konsensus bersama. Hal ini dikarenakan dalam pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor 30 Tahun 2013 pada program Dialog Publik hanya sebagai sarana untuk mengembangkan visi.

Pelaksanaan Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 30 Tahun 2013 yang sudah relatif partisipatif maka berdampak pada kenaikan kepercayaan publik dalam bentuk politik. Peningkatan kepercayaan publik ini tercermin pada dengan adanya kedekatan pemerintah dengan warganya dan pola komunikasi yang dibangun antara pemerintah dan warga melalui Dialog Publik, SMS, dan LAPOR. Sementara itu kepercayaan dalam bentuk sosial masih belum optimal. Hal itu dikarenakan nilai kebersamaan untuk membangun daerahnya mulai menurun dengan ditandai intensitas kegiatan gotong royong terutama kerjabakti dalam perbaikan jalan poros desa mulai jarang dan terkesan membiarkan jalanan tersebut rusak. Namun jika dilihat dari sikap antar warga masih saling menghormati dan saling membantu.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Blind, P.K., 2006. *Building Trust in Governmnt in The Twenty-First Century*. Vienna: United Nation UNDESA.
- Cheema, G.S., 2010. *Building trust in government: An introduction*. In Cheema, G.S. and Popovski, V. *Building Trust in Government : Innovations in Governance Reform in Asia*. New York: United Nations University Press. pp.1-21.
- Chhotray, Vasudha and Stoker Gerry. 2009. *Governance Theory and Practice: Across-Disiplinary Approach*. New York: Palgrave Macmillan
- Dwiyanto, A., 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*. Jakarta: Gramedia.
- Heinelt, Hubert. 2010. *Governing Modern Societies : Toward Participatory Governance*. London and New York: Roudledge
- Jessop, Bob. 2002. *Governance and Metagovernance On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony: Participatory Governance in Multi-Level Contex*. Opladen: Leske & Budrich
- Lee, J.W. 2005. *Theory and Reality of Discussion on Governance, Ideal of Participatory Democracy*. KAPA.

### Jurnal

- Edwards, M. 2005. 'A Big Shift in Decision-Making', *The Public Sector Informant*, November p. 12.
- Fischer, Frank. 2012. *Participatory Governance: From Theory To Practice*. Oxford: Oxford University Press
- Hikmawati. 2013. *Partisipasi Publik Dalam Perumusan Kebijakan*. *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 1. No.1.
- Johnson, Carolina. 2013. *Diverging Models of Participatory Governance: A Framework for Comparison*. Western Political Science Association Meeting
- Kim, S.P.. 2010. *Building Trust by Improving Governance: Searching for a Fasible Way for Developing Country*. *Public Administration Quarterly*, 34(3), p.271-299.
- Kim, B.S. and Jin Hyung Kim. 2007. *Increasing Trust in Government Through More Participatory and Transparent Government*. In UNPAN, ed. *7th Global Forum on Reinventing Government : Building Trust in Government*. Vienna, 2007. UNPAN.
- Krina, Loina Lalolo. 2003. *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Mardiyanta, Antun. 2013. *Restore Public Trust Through Deliberative Public Policy*. *International Journal of Administrative Science & Organization* Vol. 20 No. 1 p. 9-17.

Nawawi, J., 2009. *Membangun Kepercayaan dalam Mewujudkan Good Governance*. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 2. No. 1, p.19-30.

Wahyuhono, Danang. 2012. *Kajian Trust pada Program Dialog Publik*. *Jurnal Politik dan Manajemen Publik*. Vol. 3 No. 1 p 33-64.

Wampler, B. 2012. *Participatory Budgeting:core principles and key Impact journal of public deliberation*, 8 (2)

Wampler, B. and S.L. McNulty. 2011. *Does participatory Governance Matter: Exploring The Nature and Impact Of Participatory Reform*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Comparative Urban Studies Project.

Zhao, Dahai and Wei Hu. 2015. *Determinants of Public Trust in Government Emperical Evidence from Urban China*. *International Review of Administrative Sciences*. 0(0) p. 1-20.

### Penelitian

Yuliana, Muammar. 2013. *Tata Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Wiladeg dalam Penguatan Kepercayaan Publik (Studi Kasus Desa Wiladeg Karangmojo Gunung Kidul)*. Skripsi. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Ilmu Administrasi Negara. Universitas Gadjah Mada.

### Internet

CNN Indonesia, 2017. *Kepercayaan Masyarakat RI ke Pemerintah Tertinggi di Dunia*. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20170719065023-78-228780/kepercayaan-masyarakat-ri-ke-pemerintah-tertinggi-di-dunia/> [diakses 20 Juli 2017].

Edelman, 2017. *2017 Edelman Trust Barometer*. <https://www.edelman.com/trust2017/> [diakses 22 November 2017].

Jawa Pos, 2017. *Bojonegoro Boyong Empat Penghargaan*. <https://www.jawapos.com/radarbojonegoro/read/2017/11/02/23900/bojonegoro-fboyong-empat-penghargaan> [diakses 28 November 2017].

MetroTV News.com, 2016. *Riset: Kepercayaan kepada Pemerintah Turun*. <http://news.metrotvnews.com/read/2016/02/02/478401/riset-kepercayaan-kepada-pemerintah-turun> [diakses 20 July 2017].

Pew Research Center, 2017. *Public Trust in Government: 1958-2017*. <http://www.people-press.org/2017/05/03/public-trust-in-government-1958-2017/> [diakses 22 November 2017].

Setyadharja, Rendra. 2012. *Menuju Pemerintahan yang Partisipatif*. <http://haluankepri.com/rubrik/opini/39284-menuju-pemerintahan-yang-partisipatif-.html> (diakses 2 April 2018)

beritabojonegoro.com

Kominfo.go.id

Lapor.go.id



[opengovindonesia.org](http://opengovindonesia.org)

[bojonegorokab.go.id](http://bojonegorokab.go.id)

**Peraturan**

Peraturan Bupati Bojonegoro Nomor 30 Tahun 2013  
Tentang Manajemen Inovasi Pembangunan Berbasis  
partisipasi Publik

**Dokumen**

Laporan Indeks Kebahagiaan Kabupaten Bojonegoro  
Tahun 2014