



MUSEUM

BUKU AJAR

# GOOD GOVERNANCE

A. Junaedi Karso

BUKU AJAR

# GOOD GOVERNANCE

**SAMUDRA BIRU**

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang  
Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 1 ayat [1]).
2. Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki hak ekonomi untuk melakukan: a. Penerbitan ciptaan; b. Penggandaan ciptaan dalam segala bentuknya; c. Penerjemahan ciptaan; d. Pengadaptasian, pengaransemenan, atau pentransformasian ciptaan; e. pendistribusian ciptaan atau salinannya; f. Pertunjukan Ciptaan; g. Pengumuman ciptaan; h. Komunikasi ciptaan; dan i. Penyewaan ciptaan. (Pasal 9 ayat [1]).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [3]).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [4]).

BUKU AJAR

# GOOD GOVERNANCE

A. Junaedi Karso



**SAMUDRA BIRU**

BUKU AJAR  
**GOOD GOVERNANCE**

© A. Junaedi Karso  
xii + 234 halaman; 15,5 x 23 cm.  
ISBN: 978-623-261-405-5

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang.  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun juga tanpa izin tertulis dari penerbit.

**Cetakan I, Maret 2022**

Penulis : A. Junaedi Karso  
Editor : Alviana C.  
Sampul : Fendi  
Layout : Chairi

Diterbitkan oleh:  
**Penerbit Samudra Biru (Anggota IKAPI)**  
Jln. Jomblangan Gg. Ontoseno B.15 RT 12/30  
Banguntapan Bantul DI Yogyakarta  
Email: [admin@samudrabiru.co.id](mailto:admin@samudrabiru.co.id)  
Website: [www.samudrabiru.co.id](http://www.samudrabiru.co.id)  
WA/Call: 0812-2607-5872

**SAMUDRA BIRU**

# PRAKATA

Istilah *good governance* berasal dari bahasa Inggris yang berarti tata kelola pemerintahan yang baik. Penggunaan istilah ini pertama kali digunakan oleh Widrow Wilson sekitar 125 tahun yang lalu. Menurut Presiden Amerika Serikat ke-27 tersebut, pemerintah harus dijalankan berdasarkan tata kelola yang baik. Gagasan yang disampaikan dalam pidato tersebut mendapat tanggapan baik dari para akademisi. Pada perkembangan berikutnya, *good governance* berkembang menjadi ilmu pengetahuan.

Meskipun telah disuarakan lama di negara belahan dunia yang lain, tetapi wacana *good governance* masuk ke Indonesia sekitar tahun 1998. Reformasi telah membuka ketertutupan negara oleh segala informasi dari luar negeri. Hal ini didukung oleh hasil interaksi pemerintah Indonesia dengan negara dan lembaga pemberi bantuan (donor).

Wacana *good governance* pun semakin lantang disuarakan karena tekanan lembaga donor internasional, seperti World Bank, International Monetary Fund, Asian Development Bank, dan United National Development Program. Keniscayaan juga global telah mengubah pasar terbatas menjadi pasar bebas. Konsekuensinya, hal ini menjadikan pemerintah mengubah perannya sebagai regulator dan operator minimalis yang memberikan pengaruh pada politik ekonomi dalam bentuk privatisasi.

Di sisi lain, perubahan situasi politik bergeser dari yang bersifat otoriter menjadi demokratis dan dari sentralisasi ke desentralisasi. Perubahan-perubahan ini memunculkan kebutuhan baru berupa suatu asas atau prinsip pengelolaan pemerintahan yang ideal. Perubahan ini dimaksudkan agar pemerintah dapat bekerja sesuai ketugasan dan mampu melakukan kompetisi global dengan cara meningkatkan daya saing bangsa. Seiring dengan kebutuhan ini, *good governance* menjadi instrumen pemerintah untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Buku ini sengaja disusun sebagai bahan bacaan terkait wacana *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik). Penulisan buku ini setidaknya mempunyai dua tujuan yang sangat esensial. Pertama, agar pembaca dapat memahami pengertian *good governance* dan sejarah perkembangannya hingga diakui sebagai ilmu pengetahuan. Kedua, memberikan dukungan kepada pemerintah dalam meningkatkan sumber daya manusia dalam pelaksanaan program *good governance*.

Secara umum, buku ini membantu pembaca untuk mampu menganalisis urgensi *good governance* dalam mendukung tugas-tugas pemerintahan, mendukung peningkatan daya saing bangsa, serta mampu menganalisis percepatan dan hambatan-hambatan pemerintah dalam meningkatkan daya saing daerah maupun global. Dengan membaca buku ini, pembaca dapat menemukan pemahaman mengenai *good governance* dari sudut pandang UNDP, LAN, Word Bank, dan lain-lain. Perlu dicatat, *good governance* dipahami secara berbeda-beda meskipun pada dasarnya mempunyai maksud yang sama. Muara pemahaman mengenai *good governance* adalah terselenggaranya pengelolaan pemerintahan yang lebih baik.

Berbagai lembaga kaliber dunia dan tokoh-tokohnya mempunyai perhatian yang besar terhadap wacana “*good governance*”. Hal ini dibuktikan dengan penyusunan berbagai definisi mengenai *good*

*governance*, sehingga masing-masing menyusun suatu definisi. Misalnya United Nation Development Program (UNDP) mendefinisikan *good governance* sebagai, “*The exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation’s affairs at all level*”. Sementara itu, World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai, “*The way state power is used in managing economic and social resource for development society*”. Selanjutnya, Lembaga Administrasi Negara (LAN) mendefinisikan *good governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan publik “*good and service*”. Berbagai definisi mengenai *good governance* tersebut sesungguhnya merupakan pintu pertama menuju pemahaman mengenai *good governance*. Harapannya, pemahaman mendalam mengenai *good governance* yang ditawarkan buku ini dapat menjadi peta jalan awal menuju terselenggaranya pemerintahan yang baik dan menyejahterakan.

Kami selaku penulis memohon beribu-ribu maaf apabila ada kesalahan, referensi, kutipan, atau salah menorehkan sumber-sumber. Kami sadar bahwa penulisan buku ini bukan merupakan buah hasil kerja keras kami sendiri, namun juga kami kutip dari berbagai sumber, baik dari buku, jurnal, disertasi, tesis, skripsi, website, maupun media serta sumber lainnya.

Akhirnya, penulis mengucapkan syukur alhamdulillah karena buku ini dapat hadir di hadapan pembaca. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah menjadi bagian dari proses ‘kelahiran’ buku ini. Secara khusus, penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Penerbit Samudra Biru yang telah bersedia menerbitkan buku ini. Penulis sangat berharap para pembaca bisa mendapatkan pemahaman yang baik terkait wacana *good governance*.

Makassar, 7 Januari 2022

**A. Junaedi Karso**

**SAMUDRA BIRU**

# DAFTAR ISI

<b>PRAKATA</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>ix</b>
<b>BAB I MEMAHAMI <i>GOOD GOVERNANCE</i></b>	<b>1</b>
A. Definisi Birokrasi	1
B. Maladministrasi dalam Birokrasi	7
C. Lahirnya Prinsip <i>Good Governance</i>	12
D. Ciri dan Karakteristik <i>Good Governance</i>	22
E. <i>Good Governance</i> di Indonesia	36
F. Kesimpulan	46
<b>BAB II REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DI INDONESIA</b>	<b>49</b>
A. Pengertian Reformasi	49
B. Revitalisasi Administrasi Publik	53
C. Sejarah Reformasi Administrasi di Indonesia	55
D. Pelayanan Publik Pemerintahan Orde Lama	56
E. Struktur Birokrasi Pemerintahan Orde Lama	58
<b>BAB III FAKTOR PEMBANGKIT REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK</b>	<b>65</b>
A. Ketidakpuasan terhadap Pemerintah	66
B. Negara Berkembang dan Gerakan Reformasi	68
C. Globalisasi dan Perdagangan Bebas	71

D. Krisis Ekonomi	73
E. Strategi Reformasi Administrasi	75
<b>BAB IV MEWUJUDKAN <i>GOOD GOVERNANCE</i></b>	
<b>MELALUI PELAYANAN PUBLIK</b>	<b>77</b>
A. Ekspektasi <i>Good Governance</i>	77
B. Urgensi Pembaharuan Pelayanan Publik	78
C. Aplikasi Prinsip <i>Good Governance</i>	80
D. Hakikat dan Asas Pelayanan Publik	82
<b>BAB V PELAYANAN PUBLIK ERA OTONOMI DAERAH</b>	<b>87</b>
A. <i>Good Governance</i> Era Otonomi Daerah	88
B. Pelayanan Publik ( <i>Public Service</i> ) Era Otonomi	90
C. Prinsip Kualitas Layanan	91
D. Desentralisasi Pelayanan Publik	94
<b>BAB VI PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK</b>	
<b>(PERSPEKTIF <i>GOOD GOVERNANCE</i>)</b>	<b>99</b>
A. <i>Old Public Administration</i>	100
B. <i>New Public Management</i>	107
C. NPM di Negara Berkembang	111
D. Konsep <i>New Public Management</i>	115
<b>BAB VII REFORMASI ADMINISTRASI</b>	<b>119</b>
A. Kendala Reformasi Administrasi	119
B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Reformasi Administrasi Publik	127
C. Multikritis di Indonesia	130
D. Strategi Reformasi Administrasi	135

SAMUDRA BIRU

<b>BAB VIII PENERAPAN PRINSIP <i>GOOD GOVERNANCE</i></b>	
<b>OLEH APARATUR PELAYANAN PUBLIK</b>	<b>137</b>
A. Birokrasi pada Sektor Publik	137
B. <i>Local Government</i>	138
C. <i>Good Governance</i> dan Tiga Terminologi	141
D. Hakikat Aparatur Pelayanan Publik	146
<b>BAB IX PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM</b>	
<b>MENINGKATKAN <i>GOOD GOVERNANCE</i></b>	
<b>DI PEDESAAN</b>	<b>151</b>
A. Pengertian Masyarakat	151
B. Wujud Kepemerintahan yang Baik	154
C. Pemerintah Desa	160
D. Partisipasi Masyarakat dalam <i>Good Governance</i>	162
<b>BAB X INDIKATOR UTAMA PENILAIAN KINERJA</b>	
<b>PEMERINTAHAN</b>	<b>165</b>
A. Perbaikan Kinerja	166
B. <i>Good Governance</i> : Indikator Utama Kinerja Pemerintahan	171
C. <i>Capacity Building</i> : Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan	177
D. Sistem Penilaian Kinerja Pemerintahan Mendatang	180
E. Mencapai <i>Good Governance</i> Melalui <i>Reinventing Government</i>	182
<b>BAB XI <i>GOOD GOVERNMENT GOVERNANCE</i> DALAM</b>	
<b>PENYUSUNAN ANGGARAN</b>	<b>185</b>

**SAMUDRA BIRU**

<b>BAB XII KORELASI TIMBAL BALIK ANTARA <i>GOOD GOVERNMENT</i> DENGAN <i>GOOD CORPORATE GOVERNANCE</i> MENUJU DINAMISASI PERTUMBUHAN EKONOMI</b>	<b>191</b>
A. Korelasi Timbal Balik <i>Good Government</i> dengan <i>Good Corporate Governance</i>	192
B. Tiga Pilar Utama <i>Good Governance</i>	193
C. Aplikasi <i>Good Government Governance</i>	195
D. <i>Fraud Auditing</i> Penyelenggara Negara	196
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>201</b>
<b>PROFIL PENULIS</b>	<b>227</b>

**SAMUDRA BIRU**

## BAB I

# MEMAHAMI GOOD GOVERNANCE

Proses manajerial pemerintahan terkait dengan pengelolaan organisasi, pelaksanaan pelayanan pada masyarakat (*public services*), dan pembuatan keputusan dapat menjadi bagian dari aktivitas penyelenggaraan pemerintahan lebih efektif dan efisien. Paradigma organisasi pemerintahan baru dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) penting dipahami sebagai pintu pertama dan utama memahami *good governance*. Bab ini akan memberikan pengetahuan mengenai teori, konsep, prinsip-prinsip, dan model sistem informasi manajemen, serta permasalahan terkait penyelenggaraan *good governance*.

### A. Definisi Birokrasi

Dalam beberapa dekade terakhir, perkembangan organisasi menunjukkan peningkatan yang signifikan. Hal ini disebabkan adanya perubahan dinamika masyarakat terkait kompleksitas sinergi antara bidang sosial, politik, budaya, dan ekonomi. Keberadaan organisasi ditengarai sebagai komponen yang sangat dominan sebagai pencerminan masyarakat modern.

Richard H. Hall mengemukakan bahwa, “*We have become a society of organization*” they surround us. We are born in them and usually die in them. Our life space between is filled with them. They are just

*about impossible to escape. Organization are as inevitable a death and tax. They adsorbed society.*<sup>1</sup> Pernyataan tersebut menegaskan bahwa manusia sudah menjadi suatu organisasi masyarakat yang lahir dan mati di dalamnya. Bahkan, setiap ruangan dalam hidup manusia diisi oleh organisasi yang keberadaannya tidak mungkin dihindari. Namun mengapa manusia memerlukan organisasi? Betapa pentingnya arti dari sebuah organisasi, sehingga Richard H. Hall memberikan jawaban atas pertanyaan, “Mengapa manusia memerlukan organisasi?”

*The answer to why we have organizations is simple: to get things done. We have organization to do things that individuals cannot do by them selves.*<sup>2</sup> Pada dasarnya, organisasi dibentuk untuk mempermudah tugas manusia. Sebagai individu, manusia tidak dapat menyelesaikan segala sesuatu dengan usaha sendiri.

Negara sebagai suatu organisasi yang sangat istimewa<sup>3</sup> dibentuk karena kebutuhan masyarakat yang kompleks, meliputi kehidupan politik, sosial, ekonomi, dan budaya. Kompleksitas tersebut memerlukan pengaturan dan pelayanan sehingga masyarakat dapat terhindar dari situasi yang tidak kondusif. Hal ini sesuai dengan pendapat Habibur Rahman tentang pengertian negara, yaitu “*A state is a political organisation legally empowered to control and co-ordinate various aspect of social life.*<sup>4</sup> Negara adalah sesuatu yang alamiah, penting, dan bersifat universal. Dikatakan penting karena menurut Aristoteles, “*The state comes into existence for the sake of good life.*” Pada perkembangannya, negara dijalankan oleh suatu sistem yang disebut sebagai pemerintah.

Pemerintah adalah salah satu dari elemen negara yang mempunyai fungsi memformulasikan, mengekspresikan, dan merealisasikan

<sup>1</sup> Richard. H Hall, *Organizations Structures, Processes, and Outcome* (New Jersey: Pearson Education inc, 2002), hal. 4.

<sup>2</sup> Ibid, hal. 4.

<sup>3</sup> H. Rahman, *Political Science and Government* (Dacca: Ideal Publications, 1971), hal. 5.

<sup>4</sup> Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law* (London: Blackstone Press Limited, 1997), hal. 353.

keinginan rakyat. Beloff dan Peele menjabarkan tujuh fungsi pemerintah yaitu: a) *Defence, law and order*; b) *Taxation*; c) *Provision of welfare service*; d) *Protection of individuals*; e) *Regulating the economy*; f) *Provision of certain economic services*; and g) *Development of human and physical resources*.

Fungsi-fungsi pemerintah tersebut disalurkan lewat kebijakan publik dan program-program pemerintah yang bertajuk administrasi publik. Mengenai pengertian administrasi publik B. Guy Peters membedakannya menjadi dua pengertian yaitu:<sup>5</sup> *We shall be thinking of public administration as: first, in functional terms the process of rule-application; second, the structure of government whose primary function is to perform the function of rule application.*”

Berdasarkan pengertian tersebut, administrasi publik dijelaskan sebagai struktur pemerintah. Dalam arti fungsional (*functional terms*), administrasi publik dipahami sebagai proses merealisasikan aturan umum (*general social rules*) kepada lingkup yang lebih spesifik (*individual cases*). Sedangkan, administrasi publik dalam arti struktur pemerintah (*the structure of government*) dipandang mempunyai fungsi pelaksana dari sebuah aturan.

Pendapat lain mengenai pengertian administrasi public juga dikemukakan oleh Frederick C. Mosher sebagai berikut, “*Public administration, traditionally defined, comprises those activities involved in carrying out the policies and programs of government. The term is also used today in a broader sense, for public administration is often regarded as including some responsibilities in determining what policies and programs of governments should be as well in executing them but public administration focuses principally on the planning, organizing, directing, coordinating, and controlling of government operation.*”<sup>6</sup>

<sup>5</sup> B.Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective* (New York: Longman Publication, 1971), hal. 2.

<sup>6</sup> Frederick C. Mosher, *Public Administration* (New York: Saint Martin Press, 1978), hal. 4.

Berdasarkan pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa secara luas sesungguhnya administrasi publik mempunyai tugas untuk menentukan kebijakan publik dan pelaksanaan dari kebijakan publik melalui proses merencanakan (*planning*), mengorganisasikan (*organizing*), mengarahkan (*directing*), mengkoordinasikan (*coordinating*), dan mengendalikan kegiatan dari operasinya pemerintah. Konsekuensi logisnya, diperlukan suatu organisasi yang mempunyai kewenangan untuk menjalankan roda administrasi publik. Organisasi tersebut bernama birokrasi. Hal ini sesuai dengan pengertian yang diberikan oleh B. Guy Peters tentang birokrasi yaitu, “*Organizations with a pyramidal structure of authority which utilize the enforcement of universal and impersonal rules to maintain that structure of authority and which emphasize the non-discretionary of administration.*”<sup>7</sup> Dengan demikian, birokrasi merupakan suatu organisasi yang mempunyai struktur kewenangan dalam hal menjalankan aturan umum dan khusus. Birokrasi diperlukan untuk menjaga eksistensi struktur kewenangan dan menjalankan administrasi sesuai dengan aturan.

Menurut Edward C. Page dalam bukunya “*Political Authority and Bureaucratic Power*” dijelaskan bahwa hingga saat ini belum ada pengertian yang baku mengenai birokrasi. “*There is no agreed definition of the term bureaucracy, one can trace its origin quite precisely to eighteenth-century France when it was coined by de Gournay.*”<sup>8</sup> Meski demikian, Edward C. Page memberikan pengertian yang luas tentang birokrasi disimpulkan menjadi empat pengertian sebagai berikut: “*There are at least four different sets of meaning of the term. First, there is the meaning which closely resembles its semantic origins: bureaucracy as a system of rule; a second sets interpretation of the term bureaucracy sees it as a mode of conduct. This refers to conduct which is based upon the application of general rules; third there is a concept of bureaucracy as efficiency or inefficiency;*

<sup>7</sup> B. Guy Peters, *The Politics.....*, hal. 3.

<sup>8</sup> Edward C. Page, *Political.....*, hal. 5.

*fourth bureaucracy can refer to social group-those who work in bureaus.”*

Selanjutnya, definisi yang lebih ringkas dikemukakan oleh Safri Nugraha. Secara harfiah, birokrasi merupakan *pemerintahan dari meja ke meja* yang berarti bahwa kegiatan pemerintahan dilaksanakan oleh sekelompok orang yang berada di belakang meja di setiap kantor pemerintah. Dari sekelompok orang tersebut, lahir berbagai regulasi, baik yang berupa keputusan, penetapan, pengaturan, perizinan, perencanaan, dan lain sebagainya.<sup>9</sup>

Dalam keseharian, penggunaan kata birokrasi oleh banyak ahli dalam konteks administrasi publik sangatlah beragam. Hal tersebut tergantung pada pendekatan dan cara pandang masing-masing penulis. Namun dalam hal memperkenalkan konsep birokrasi, seorang ilmuwan berkebangsaan Jerman bernama Max Weber memperkenalkan konsep yang banyak menginspirasi penulis-penulis di dunia untuk mengembangkan birokrasi di masing-masing negara.

Weber meneliti bahwa ada perkembangan baru di Eropa dan Amerika Utara, yaitu munculnya suatu bentuk organisasi baru yang diberi nama birokrasi. Bagi Weber, perkembangan baru ini berkaitan dengan proses modernisasi yang secara khusus terkait dengan perkembangan kapitalisme barat. Pergantian dari bentuk organisasi lama yang cenderung berdasarkan tradisi kekeluargaan (*inheritance*) yang dicerminkan melalui kepemimpinan oleh kepala suku, raja, dan emir dengan berpegang pada nilai-nilai religi dan kepahlawanan berubah menjadi suatu organisasi baru yang lebih efisien. Posisi-posisi penting dijalankan oleh suatu biro atau kantor yang berdasarkan pada suatu aturan dan struktur administrasi (*legal rasional authority*).

Dalam tulisannya, Weber menjelaskan karakteristik dari birokrasi yang dikutip oleh Richard J Stillman II dalam bukunya *Public*

---

<sup>9</sup> Safri Nugraha, *Birokrasi dan Good Governance: Reading Material* (Jakarta: Program Pas-casarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 2.

*Administration yaitu, "Modern officialdom function in the following specific manner: first, there is the principle of fixed and official jurisdictional areas which are generally ordered by rules that is by law or administrative regulation; second, the principles of office hierarchy and of level of graded authority; third, the management of the modern office is based upon written document ("the file"); fourth, office management, at least all specialized office management; fifth, when the office is full working capacity of the official, irrespective of the fact that his obligatory time in the bureau may be firmly delimited."*<sup>10</sup>

Berdasarkan pendapat Weber tentang karakteristik dari birokrasi maka dapat disimpulkan bahwa: (1) birokrasi didasarkan pada aturan (*rules*); (2) birokrasi dalam kinerjanya selalu berkesinambungan (*continuous*); (3) lingkup kompetensi birokrasi ditentukan secara khusus (*specified*); (4) birokrasi berbentuk hirarki jabatan (*idea of hierarchy*); (5) birokrasi terdiri dari orang-orang yang terlatih (*trained official*); (6) jabatan birokrasi tidak dimiliki oleh seseorang, tetapi dimiliki oleh organisasi (*official do not "own" their job*); (7) kesinambungan serta tingkat kesuksesan dari kinerja birokrasi ditentukan oleh dokumen yang tertulis (*written document*).

Sebutan untuk orang-orang (*official*) yang menjalankan birokrasi ialah birokrat (*bureaucrats*). Hal ini sesuai dengan pengertian yang diberikan oleh Edward C. Page, "*A bureaucracy is a governmental system in which official dominate.*"<sup>11</sup> Inti dari pendapat ini adalah bahwa birokrasi adalah dominasi dari para birokrat. Menurut Prof Safri Nugraha, birokrasi dan birokrat merupakan satu kesatuan pengertian yang sama. Keduanya merupakan mesin utama penggerak pemerintahan sehari-hari.

<sup>10</sup> Richard J. Stillman, *Public Administration, Concept and Cases* (Boston: Houghton Mifflin Company, 2000) hal. 15.

<sup>11</sup> Edward C. Page, *Political.....*, hal 5.

Sebagai orang yang menjalankan roda administrasi publik, Weber menyebutkan bahwa para birokrat dalam tataran ideal diharuskan untuk: (1) tidak mempunyai kepentingan tertentu (*personal free*) dalam pengertian bahwa mereka hanya sebagai subjek dari aturan dan struktur administrasi tanpa mengurangi nilai pribadi; (2) orang-orang yang menduduki posisi dalam hirarki jabatan diharuskan untuk paham akan tanggung jawab dan kewenangannya (*'know their place'*); (3) adanya kesepakatan kerja (*contractual arrangement*) untuk menjalankan tugas-tugas dengan balasan pembayaran atau gaji; (4) birokrat diposisikan berdasarkan kualifikasi dan pengalaman (*merits*) bukan berdasarkan hubungan kekeluargaan atau politik; (5) birokrat dibayar berdasarkan ukuran tertentu tergantung pada posisi jabatan dalam hirarki; (6) jabatan eksternal dari birokrasi harus disubordinasikan di bawah tugas utamanya dalam hirarki jabatan; (7) adanya struktur karir yang jelas kepada birokrat agar mereka dapat dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi; (8) birokrasi adalah subjek untuk diawasi dan didisiplinkan.

## **B. Maladministrasi dalam Birokrasi**

Penyelenggaraan pelayanan publik (*public service*) oleh birokrasi sebagai pelaksanaan tugas sehari-hari pemerintahan merupakan hak masyarakat (*citizen rights*) dari realisasi kewajiban negara (*state duty*). Regulasi baik berupa keputusan, penetapan, pengaturan, perizinan, dan perencanaan merupakan jaminan agar pelayanan publik dapat berjalan.

Pada perkembangannya, modernisasi berdampak pada semakin banyak dan beragam kebutuhan masyarakat yang harus dipenuhi melalui pelayanan publik. Sehingga, birokrasi sebagai mesin utama pemerintah dalam pelayanan publik menjadi semakin kompleks dan luas ruang lingkup kerjanya. Maka, birokrasi pun semakin berkembang mulai dari segi jumlah birokrat hingga fungsi kerja.

Seorang sarjana bernama S.N. Eisentadt memberikan enam argumen mengenai proses perkembangan birokrasi, yaitu:<sup>12</sup>

1. *There develops extensive differentiation between major types of roles and institutional (economic, political, religious, and so forth) spheres.*
2. *The Most important social roles are allocated not according to criteria of membership in the basic particularistic (kinship or teritorial) group, but rather according to universalistic and achievement criteria, or criteria of membership in more flexibly constituted groups such as proffesional, religious, vocational or national group*
3. *There envolve many functionally specific groups (economic, cultural, religious, social-integrative) that are not embedded in basic particularistic group as for example economic and professional, organizations, various types of voluntary association, club, and so forth*
4. *The definition of total community is identical with and consequently is wider than, any such basic particularistic group, as can be seen for instance, in the definition of the hellenic culture in byzantium or confucian cultural order*
5. *The major groups and strata in the society develop, uphold and attempt to implement numerous discrete, political, economic, and social-service goal which cannot be implemented whithin the limited framework of the basic particularistic groups*
6. *The growing differentiation in the social makes for complexity in many spheresof life, such as increasing interdependence between far-off group and growing difficulty in the assurance of supply of resources and services.*

---

<sup>12</sup> Nimrod Raphael, *In Comparative Public Administration* (Boston: Allyn and Bacon. Inc, 1999), hal. 357.

Edward C. Page berpendapat bahwa perkembangan birokrasi menyebabkan birokrasi menjadi tidak efisien. Hal ini dijelaskannya sebagai berikut, *“More commonly, bureaucracy evokes an image of inefficiency, by the nature of their activities, officials produce very little of tangible good to every body else, and their work might appear to be simply red tape.”*<sup>13</sup> Lebih lanjut, dikarenakan ruang lingkup kerja birokrasi semakin kompleks dan luas, maka birokrasi berusaha untuk merespon dengan berbagai cara yang ternyata semakin membuat birokrasi tidak memiliki kepastian (*uncertain*). Hal tersebut diutarakan oleh Guy Benveniste dalam sebuah bukunya yang berjudul, *“Bureaucracy”* bahwa *“As the larger environment becomes more uncertain, organization respond in variety of way. They attempt to control or seduce the environment; they become submissive and feel threatened; they attempt to use rational instruments to force the environment into more predictable patterns changes; they create internal structure adapted to certain external changes; they expand because they are affraid of remaining small. As they become larger, they become more impersonal and rule-ridden, and make many more error.”*<sup>14</sup>

Berdasarkan pendapat tersebut, semakin besar birokrasi maka birokrasi akan semakin cenderung tidak berdasarkan aturan (*impersonal*) dan mempermainkan aturan (*rule-ridden*) atau melakukan penyimpangan lainnya yang dalam administrasi publik dinamakan maladministrasi. K.C. Wheare mendefinisikan pengertian maladministrasi sebagai berikut, *“Administrative action (or inaction) based on or influenced by improper considerations or conduct. Arbitrariness, malice or bias, including discrimination, are example of improper considerations. Neglect, unjustifiable delay, failure to take relevant consideration into account, failure to establish or review procedures where there is a duty or obligation on a body to do so, are example of improper conduct”*.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Ibid, hal. 357.

<sup>14</sup> Edward C. Page, *Political.....*, hal 6.

<sup>15</sup> Guy Benveniste, *Bureaucracy*, (United State of America: Boyd&Fraser Publishing Compa-

Berdasarkan pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa maladministrasi adalah suatu bentuk kesalahan pemahaman serta tindakan dari birokrasi yang berakibat pada timbulnya penyimpangan-penyimpangan seperti penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), pelanggaran kepatuhan (*equitty*), melakukan tindakan janggal (*inappropriate*), sewenang-wenang (*arbitrary*), melanggar ketentuan (*irregular*), penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) atau keterlambatan yang tidak perlu (*undue delay*), dan korupsi (*corruption*).

Secara teoritis, maladministrasi dapat terjadi sebagai akibat adanya tindakan birokrasi yang tidak didasarkan atas asas legalitas atau perundang-undangan yang berlaku.<sup>16</sup> Namun menurut K.C Wheare, maladministrasi bukan hanya sekadar penyimpangan dari pelaksanaan aturan hukum (*applying the rule*) tetapi maladministrasi juga termasuk produk aturan hukum yang buruk (*bad law or bad rule*).

K.C Wheare mengungkapkan argumen bahwa dalam mengartikan maladministrasi, tidak dapat dipertanyakan aturan hukum, tetapi hanya sebatas menilai kesesuaian tindakan yang dilakukan oleh birokrasi. Jika suatu tindakan telah berdasarkan aturan hukum maka tindakan tersebut tidak dapat disebut maladministrasi. Padahal, seringkali suatu aturan hukum yang buruk (*bad law or bad rule*) menjadi penyebab adanya maladministrasi yang dijadikan dasar pembenaran bagi birokrasi untuk menjalankan suatu kebijakan public. Senada dengan pengertian yang dikemukakan oleh K.C Wheare, Black's Law Dictionary menjelaskan bahwa maladministrasi adalah, "*Poor management or regulation.*"<sup>17</sup>. Maladministrasi bukan hanya diartikan sebagai tindakan birokrasi yang tidak didasarkan pada aturan hukum, melainkan juga diartikan sebagai suatu bentuk aturan hukum yang buruk.

---

ny, 1977), hal. 5.

<sup>16</sup> K. C. Wheare, *Maladministration.....*, hal.11.

<sup>17</sup> Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law* (London: Blackstone Press Limited, 1997), hal. 353.

K.C Wheare menjelaskan bahwa maladministrasi dapat timbul dari tiga perpektif sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. *Maladministration arise out of the pursuit of the object which would generally be regarded as good.* Sesuatu yang pada awalnya bertujuan baik malah berakibat pada maladministrasi, seperti keinginan untuk memenuhi setiap hak dari masyarakat dengan adil untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik (*good*), teliti (*meticulous*), hati-hati (*careful*), dan respon yang tepat atas permintaan masyarakat (*correct attitude*) namun pada akhirnya mengakibatkan penundaan (*delay*) yang ternyata menimbulkan ketidakadilan (*unjustice*).
2. *Maladministration arise from things that are bad.* Jika kemampuan melaksanakan tugas dari pelayanan publik di bawah batas standar dari yang seharusnya, besar kemungkinan akan terjadi kesalahan yang berakibat maladministrasi. Kualitas dari birokrat sangat menentukan baik atau tidaknya administrasi.
3. *Maladministration arise also from condition which are, in large measure, unvoidable, inescapable and nobody fault.* Apabila para birokrat merasa kesulitan untuk menentukan langkah dan tindakan pada suatu pelayanan publik yang memiliki tingkat kesulitan yang tinggi seperti pajak untuk sedikit orang, maka hal tersebut bukanlah suatu permasalahan. Namun jika jumlahnya mencapai jutaan ataupun ratusan juta orang, maka sudah tentu akan menjadi masalah yang besar dan berakibat pada maladministrasi.

Secara umum dapat dikatakan bahwa maladministrasi memiliki subjek yang sangat luas dan dapat terjadi di setiap organisasi. Birokrasi sebagai mesin utama pemerintah menjadi sorotan utama karena praktik maladministrasi lebih banyak terjadi di ruang lingkup. Di pundak birokrasi inilah, kesejahteraan masyarakat dapat terpenuhi. Tingkat

<sup>18</sup> K. C. Wheare, *Maladministration.....*, hal. 14.

kualitas birokrat yang kurang baik dan aturan yang buruk (*bad law*) disertai perkembangan sosial, ekonomi, politik, dan budaya secara cepat harus dijadikan tolok ukur antisipasi agar maladministrasi dapat diminimalisasi. Harapannya, maladministrasi yang minimal dapat mewujudkan pemerintahan yang baik.

### C. Lahirnya Prinsip *Good Governance*

Pada awal era 1990-an, organisasi internasional yang bergerak dalam bidang bantuan keuangan dan pembangunan menerapkan suatu konsep baru sebagai syarat mendapatkan bantuan keuangan dan pembangunan. Konsep tersebut dikenal sebagai adalah *good governance*. Penerapan konsep *good governance* sebagai syarat oleh lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, maupun IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal menurut Kjoer dan Klavs Kinnerup dilatarbelakangi oleh tiga faktor. Pertama, lembaga-lembaga donor berpendapat bahwa penguatan kapasitas dari lembaga-lembaga pemerintah sangat diperlukan untuk menciptakan pertumbuhan yang stabil.<sup>19</sup> Kedua, setelah berakhirnya perang dingin dan jatuhnya sistem ekonomi dan politik negara komunis menunjukkan bahwa terlalu besar jumlah aparatur negara dan tidak efisien bisa berimbas pada kegagalan ekonomi.<sup>20</sup> Ketiga, perkembangan ekonomi yang luar biasa di negara Jepang menunjukkan bahwa intervensi aktif negara sangat berpengaruh terhadap perkembangan ekonomi.

Ketiga faktor tersebut menjadi dasar yang digunakan oleh masing-masing organisasi internasional tersebut dalam mengartikan *good governance*. Sehingga, batasan mengenai *good governance* masih belum baku. Beberapa organisasi internasional mengindikasikan konsep *good*

<sup>19</sup> Guy Peters, *The Politics.....*, hal. 2.

<sup>20</sup> Langkah penerapan program yang diterapkan pada negara sub-saharan Afrika untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan memfokuskan pada bidang makro-ekonomi ternyata mengalami kegagalan karena program-program ini tidak didukung oleh struktur lembaga pemerintah yang baik. Sehingga, program ini hanya sampai pada taraf implementasi di pemerintah, belum kepada masyarakat.

*governance* sebagai reformasi makro- ekonomi. Sedangkan, organisasi internasional yang lain menjadikan hak asasi manusia dan negara hukum sebagai batasan mengenai konsep *good governance*. Perbedaan konsep mengenai *good governance* menurut Jan Wouters dan Cedric Ryngaert dapat dirumuskan sebagai berikut, “*The broadening of its fields of application is attributable to the fact that the good governance discourse has moved beyond its strictly macro-economic core.*”<sup>21</sup> Berdasarkan pendapat ini, batasan-batasan tentang *good governance* telah berkembang sedemikian pesat sehingga bukan hanya tentang makro ekonomi saja tetapi lebih luas lagi, yaitu hak asasi manusia dan negara hukum.

Perkembangan tersebut dikarenakan tekanan opini publik terhadap sistem pemerintahan konvensional sudah pada tingkat memprihatinkan. Terlebih, hal ini juga diikuti dengan fungsi institusi sektor publik yang buruk, karena banyaknya skandal publik, maladministrasi, dan korupsi. Secara bersinambung, hal tersebut menyebabkan kemiskinan dan kegagalan. Secara mendasar, setiap warga sipil berhak mendapatkan kesejahteraan.

Mengenai konsep tentang HAM dan *rule of law*, A.V Dicey mengemukakan konsep tentang *rule of law*. *Rule of law* merupakan persamaan kedudukan dihadapan hukum, penundukan pada hukum, peradilan yang sama, dan peradilan yang bebas. Selanjutnya, J. Stahl mengemukakan sebuah konsep mengenai HAM, yaitu *Recht Staat*. *Recht Staat* berisi penyelenggaraan negara berdasarkan konstitusi tertulis, pembagian kekuasaan negara, perlindungan HAM, dan peradilan konstitusi ekonomi.

Oleh karena itu, organisasi internasional menerapkan standar yang lebih tinggi dari sistem pemerintahan konvensional ke dalam konsep *good governance* sebagai syarat bagi negara berkembang mendapatkan pinjaman. Bank Dunia adalah sebagai organisasi internasional penggagas

---

<sup>21</sup> Cedric Ryngaert and J. Wouters, Good Governance lesson from International Organization, (New York: Wessel, 2005), hal. 69.

pertama mengenai konsep *good governance*. Ketika terjadi krisis di Afrika sebagaimana tertulis pada sebuah laporan “*The African development crisis to a crisis of governance*” dijelaskan bahwa pemberian bantuan melalui *Struktural Adjustment Programmes* (SAPs) untuk *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam konsep *good governance*.

Konsep *good governance* pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional. *Good governance* mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi.<sup>22</sup> Menurut World Bank Institute, kata *governance* diartikan sebagai, “*The way state power is used in managing economic and social resource for development society*”. Kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat.<sup>23</sup> Dengan demikian, *governance* dapat dianggap sebagai tradisi. Hal senada juga dikemukakan World Bank dalam sebuah terbitan tahun 2000 yang mengemukakan, “*Poorly functioning public sector institution and weak government are major constraints to growth and equitable development in many developing countries.*” Organisasi World Bank menitikberatkan buruknya fungsi institusi sektor publik dan lemahnya pemerintah merupakan penyebab kemiskinan dan kegagalan ekonomi di negara berkembang.

Nilai-nilai yang terkandung dalam konsep *good governance* pertama kali diperkenalkan oleh suatu organisasi internasional yang bernama OECD (*Organisation fo Economic Co-operation and Development*).

---

<sup>22</sup> Sadjijono, Fungsi Kepolisian dalam Pelaksanaan *Good Governance* (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2007), hal. 231.

<sup>23</sup> Untuk mengetahui lebih jauh tentang pengertian mengenai *good governance* maka perlu dibedakan antara *World Bank* dan lembaga-lembaga donor lainnya. Menurut Mette Kjoer dan Klavs Kinnerup, *World Bank* menyiapkan agenda dan masuk ke dalam komunitas lembaga donor. Namun pada saat yang sama, mandat yang diberikan adalah *membatasi World Bank* untuk tidak mencampuri urusan internal dari negara penerima (*recipient countries*). Mandat dari *World Bank* hanya membatasi pada pengembangan bidang ekonomi dan hanya bisa bertindak di luar bidang ekonomi jika bidang tersebut terkait dengan berdampak pada perkembangan ekonomi.

Nilai-nilai yang terkandung dalam konsep *good governance*, yaitu: *respect for the rule of law; openness, transparency and accountability to democratic institution; fairness and equity in dealings with citizen, including mechanism for consultation and participation; efficient, effective services, clear, transparent and applicable law and regulation; consistency and coherence in policy formation; high standards of ethical behaviour.*

Nilai-nilai yang digunakan oleh OECD ditransformasikan tidak hanya meliputi hubungan antara pemerintah, warga negara dan parlemen. Selain itu, fungsi efektif dari pemerintah juga menjadi nilai khas. Dalam perkembangan selanjutnya, nilai-nilai ini banyak diadopsi sebagai batasan-batasan tentang *good governance*. Menurut Jan Wouters dan Cedric Ryngaert, *governance* mempunyai cakupan yang lebih luas yaitu:<sup>24</sup> “*Governance would include the process by which those in authority are selected, monitored, and replaced, the capacity of the government to effectively manage its resource and implement sound policies, and the respect of citizen and the state for the institutions that govern economic and social interaction among them.*” Pengertian *governance* berdasarkan pendapat Jan Wouters dan Cedric Ryngaert juga meliputi proses-proses pemilihan, pengawasan, dan penggantian dari pihak yang berwenang untuk mengefektifkan sumber daya dan kebijakan serta penghormatan terhadap hak-hak rakyat dan negara.

Francis N. Botchway juga mengartikan *governance* sebagai, “*The conscious management of regime structures with a view to enhancing the legitimacy of the public realm.*” Pengertian kata *governance* berarti pengaturan secara sistematis dari struktur pemerintahan dengan tujuan untuk melaksanakan legitimasi dalam realitas publik. Legitimasi difokuskan langsung kepada instrumen hukum, pemerintah, organisasi non-pemerintah, dan proses yang langsung berkaitan dengan hak asasi manusia. Dengan demikian, berdasarkan pendapat Jan Wouters dan

<sup>24</sup> Cedric Ryngaert and J. Wouters, *Good Governance lesson from International Organization*, (New York: Wessel, 2005), hal. 73.

Cedric Ryngaert dan Francis N. Botchway maka *governance* selalu menekankan pada *authority* (kewenangan), kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi. Selain itu, Lembaga administrasi negara (LAN) mengartikan *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service*.<sup>25</sup>

Pinto mengartikan *governance* sebagai praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya. Selanjutnya, Ganie Rochman mengartikan *governance* sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. Lebih lanjut, Ganie mengatakan bahwa pengelolaan tidak terbatas melibatkan pemerintah dan negara (*state*), akan tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas.<sup>26</sup>

Mengenai terminologi *governance*, Henk Addink memberikan pemahaman yang sangat lengkap yaitu, <sup>27</sup> “*The following have been provided for governance: exercise of authority; control; government; arrangement. The two other brief description of governance are the following: 1) the act, process, or power of governing; 2) the state of being governed. Two additional descriptions: 1) the person (institution) who make up a governing body and who administer something; 2) the act of governing, exercising authority.*”

Definisi utama *governance* adalah cara penyelenggaraan kekuasaan, pengawasan, pemerintah, dan pengaturan. *Governance* juga dapat berarti tindakan, proses, atau kekuasaan memerintah. *Governance* juga dapat diartikan sebagai pihak yang diperintah. Pengertian tambahan lainnya

<sup>25</sup> Francis N. Botchway, “*Good Governance: The Old, The New, The Principle, and The Elements.*” Florida Journal of International Law Vol. 13, No.1 (2000), hal 161.

<sup>26</sup> Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan, *Akuntabilitas dan Good Governance* (Jakarta: LAN BPKP RI, 2004), hal. 1.

<sup>27</sup> Joko Widodo, *Good Governance* (Surabaya: Ihsan Cendekia, 2001), hal.18.

mengenai *governance* adalah pihak atau institusi yang menciptakan institusi pemerintah untuk mengatur dan menjalankan kewenangan.

Berdasarkan pemahaman yang diberikan oleh Henk Addink, unsur dari *governance* terdiri dari pemerintah yang mewakili *authority (state of being governing)*, rakyat, dan pihak swasta yang mewakili *state of being governed*. Ketiga unsur tersebut menjadi elemen penting dalam menjalankan sebuah negara. Habibur Rahman dalam bukunya “*Political Science and Government*” mengemukakan pernyataan bahwa sebuah negara harus memiliki rakyat, pemerintah, wilayah dan kedaulatan. Jika salah satu dari elemen ini tidak ada, maka tidak bisa dikatakan sebuah negara. Hal tersebut diutarakan sebagai berikut, “*The state has varied in its nature, organisation and function. An analysis of the manifestation of the state shows its essential elements. These are: (i) a population, (ii) a Territory, (iii) a government, and (iv) sovereignty. State means of all them. Every state must possess all these elements of the state. Every definition of a state takes these characteristic into consideration.*”<sup>28</sup>

Berdasarkan paparan di atas, dapat ditelaah bahwa penyelenggaraan *governance* ditentukan adanya pelibatan beberapa unsur *stakeholder*, tidak terbatas pada pemerintah (*government*), akan tetapi juga unsur non-pemerintah (*privaat sector*), dan masyarakat (*society*) sebagai negara. *Governance* dapat tercipta dengan baik apabila unsur pemerintah, rakyat, dan sektor privat saling mendukung dan bersinergi. Namun sebaliknya, *governance* menjadi buruk jika salah satu dari kekuatan tersebut tidak bersinergi yang berakibat pada gagalnya proses penyelenggaraan *governance*.<sup>29</sup>

Agar proses *governance* yang melibatkan pemerintah, rakyat dan pihak swasta dapat bersinergi, diperlukan partisipasi, akuntabilitas, terbuka, dan hubungan yang saling bertanggungjawab. Menurut Ngaire

<sup>28</sup> Henk Addink, *Principle of Good Governance: Lesson from Administrative Law* (Netherlands: Utrecht University, 2008), hal. 8.

<sup>29</sup> Habibur Rahman, *Political Science and Government* (Dacca: Ideal Publications, 1971), hal. 8.

Woods dalam artikel yang berjudul “*Good Governance in international organizations*” yang dimuat dalam *Global Governance*, partisipasi, akuntabilitas, terbuka dan hubungan yang saling bertanggung jawab merupakan prinsip utama dalam *good governance*. Selanjutnya, dapat dikatakan bahwa *good governance* merupakan suatu cara pelaksanaan *governance* yang baik, dalam arti tindakan atau perilaku para *stakeholder* dalam menjalankan *governance* berlandaskan pada prinsip-prinsip tersebut<sup>30</sup>

Paper bertema *governance* juga mulai dipublikasikan oleh Bank Dunia (World Bank) pada tahun 1992 yang diterbitkan dengan judul, “*Governance and Development.*” Di dalam publikasi tersebut, *governance* didefinisikan, “*The manner in which power exercised in the management of country’s social and economic resources for development*”. Pada tahun 1995, *Asean Development Bank* (ADB) memiliki *policy paper* bertajuk, “*Governance: Sound Development Management.*” Paper tersebut mengartikulasikan empat esensi *good governance*, yaitu *accountability*, *participation*, *predictability*, dan *transparency*. Lebih lanjut, *United Nation Development Program* (UNDP), menyebutkan ciri-ciri dari *good governance*, yakni transparan dan bertanggung jawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan subjek yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Secara etimologi, istilah *good governance* diterjemahkan menjadi pengelolaan yang baik atau penyelenggaraan yang baik, tata pemerintahan

---

<sup>30</sup> Ada banyak organisasi internasional telah menetapkan prinsip dari *good governance* yang salah satunya adalah OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*). Prinsip-prinsip yang ada dalam *good governance* yaitu: *respect for the rule of law; openness, transparency and accountability to democratic institutions; fairness and equity in dealing with citizen including mechanism for consultation and participation; efficient, effective services, clear, transparent and applicable laws and regulation, consistency and coherence in policy formation; high standards of ethical behaviour.*

yang baik dan berwibawa. Bahkan, ada pendapat yang mengatakan istilah *good governance* lebih tepat diganti dengan *ethical*. Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, pendefinisian *good governance* sangat variatif dan tidak seragam. Bank Dunia juga tidak mendefinisikan secara baku, akan tetapi hanya memberikan ciri-ciri tentang *good governance*. Menurut Bank Dunia, tata pemerintahan yang baik harus *predictable*, terbuka, dan dalam proses pengambilan kebijaksanaan bebas dari kecurigaan sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

Pemerintahan harus dijalankan dengan akuntabilitas, transparansi, terbuka, menerima perbedaan dan kontrol masyarakat, serta *rule of law* yang ditegakkan secara eksklusif. Dilihat dari segi kepentingan, *good governance* dapat dimaknai sebagai cita-cita (*ide*) dan sebagai suatu keadaan atau kondisi. Sebagai suatu cita-cita (*idee*), *good governance* merupakan suatu keinginan agar penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan bersih (*clean governance*), terbebas dari penyimpangan-penyimpangan yang dapat merugikan negara atau masyarakat.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Berbeda dengan konsep mengenai pemerintahan bersih (*clean government*) yang merefleksikan *good governance*, maka pemerintahan yang buruk (*poor governance*) merupakan kebalikan *good governance*, yaitu apabila tujuan sedikit dijalankan, kurang memperhatikan proses pembuatan keputusan, tidak berfungsinya peraturan dan kekuasaan dijalankan dengan sewenang-wenang suatu pemerintahan yang didalamnya banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme yang berakibat pada kerugian negara atau masyarakat. Hal tersebut sebagaimana pendapat Caroline G. Hernandez, bahwa: "*In general, governance can be good or bad; good when collective goals are served well, the processes of decision making are observed, governors perform their function and exercise their power properly, and the organization is sustained. It is bad when only the goal of few, especially the governors are served, prescribe processes are breach, power and entitlements are abused, and when the organization's survival is threatened or the organization fragment or dies.*" Mengenai akibat dari *poor governance*, sebuah tulisan yang berjudul "*Report of the Commonwealth Expert Group on Good Governance and the elimination of Corruption*" menyatakan: "*Poor governance and corruption are major constraints to pursuit of economic development: bribery increases the costs of government development programmes and spawns projects of little economic merit; corruption undermines revenue collection capacity, contributing to fiscal weaknesses and macro-economic difficulty; perceptions of high levels of corruption and rent-seeking act as a strong disincentive to genuine foreign investors, while attracting more dubious enterprise; diversion of resources from their intended purposes distorts the formulation of public policy; the use of bribes to gain access to public services undermines stated allocation priorities, benefiting the few at the expense of the many; bribery can subvert essential public regulator system; widespread corruption brings government into*

Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) dapat terwujud, jika pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, responsif, partisipatif, taat pada ketentuan hukum (*rule of law*), berorientasi pada konsensus, adanya kebersamaan, akuntabilitas, dan memiliki visi strategis. *Good governance* dikatakan sebagai suatu keadaan atau kondisi, bila dimungkinkan pemerintahan telah dijalankan sesuai dengan asas dan konsep *good governance*. Apabila keadaan pemerintah telah tertata, teratur, tertib, bersih, tanpa cacat, baik dan cukup berwibawa, maka berarti pemerintahan memiliki tata kelola yang baik.

Secara filosofis, *good governance* dimaknai sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, atau mempengaruhi masyarakat untuk mewujudkan nilai-nilai dalam tindakan dan kehidupan sehari-hari.<sup>32</sup> Pendapat di atas menekankan bahwa faktor utama dari terwujudnya *good governance* adalah tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang baik.

Nilai-nilai yang baik atau tidak termasuk dalam tataran etika moral. *Black's Law Dictionary* mendefinisikan moral sebagai, “*The view that the person's always properly be seen as right or wrong, regardless of the situation or the consequences.*”<sup>33</sup> Menurut teori tentang moral, perkataan “moral” merupakan keseluruhan kaidah dan nilai. Etika adalah teori tentang moral, sehingga perkataan moral disamakan dengan etika.<sup>34</sup> JJ.H. Bruggink mengartikan “moral” sebagai keseluruhan kaidah dan nilai yang berkenaan dengan ihwal “baik” atau perbuatan baik manusia. Perbuatan yang dimaksud mencakup merasa, berfikir atau berbicara. Apabila perbuatan itu memenuhi kaidah atau nilai maka berarti baik. Apabila tidak memenuhi kaidah atau nilai (sebaliknya), berarti

---

*disrepute and encourages cynicism about politics and public policy.”*

<sup>32</sup> Sadjijono, Fungsi....., hal. 236.

<sup>33</sup> Bryan Brian Thompson, Textbook....., hal. 1030.

<sup>34</sup> JJ.H. Bruink, Refleksi Tentang Hukum, diterjemahkan oleh Arif Sidharta (Bandung: Citra Adhitya Bhakti, 1999), hal. 223-224.

perbuatan seseorang atau pribadi dari orang itu dinilai sebagai jahat atau jelek.

Kaidah dari nilai ini adalah suatu sistem konseptual yang mewujudkan bagian dari kehidupan rohani manusia.<sup>35</sup> Hasbullah Bakry yang mengartikan “etika” adalah ilmu yang menyelidiki mana yang baik dan mana yang buruk dengan melihat pada amal perbuatan manusia sejauh yang dapat diketahui akal pikiran untuk mendapatkan ideal yang sama bagi seluruh umat manusia.<sup>161</sup> Etika dan moral merupakan kaidah atau norma. Norma moralitas adalah suatu aturan, standar, atau ukuran yang dapat digunakan untuk mengukur kebaikan atau keburukan suatu perbuatan.<sup>36</sup> Sesuatu perbuatan yang secara positif sesuai dengan ukurannya dapat dikategorikan bermoral atau moral baik. Apabila secara positif tidak sesuai ukurannya, maka dapat disebut tidak bermoral atau moral buruk.

Etika merupakan salah satu norma yang tidak dirumuskan dalam suatu ketentuan hukum. Sehingga, apabila penyelenggaraan pemerintah secara positif sesuai dengan ukuran sebagaimana yang dirumuskan dalam asas-asasnya, maka pemerintahan akan dinilai baik. Namun apabila sebaliknya, maka akan dinilai buruk. Tingkah laku yang dimaksud dapat berasal dari badan atau lembaga non-pemerintah (*non-governmental organization*). Dengan demikian terwujudnya *good governance* tidak semata-mata ditentukan oleh lembaga pemerintah saja, akan tetapi juga dari komunitas masyarakat ataupun organisasi masyarakat.

Jan Wouter dan Cedric Ryngaert juga menjelaskan, “*A part from central government as the main partner, the partnership shall be open to different kinds of other actors in order to encourage the integration of all sectors of society, including the private sector and civil society organization, into the mainstream of political, economic and social life.*”

<sup>35</sup> Ibid, hal. 254.

<sup>36</sup> Frans von Magnis, *Etika Umum Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral* (Yogyakarta: Kani-sius, 1975), hal. 17.

Prinsip-prinsip *good governance* seperti *participatory, transparent and accountable, effective and equitable* serta penegakan *the rule of law* akan dipertanyakan kredibilitasnya jika tidak melibatkan peranan masyarakat maupun sektor swasta.<sup>37</sup>

Dengan demikian, dapat ditarik suatu pemahaman bahwa pada dasarnya *good governance* adalah merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, teratur, tertib, tanpa cacat dan berwibawa. Oleh karena itu, tindak lanjut untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan bersih (*clean governance*) adalah dengan mengaktualisasikan secara efektif asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang digunakan sebagai hukum tidak tertulis melalui pelaksanaan hukum dan penerapan hukum serta pembentukan hukum.

Pemerintahan yang baik (*good governance*) sangat dipengaruhi oleh sikap dan keinginan para pemegang kekuasaan atau lembaga pemerintahan atau alat perlengkapan negara untuk mewujudkan suatu konsep pemerintahan yang baik (*good governance*). Karena tugas dan wewenang pejabat administrasi tersebut walaupun secara teoritik bersifat netral, akan tetapi dalam pelaksanaannya sangat potensial untuk disalahgunakan, digunakan secara sewenang-wenang dan bahkan digunakan bertentangan dengan hukum.<sup>38</sup>

#### **D. Ciri dan Karakteristik *Good Governance***

Kini, permasalahan pemerintahan menjadi suatu perdebatan karena adanya dinamika yang menuntut perubahan-perubahan pada sisi pemerintah maupun warga masyarakat. Perubahan diharapkan agar pemerintah dan para elit politik menjadi lebih demokratis, efisien dalam

---

<sup>37</sup> Menurut pendapat Bank Dunia dalam laporannya mengenai "*Good Governance and Development*" pada tahun 1992 mengartikan *good governance* sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem pengadilan yang dapat diandalkan, dan pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountable*) pada publiknya. Sedangkan makna publik lebih ditekankan pada masyarakat (*society*) dan sektor swasta.

<sup>38</sup> Joko Widodo, *Good Governance* (Surabaya: Ihsan Cendekia, 2001), hal 18.

penggunaan sumber daya publik, efektif dalam menjalankan fungsi pelayanan publik, lebih tanggap serta mampu menyusun kebijakan (program), dan hukum yang menjamin hak asasi manusia dan keadilan sosial. Di sisi lain, warga atau masyarakat diharapkan memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya. Warga diharapkan lebih terinformasi, memiliki solidaritas terhadap sesama, bersedia berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan urusan publik, memiliki kemampuan untuk berurusan dengan pemerintah dan insitusi publik lainnya, tidak apatis, serta tidak mementingkan diri sendiri.

Penyelenggaraan pemerintah—sebagaimana dikemukakan UNDP (*United Nation Development Program*)—pada dasarnya berorientasi pada tiga elemen utama, yakni pemerintah atau negara (*state*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat (*society*) serta ditambah adanya interaksi antar ketiga elemen. Ketiga elemen utama yang dikemukakan UNDP tersebut memiliki fungsi yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Ketiganya juga mempunyai hubungan yang sinergi tertuju pada penyelenggaraan pemerintahan. Fungsi dari masing-masing elemen tersebut, antara lain:

1. Negara berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif
2. Sektor swasta (*private sector*) berfungsi menciptakan lapangan pekerjaan dan meningkatkan pendapatan
3. Masyarakat ikut berperan positif dalam interaksi sosialnya, baik di bidang sosial, ekonomi, maupun politik.<sup>39</sup>

Lebih lanjut, UNDP merumuskan karakteristik pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagaimana dikuti oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) meliputi:<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Sedarmayanti, *Good Governance*. (Bandung: Mandar Maju, 2007), hal. 5.

<sup>40</sup> Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Akuntabilitas dan *Good Governance* (Jakarta: LAN BPKP RI, 2004), hal. 2.

1. Partisipasi (*participation*)

Setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan serta bermasyarakat, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi warga negara ini dilakukan tidak hanya pada tahapan implementasi, akan tetapi secara menyeluruh mulai dari tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi, serta hasil-hasilnya.

2. Penegakan hukum (*Rule of Law*)

*Good governance* dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. Oleh karena itu, langkah awal penciptaan *good governance* adalah membangun sistem hukum yang sehat dalam hal perangkat lunak (*software*), perangkat keras (*hardware*), maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistemnya (*human ware*).

3. Transparansi (*Transparancy*)

Keterbukaan merupakan salah satu karakteristik *good governance* di era revolusi informasi. Keterbukaan mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut semua kepentingan publik. Keterbukaan adalah merupakan salah satu karakteristik *good governance*.

4. Daya tanggap (*Responsiveness*)

*Responsiveness* merupakan konsekuensi logis dari keterbukaan. Setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* perlu memiliki daya tanggap terhadap keinginan maupun keluhan setiap *stakeholders*.

5. *Consensus orientations*

*Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan yang terbaik bagi kepentingan yang lebih luas. Hal tersebut meliputi aspek kebijakan maupun prosedur.

6. Keadilan

Pada dasarnya, semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan.

7. *Effectiveness and efficiency*

Seharusnya, proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.

8. Akuntabilitas (*Accountability*)

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, baik berasal dari sektor swasta dan masyarakat sipil bertanggungjawab kepada publik dan lembaga *stakeholder*. Akuntabilitas tergantung pada fokus organisasi apakah untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. Visi strategis

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Apa yang dikemukakan oleh UNDP menekankan bahwa pemerintahan yang baik akan terwujud apabila penyelenggaraan pemerintahan dijalankan dengan efektif dan efisien, bertanggung jawab pada publik, menjaga hubungan yang seimbang antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat, serta menjaga soliditas pemerintah.

Berkaitan dengan karakteristik dan indikator pemerintah yang baik (*good governance*) G.H. Addink memaknai asas *good governance* sama dengan asas *good administration*, “*In my view there is no difference between governance and administration and there for we can speak principle of good administration same as principle of good governance*”<sup>42</sup>

Pemberian makna yang sama antara *principle of good governance* dan *principle of good administration* merupakan suatu pemikiran dan inovasi baru dalam hukum administrasi. Hal ini setidaknya membawa pada beberapa kesimpulan. Pertama, beranjak dari konsep *good governance* yang meliputi sistem administrasi negara, upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku secara menyeluruh. Kedua, salah satu tugas dan wewenang pemerintah adalah menyelenggarakan kepentingan umum. Tugas penyelenggaraan kepentingan umum ini dijalankan oleh alat pemerintahan (*administrative organ*) yang bisa berwujud seorang petugas atau badan pemerintah. Ketiga, penyelenggaraan administrasi negara tertuju pada kepentingan umum dan penyelenggaraan pemerintahan mempunyai tujuan yang sama dengan penyelenggaraan administrasi, yakni kepentingan umum. Keempat, pengertian tentang istilah *good governance* mengandung arti penggunaan atau pelaksanaan kewenangan bidang administrasi yang dilakukan oleh organ pemerintah dengan menimbulkan akibat-akibat hukum bidang administrasi negara. Sehingga, indikasi suatu pemerintahan yang baik adalah apabila administrasinya baik. Kelima, adanya pemahaman tindakan pemerintah sebagai tindakan administrasi, sehingga penyelenggaraan pemerintahan adalah merupakan penyelenggaraan administrasi.

Secara ringkas, G.H. Addink merumuskan empat prinsip utama dari *good governance* yaitu:<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan Akuntabilitas dan Good Governance (Jakarta: LAN BPKP RI, 2004), hal. 23.

1. *Principles of proper administration include*<sup>42</sup>
  - a. *The prohibition of misuse of power;*
  - b. *The prohibition of arbitrariness;*
  - c. *Principle of legal certainty;*
  - d. *Principle of legitimate expectation;*
  - e. *Principle of equality;*
  - f. *Principle of proportionality;*
  - g. *Principle of due care and*
  - h. *Principle of justification (providing sufficient ground for decision)*
2. *Principles of public participation in the administration include*<sup>43</sup>:
  - a. *The principle of public participation related to person;*
  - b. *The principle of public participation related to the moment;*
  - c. *The principle of public participation related to the object*

<sup>42</sup> Masing-masing prinsip ini dijelaskan lebih lanjut oleh Henk Addink yaitu: *First, The principle of prohibition of misuse power of the principle of prohibition of detournement de pouvoir: Against the goal of the power, An incorrect goal, Appropriate use, Use consistent with the goal; Second, The principles of prohibition of arbitrariness (the principles of reasonableness): Arbitrariness, evident unreasonable (complete unsystematic), Visible unreasonable (balance of interest, but not acceptable, That cannot be done in reasonable (marginal judicial review), In fairness; Third, The principle of legal certainty: Formal legal certainty (recognizable rights and duties, Substantial legal certainty (durability of rules, order has to be complied with no infringement of rights without legal base, prohibition of retroactive effect; Fourth, The principle of confidence: In general by policy-rules, directives or circular, Concrete case in inspiring confidence; relevant elements are; who, in what way, by which act and aspect disposition; Fifth, The principle of equality: Equality for the law, Equality of administration, elements, no predisposition no negative discrimination, no positive discrimination, Equal spread of cost general interest; Six, The principle of proportionality: Administrative sanction (individual and general), Rights balance between means and aims; Seven, The principle of carefulness: Substantial carefulness (careful balance of interest), Formal carefulness (step in procedure of ordering): 1. Treatment, 2. Researching, 3. Consultation, 4. Publication; Eight, The principle of reasoning: Substantial (bearing reason in relation to; facts, interest and rules), Formal (recognizable reason by given/ publication of administrative motives.*

<sup>43</sup> Ibid, hal. 23.

3. *Principles of transparent administration include:*<sup>44</sup>
  - a. *The principles of transparency of decision and orders;*
  - b. *The principles of transparency of meeting; and*
  - c. *The principles of transparency of information*
4. *Principles of human rights administration include:*<sup>45</sup>
  - a. *Principles of classical human rights; and*
  - b. *Principles of social human rights.*

Asas larangan bertindak sewenang-wenang juga dapat dimaknai sebagai asas spesialisitas. Asas ini memandang bahwa pada hakikatnya setiap kewenangan memiliki tujuan tertentu—yang dalam hukum administrasi—dikenal dengan ketajaman arah atau tujuan. Sehingga, penyelenggaraan pemerintahan harus selaras dan seimbang dengan tujuan dan kewenangan yang diberikan. Dengan demikian, apabila

<sup>44</sup> Henk Addink juga menjelaskan pengertian dari prinsip mengenai *human rights administration* yaitu: “For the administration two types of human rights are relevant: a) classical human rights, b) social rights. In relation to the classical rights the civil rights, and more, specifically the due process rights (right to a fair trial, equality before the courts, *nulla poena sine lege*) and the political rights (the right to participate in the government, equal access to public service) are relevant for the work of the administration. In relation to the social rights the socio-economic rights (rights to food, health, housing and education) and the cultural rights (the right to take part in cultural life) are important for the administration.”

<sup>45</sup> Masing-masing prinsip ini dijelaskan lebih lanjut oleh Henk Addink yaitu: First, The principle of prohibition of misuse power of the principle of prohibition of *detournement de pouvoir*: Against the goal of the power, An incorrect goal, Appropriate use, Use consistent with the goal; Second, The principles of prohibition of arbitrariness (the principles of reasonableness): Arbitrariness, evident unreasonable (complete unsystematic), Visible unreasonable (balance of interest, but not acceptable, That cannot be done in reasonable (marginal judicial review), In fairness; Third, The principle of legal certainty: Formal legal certainty (recognizable rights and duties, Substantial legal certainty (durability of rules, order has to be complied with no infringement of rights without legal base, prohibition of retroactive effect; Fourth, The principle of confidence: In general by policy-rules, directives or circular, Concrete case in inspiring confidence; relevant elements are; who, in what way, by which act and aspect disposition; Fifth, The principle of equality: Equality for the law, Equality of administration, elements, no predisposition no negative discrimination, no positive discrimination, Equal spread of cost general interest; Six, The principle of proportionality: Administrative sanction (individual and general), Rights balance between means and aims; Seven, The principle of carefulness: Substantial carefulness (careful balance of interest), Formal carefulness (step in procedure of ordering): 1. Treatment, 2. Researching, 3. Consultation, 4. Publication; Eight, The principle of reasoning: Substantial (bearing reason in relation to; facts, interest and rules), Formal (recognizable reason by given/ publication of administrative motives).

wewenang dijalankan tidak sesuai atau bertentangan dengan tujuan, maka akan terjadi penyalahgunaan wewenang.<sup>46</sup>

Permasalahan mendasarnya adalah bahwa di dalam asas legalitas tidak memperhitungkan tujuan. Sebaliknya, asas spesialitas menekankan pada tujuan diberikannya wewenang. Di sinilah terjadi suatu persinggungan sehingga pada tataran tertentu tindakan pemerintah akan mengesampingkan asas legalitas. Hal ini disebabkan karena adanya peraturan yang berbeda, yakni pada satu sisi tingkah laku harus disetujui dan di sisi lain ada peraturan yang melarang. Alhasil, pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan lainnya.<sup>47</sup>

Asas spesialitas menjadi landasan bagi kewenangan pemerintah untuk bertindak dengan mempertimbangkan suatu tujuan berdasarkan sudut pandang hukum administrasi sebagai suatu rangkaian peraturan yang berkaitan dengan kepentingan umum tertentu. Robert Hass juga memberikan indikator tentang “*good governance*” yang rumusannya meliputi lima indikator, antara lain:<sup>48</sup>

1. Melaksanakan Hak Asasi Manusia
2. Masyarakat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik
3. Melaksanakan hukum untuk melindungi kepentingan masyarakat
4. Mengembangkan ekonomi pasar atas dasar tanggung jawab kepada masyarakat
5. Orientasi politik pemerintah menuju pembangunan

Indikator *good governance* yang disampaikan oleh Robert Hass di atas sangatlah ringkas dan padat dan berorientasi pada tiga elemen

<sup>46</sup> Tatiek Sri Djammiati, “Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia,” (Disertasi Doktor Universitas Airlangga, Surabaya, 2002), hal.108-109.

<sup>47</sup> Ibid, hal. 109.

<sup>48</sup> Sadjijono, Fungsi Kepolisian dalam Pelaksanaan *Good Governance* (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2007), hal. 250.

pemerintahan yang berpengaruh terhadap penyelenggaraan *good governance*, yakni pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. Menurut pendapat Ganie Rochman, *good governance* memiliki empat unsur utama, yang meliputi *accountability*, kerangka hukum (*rule of law*), informasi, dan transparansi. Batta juga menyebutkan *good governance* memiliki empat unsur, antara lain: akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan aturan hukum (*rule of law*).<sup>49</sup> Selanjutnya, Caroline G. Hernandez mengemukakan bahwa, “*Governance involves a set of principle and rules defining the organization structure adn the responsibilities, accountabilities, function, entitlements an power of those who govern and are governed in an organization. It includes the processes by which deccision affecting the organization are made.*”<sup>50</sup>

Berikut juga pendapat dari Meutia yang menyebutkan bahwa elemen-elemen *good governance*” terdiri dari:

1. *Accountability* terdiri dari:
  - i. *Political accountabilty*, yakni adanya mekanisme penggantian pejabat penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan dibawah *rule of law*.
  - ii. *Public accountability*, yakni adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien. Berkaitan dengan akuntabilitas, ada lima perspektif akuntabilias, yakni akuntabilitas organisasi (administrasi), akuntabilitas legal, akuntabilitas politik, akuntabilitas professional, dan akuntabilitas moral.
2. Adanya kerangka hukum dalam pembangunan dari sudut aparat birokrasi berarti bahwa adanya kejelasan dan pendidikan dari abdi negara terhadap sektor swasta. Dari sudut masyarakat

<sup>49</sup> Ibid, hal. 258.

<sup>50</sup> Sedarmayanti, *Good.....*, , hal. 2.

sipil, elemen ini mensyaratkan adanya kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak-hak warganegara dalam menegakkan akuntabilitas pemerintah.

3. Informasi dalam hal ini berarti bahwa informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah dapat dijangkau oleh politik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik.
4. Transparansi, artinya adalah keyakinan akan adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan.

Karakteristik *good governance* yang menurut Wibisono diperluas dan diuraikan menjadi tujuh ciri, antara lain:<sup>51</sup>

1. Pengelolaan sumber-sumber daya alam. Kualitas pemanfaatan sumber-sumber daya alam oleh negara merupakan faktor esensial untuk menerangkan apakah pembangunan yang dilakukan tergolong baik atau buruk. Dengan melihat korelasi antara sumber daya alam yang dimiliki dengan kesejahteraan warga negaranya, dapat diketahui apakah negara telah atau belum mempraktekkan *good governance*.
2. Integritas diri para politisi, para penegak hukum, dan elit intelektual. Integritas dan kredibilitas para politisi, penegak hukum, dan elit intelektual dapat menjadi ukuran melihat apakah proses pemerintahan secara *good, bad* atau *ugly*.. Ketiga kalangan profesi tersebut harus merupakan tolok banding model integritas.
3. Pluralisme dalam sistem politik dengan adanya pihak oposisi yang efektif. Pluralisme dalam sistem politik menggambarkan bahwa individu tidak terkooptasi dalam sistem monoloyalita. Selain tidak sehat, hal tersebut juga menyalahi kodrat. Secara

---

<sup>51</sup> Joko Widodo, *Good.....*, hal.152

fitrah, manusia dilahirkan dengan berbagai keanekaragaman dalam ide, keinginan, kebutuhan, kemampuan, dan level kebahagiaan. Adanya pihak oposisi yang efektif merupakan cermin adanya keinginan bersama untuk ber-*sparing partner*, mengontrol dan, bersaing untuk memajukan program-program yang lebih baik bagi pemanfaatan seluruh bangsa.

4. Media masa yang independen. Adanya media masa yang independen merupakan cerminan dasar dari kemerdekaan manusia. Independensi harus diartikan dalam tiga belah pihak, yaitu independensi dari pemerintah yang berkuasa, independensi dari pihak yang beroposisi, dan independensi dari kepentingan pribadi.
5. Independensi lembaga peradilan. Lembaga peradilan harus memiliki kewenangan penuh yang dapat menjangkau seluruh warga negara tanpa kecuali dan tanpa diskriminasi.
6. Proses pelayanan publik yang efisien dengan standar profesionalisme yang tinggi dapat menjunjung tinggi integritas. Dengan melihat pelayanan public, maka dapat diketahui baik dan buruk perjalanan administrasi sebuah negara.
7. Adanya aturan anti korupsi yang jelas dan tegas. Aturan anti korupsi yang dimaksud juga menyangkut upaya mengungkap kekayaan pejabat pemegang kekuasaan dan pengambilan keputusan. Aturan tersebut tidak hanya diterapkan pada pejabat tinggi eksekutif, melainkan menyangkut anggota legislatif dan badan-badan pelayanan.

A.M. Donner dan Wiarda sebagaimana dikutip oleh Sadjijono juga merumuskan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) menjadi lima rumusan, yakni:<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Sadjijono, Fungsi....., hal. 254.

1. Asas kejujuran (*fair play*)
2. Asas kecermatan
3. Asas kemurnian dalam tujuan
4. Asas keseimbangan
5. Asas kepastian hukum.

A.D. Belinfante juga merumuskan hampir sama dengan A.M. Donner dan Wiarda, yakni asas larangan bertindak tidak sewenang-wenang; asas larangan *detournement de pouvoir*, asas kepastian hukum; asas keseksamaan dan asas persamaan. Sedangkan J.J. Veld dan N.S.J. Koemen merumuskan kembali menjadi delapan butir antara lain:

1. Asas larangan *detournement de pouvoir*
2. Larangan untuk bertindak sewenang-wenang
3. Asas persamaan
4. Asas kepastian hukum
5. Asas harapan-harapan yang ditumbuhkan
6. Asas kejujuran (*fair play*)
7. Asas kecermatan
8. Asas pemberian perimbangan.

Rumusan yang lebih luas adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Crinice Le Roy, bahwa asas-asas yang perlu diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, meliputi:<sup>53</sup>

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*)
2. Asas keseimbangan (*principle of proporsionally*)
3. Asas bertindak cepat (*principle of carefullness*)
4. Asas motivasi untuk setiap badan pemerintahan (*principle of motivation*)

<sup>53</sup> Paulus Effendie Lotulong, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (Bandung: Citra Adhitya Bhakti, 1994), hal 38-39.

5. Asas tidak boleh mencampur adukkan kewenangan (*principle of non misuse of competence*)
6. Asas kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle of equality*)
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*)
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness of prohibition of arbitrariness*)
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*)
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of unnullled decision*)
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (*principle of protecting the personal way of life*)

Kemudian oleh Koentjoro Purbipranoto ditambah dua asas lagi, yaitu:<sup>54</sup>

12. Asas kebijaksanaan (*principle of sapiently*)
13. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*)

Rumusan yang dikemukakan oleh R. Crince Le Roy sebagaimana dikutip dan ditambahkan oleh Koentjoro Purbopranoto tersebut berasal dari *hand out* kuliah pada penataran lanjutan hukum tata negara-hukum tata pemerintahan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya pada tahun 1978.<sup>55</sup> Asas-asas yang diuraikan dimaksud sebanyak 11 asas, kemudian ditambah 2 asas dari Koentjoro Purbopranoto, dan pada saat asas-asas dimaksud diuraikan oleh R. Crince Le Roy masih berdasarkan yurisprudensi pengadilan biasa bukan dari AROB (Peradilan Administrasi Belanda), karena pada waktu itu Wet AROB baru mulai

<sup>54</sup> Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara* (Bandung: Alumni, 1981), hal 256.

<sup>55</sup> *Ibid*, hal. 280.

berperan.<sup>56</sup> Selanjutnya, setelah adanya yurisprudensi AROB (Peradilan Administrasi Belanda) asas-asas yang dikenal, adalah:

1. Asas pertimbangan
2. Asas kecermatan
3. Asas kepastian hukum
4. Asas kepercayaan atau asas menanggapi harapan yang telah ditimbulkan
5. Asas persamaan
6. Asas keseimbangan
7. Asas kewenangan
8. Asas *fair play*
9. Larangan “*detournement de pouvoir*”
10. Larangan bertindak sewenang-wenang.

Di sisi lain, Sadu Wasistono merumuskan ciri-ciri tata pemerintahan yang baik, yang meliputi:

1. Mengikutsertakan semua masyarakat
2. Transparansi dan bertanggung jawab
3. Efektif dan adil
4. Menjamin adanya supremasi hukum
5. Menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat
6. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Dari rumusan *the general principle of good governance* yang berbeda-beda tersebut, sedikit banyak memberikan gambaran dan pemahaman

---

<sup>56</sup> Philipus M Hadjon, Pengantar hukum Administrasi Indonesia (Yogyakarta: Gajah Mada Press, 2002), hal. 279.

bagi aparaturn pemerintahan, komunitas masyarakat, dan lembaga non-pemerintah untuk digunakan sebagai dasar atau pedoman dalam menyelenggarakan pemerintahan, serta sebagai etik dalam bermasyarakat berbangsa dan bernegara.

Aplikasi terhadap asas-asas dimaksud, bukanlah suatu tindakan yang mudah dan cepat dapat terpenuhi. Akan tetapi, banyak faktor yang dapat mempengaruhi, baik dari hubungan lembaga yang satu dengan yang lain, sumber daya manusia, maupun pengawasan yang dilakukan. Oleh karena itu, *good governance* yang efektif menurut Sedarmayanti menuntut adanya koordinasi yang baik, integritas, professional, serta etos kerja dan moral yang tinggi sehingga terselenggara *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan cita-cita bangsa dan negara.<sup>57</sup>

Hubungan koordinasi antar elemen bisa bersifat vertikal maupun horizontal. Secara vertikal adalah pengawasan atau kontrol dan yang bersifat horizontal adalah koordinatif. Koordinasi tidak selamanya ditafsirkan baik (*good*). Bahkan koordinasi dapat *rnance* atau bertentangan dengan etika moral dan norma hukum, sehingga fungsi pengawasan berdampak buruk terhadap penyelenggaraan *good governance* sepanjang koordinasi dilakukan pada konsep yang menyimpang dari asas-asas terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*).

## **E. *Good Governance* di Indonesia**

Sebelum membahas tentang *good governance* di Indonesia, terlebih dahulu akan dikemukakan tentang definisi *governance*. Oleh karena beberapa penulis memberikan definisi yang berbeda-beda tentang *governance*, maka dalam pembahasan ini berpijak pada definisi yang dirumuskan oleh David Osborne dan Ted Gaebler bahwa “*Governance-for leading society, convincing its various interest groups to embrace*

---

<sup>57</sup> Sedarmayanti, *Good.....*, hal. 2.

*common goals and strategies*<sup>58</sup>, dan ditegaskan lagi oleh UN-ESCAP bahwa “*governance means the process of decision-making and the process by which decision are implemented (or not implemented).*”<sup>59</sup> Memahami pengertian di atas, *governance* adalah keterlibatan berbagai unsur utama yang ada di masyarakat dalam pengambil keputusan tentang berbagai tujuan dan strategi bersama.

Menurut Aseem Prakash dan Jeffrey A. Hart, unsur utama *governance* adalah pihak-pihak yang mempunyai pengaruh dalam proses pengambilan keputusan, yaitu pemerintah (*government*), sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat madani (*civil society*). Hal tersebut dijelaskan sebagai berikut, “*We define governance simply as organizing collective action, this conceptualization of governance is not limited to government since other social institution may provide governance service as well.*”<sup>60</sup> Interaksi antar pihak-pihak dalam melaksanakan *governance* jika dijalankan secara baik berdasarkan prinsip *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus oriented, equity and inclusiveness and efficiency, accountability* maka akan mewujudkan *good governance* sebagai nilai ideal dari pelaksanaan *governance* yang mengutamakan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita negara.

Munculnya paradigma *good governance* di Indonesia dilatarbelakangi dengan dinamika yang cepat di berbagai sektor kehidupan, baik politik, ekonomi, budaya, sosial dan lain sebagainya yang menuntut peningkatan kualitas demokrasi, pelayanan publik, dan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan semakin berkembangnya konsep tentang hak asasi manusia. Untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) di Indonesia, tidak bisa dipisahkan dengan konsep negara

<sup>58</sup> David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (New York: Plume: The Penguin Group, 1993), hal. 34.

<sup>59</sup> Safri Nugraha, *Birokrasi.....*, hal. 9.

<sup>60</sup> Aseem Prakash and Jeffrey A, Hart, *Good Governance* (New York: Plume: The Penguin Group, 1990), hal. 2.

demokrasi yang dipolakan dalam penyelenggaraan negara di Indonesia. Martin Scheinin mengatakan bahwa, “*Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural system and their full participation in all aspects of their lives. In the context of the above, the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms at the national and international levels should be universal and conducted without conditions attached.*”<sup>61</sup>

Konsep demokrasi ini merupakan salah satu landasan utama mewujudkan suatu pemerintahan yang baik. Pemerintahan dikatakan demokratis manakala dalam penyelenggaraan pemerintahan senantiasa melibatkan rakyat, serta jaringan pembuatan suatu keputusan melibatkan banyak unit politik, dan prosesnya transparan sehingga rakyat bisa mengontrol ataupun memasukkan inisiatif lewat saluran yang disediakan oleh sistem politik.

Dengan ditetapkannya negara Indonesia sebagai negara demokrasi, *founding fathers* telah memikirkan dan menghendaki adanya suatu penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pasalnya, pemerintahan demokrasi menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Dalam konsep *good governance*, rakyat memegang peranan penting sebagai kontrol penyelenggaraan pemerintah maupun salah satu institusi dari *governance*. Menurut Sedarmayanti, institusi dari *governance* tersebut meliputi: *state* (negara atau pemerintah), *private sector* (sektor swasta dan dunia swasta), dan *society* (masyarakat).<sup>62</sup>

Menempatkan rakyat sebagai satu institusi dalam *governance* tersebut berorientasi pada teori terbentuknya suatu negara, di mana salah satu unsur yang harus dipenuhi adalah adanya rakyat. Selain itu, penyelenggaraan pemerintah demokrasi mensyaratkan adanya

<sup>61</sup> Hans-Otto Sano & Gudmundur Alfredsson, *Good Governance* (Bandung: Alumni) hal. 30.

<sup>62</sup> Sedarmayanti, *Good....*, hal 5.

keterlibatan rakyat dalam mengambil keputusan, baik melalui wakil-wakil rakyat maupun secara langsung. Hal ini sebagaimana dirumuskan dalam pasal 1 ayat (2) batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.<sup>63</sup>

Di dalam mewujudkan *good governance*, Indonesia tidak terbatas pada satu bidang saja. Terdapat segala aspek *good governance* terutama politik, ekonomi, sosial, dan pemerintahan. Di dalam penyelenggaraan politik, ekonomi, dan sosial tersebut harus secara transparan dan akuntabilitas, sebagai elemen pokok *good governance*, sebagaimana dikatakan oleh Caroline. G. Hernandez, “*Transparency and accountability on the part of those who govern are key elemen of good governance.*”<sup>64</sup>

Sikap transparansi dan akuntabilitas para pelaku (*stakeholder*) politik, ekonomi, sosial, maupun pemerintahan sangat berpengaruh terhadap baik atau buruknya penyelenggaraan pemerintahan. Pada dasarnya, pemerintahan dapat menjadi baik maupun buruk sebagaimana dikemukakan juga oleh Caroline. G. Hernandez bahwa terdapat suatu penilaian dan anggapan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik di Indonesia, yakni pemerintahan akan menjadi baik apabila dalam penyelenggaraan pemerintah terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Sebenarnya hal tersebut tidaklah benar. Pasalnya, ketiga permasalahan tersebut hanyalah merupakan bagian dari permasalahan yang ada dan harus dibenahi di Indonesia. Hal ini dapat dimaklumi karena selama kurun waktu pemerintahan orde baru, praktik korupsi, kolusi dan nepotisme tumbuh dengan subur dan marak pada semua unsur pemerintahan. Bahkan, Indonesia masuk dalam kategori negara korup nomor enam di dunia,<sup>65</sup> sehingga pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme menjadi agenda utama yang harus dilaksanakan dalam era reformasi.

<sup>63</sup> Harun Al Rasyid, *Good Governance, Birokrasi dan Good Governance* (Bandung: Alumni, 2000) hal. 77.

<sup>64</sup> Sadjijono, *Fungsi....*, hal. 262.

<sup>65</sup> Pandji Santosa, *Administrasi....*, hal. 114.

Di sisi lain, rakyat menghendaki agar korupsi, kolusi dan nepotisme di Indonesia harus diberantas. Oleh karena itu, dikeluarkanlah Ketetapan MPR RI No.XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme sebagai pijakan awal untuk terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean governance*) dan menuju pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu yang menjadi pertimbangan ditetapkannya ketetapan MPR RI No.XI/MPR/1998 tersebut adalah telah diakui bahwa di dalam penyelenggaraan negara Indonesia dinilai telah terjadi adanya praktik-praktik usaha yang menguntungkan sekelompok orang sehingga menyuburkan korupsi, kolusi dan nepotisme yang melibatkan para pejabat negara dengan para pengusaha. Hal ini telah merusak sendi-sendi penyelenggaraan negara diberbagai aspek kehidupan sosial.

Ketetapan MPR RI No.XI/MPR/1998 berusaha memenuhi dan melaksanakan tuntutan kehendak rakyat di era reformasi yang ditetapkan dalam pasal-pasal Tap MPR, antara lain:

1. Memfungsikan secara proposional dan benar lembaga tertinggi negara, lembaga kepresidenan, dan lembaga tinggi negara lainnya sehingga penyelenggaraan negara berlangsung sesuai dengan Undang-Undang Dasar (pasal 1),
2. Dalam rangka penyelenggaraan negara, lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggung jawab kepada masyarakat, bangsa dan negara (pasal 2 ayat (1)),
3. Untuk melaksanakan fungsi tugasnya, penyelenggaraan negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (pasal 2 ayat (2)),
4. Untuk menghindari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam

penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya dan harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan sesudah menjabat,

5. Pemeriksaan atas kekayaan seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk oleh kepala negara yang keanggotaannya terdiri dari pemerintah dan masyarakat,
6. Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan dengan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, yang diubah dengan undang-undang no 20 tahun 2001,
7. Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilaksanakan dengan tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga dan kroninya, maupun pihak swasta (konglomerat) termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tidak bersalah (*presumption of innocent*) dan hak asasi manusia.

Tindak lanjut ketetapan MPR RI No XI/MPR/1998 sebagai wujud komitmen bersama untuk memenuhi tuntutan rakyat dalam memberantas korupsi, kolusi, dan nepotisme, maka dibentuk Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme (Lembar Negara Republik Indonesia tahun 1999 No. 75). Undang-Undang No. 28 tahun 1999 mempertimbangkan bahwa praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar penyelenggara negara, melainkan juga antara penyelenggara negara dengan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara. Oleh karena itu Undang-Undang No. 28 tahun 1999 mengatur secara tegas kewajiban penyelenggara

negara untuk tidak melakukan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam menyelenggarakan negara, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 5 ayat (1) sampai dengan ayat (7) yang mengatur tentang kewajiban penyelenggaraan negara. Bagi penyelenggara negara yang tidak memenuhi kewajiban, maka akan dikenakan sanksi baik administratif, perdata, pidana, maupun denda.

Untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) sesuai yang dimanakan ketetapan MPR RI No XI/MPR/1998 maupun Undang-Undang No. 28 tahun 1999 telah merumuskan asas-asas umum penyelenggaraan negara (*the general principle of state organization*) sebagaimana disebutkan dalam pasal 3 Undang-Undang No. 28 tahun 1999, meliputi:

1. Asas kepastian hukum: adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undang, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara
2. Asas tertib penyelenggaraan negara: adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum: adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan: adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas: adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara
6. Asas profesionalitas: adalah asas yang mengutamakan keahlian

yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

7. Asas akuntabilitas: adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>66</sup>

Hubungan antar penyelenggara negara dilaksanakan dengan mentaati norma-norma kelembagaan, kesopanan, kesusilaan, dan etika yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk lebih memfokuskan terhadap pemberantasan praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, maka dibentuk Undang-Undang No. 31 tahun 1999 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi yang diubah dengan Undang-Undang No. 20 tahun 2001, termasuk diundangkannya Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sehingga praktik korupsi dalam penyelenggaraan negara memiliki sanksi yang tegas demi terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean governance*).

Di dalam penegakan asas-asas umum penyelenggaraan negara (*the general principle of organization state*), khususnya asas akuntabilitas (*accountability*) telah dikeluarkan Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (AKIP) yang bertujuan untuk mendorong terwujudnya akuntabilitas instansi pemerintah sebagai salah satu prasyarat terciptanya pemerintahan yang baik dan terpercaya, dengan sasaran:

1. Menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif dan responsive terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya,

<sup>66</sup> Lihat Undang-Undang no. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, beserta penenjasannya.

2. Terwujudnya transparansi instansi pemerintahan,
3. Terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional,
4. Terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 28 tahun 1999, dibentuk komisi pemeriksa kekayaan negara yang merupakan lembaga independen dalam melaksanakan tugas dan fungsinya agar bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk memeriksa kekayaan pejabat penyelenggaraan negara. Pembentukan komisi tersebut dikukuhkan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 81 tahun 1999 tentang pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara. Eksistensi komisi pemeriksa ini untuk mencegah adanya praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Selain itu, Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENASI) dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Di dalam Undang-Undang tersebut, program pembangunan yang berkaitan dengan program pengawasan terhadap aparatur negara merupakan salah satu prioritas utama. Pengawasan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dengan fokus pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme tersebut melibatkan peran dan partisipasi masyarakat secara aktif untuk melakukan dan menjadi lembaga kontrol masyarakat (*control of society*) terhadap penyelenggaraan negara agar bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Agar pengawasan (*control*) efektif bagi penyelenggara pemerintah, Indonesia mengambil contoh beberapa negara seperti, Amerika Serikat, Inggris, Jepang, dan Uganda. Negara-negara tersebut mengefektifkan lembaga Inspektorat Jenderal sebagai lembaga independen yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, menampung segala pengaduan dan informasi dari masyarakat yang menyangkut tentang sikap, perilaku, penyimpangan,

dan penyelewengan yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan. Walaupun jenis, kedudukan dan pertanggung jawaban Inspektorat Jenderal tersebut di negara yang satu dengan yang lain berbeda-beda, namun negara-negara lain menjadi model bagi bangsa kita.

Di Amerika Serikat—misalnya—ada inspektorat jenderal di kejaksaan agung (*US Departement of justice*) dan di departemen pertahanan. Kedua lembaga tersebut tidak bertanggungjawab kepada menteri-menteri, melainkan kepada parlemen (*conress*). Namun demikian, Inspektur Jenderal sebagai penyelenggara administrasi negara<sup>67</sup> Di Uganda dan Jepang, Inpektorat Jenderal sebagai institusi yang mandiri bertugas mengawasi para menteri dan instansi publik. Salah satu tugas mereka adalah menerima pengaduan terhadap tindakan-tindakan penyelenggara pemerintah yang maladministrasi. Menurut New Zealand Parliamentary Commisioner sebagaimana dikutip K.C Wheare menjelaskan maladministrasi sebagai:<sup>68</sup> *maladministration appears to have been contrary to law; was unreasonable, unjust, oppressive or improperly discriminatory, or was in accordance with a rule of law or provision of any enactment or a practice that is or may be unreasonable, unjust, oppressive or improperly discriminatory; or was based wholly or partly on mistake of law or fact; or was wrong.*

Di Indonesia, ada lembaga inspektorat jenderal yang kewenangannya melakukan pengawasan dan melakukan inspeksi ke seluruh komponen departemen, dan terhadap sikap, serta perilaku petugas pemerintahan di departemen. Lembaga tersebut kedudukannya berada di bawah menteri, sehingga eksistensinya kurang independen.

Sasaran pengawasan terhadap kinerja pemerintah, baik yang dilakukan oleh inspektorat jenderal maupun lembaga lain yang memiliki otoritas independen, tidak lain sebagai upaya untuk mencegah agar dalam penyelenggaraan administrasi negara tidak terjadi maladministrasi yang

<sup>67</sup> Sadjijono, Fungsi....., hal 269.

<sup>68</sup> K.C Wheare, Maladministration....., hal 1.

berakibat menimbulkan kerugian dan ketidakadilan bagi masyarakat. Hal ini sejalan dengan rumusan tujuan dan misi lembaga ombudsman, yang antara lain membangun dan menjamin terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan mengawasi dan mengoreksi cara-cara lembaga-lembaga pemerintah memberi pelayanan kepada masyarakat sehingga pelayanan dilakukan dengan ramah sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan, tepat waktu, tanpa meminta imbalan, dan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu:<sup>69</sup> perlakuan yang adil (*fair play*), ketelitian, kemurnian tujuan, keseimbangan, dan kepastian hukum.

## F. Kesimpulan

Dibentuk Undang-Undang No. 28 tahun 1999 terkait dengan pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Negara yang merupakan lembaga independen dalam melaksanakan tugas dan fungsinya yang bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif untuk memeriksa kekayaan pejabat penyelenggaraan negara. Program pembangunan yang berkaitan dengan program pengawasan terhadap aparatur negara merupakan salah satu prioritas utama. Pengawasan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih dengan fokus pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme tersebut melibatkan peran dan partisipasi masyarakat secara aktif untuk melakukan dan menjadi lembaga kontrol masyarakat (*control of society*) terhadap penyelenggaraan negara agar bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Untuk mengefektifkan pengawasan (*control*) bagi penyelenggara pemerintah, lembaga independen yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, lembaga independe menampung segala pengaduan dan informasi dari masyarakat yang

---

<sup>69</sup> Safri Nugraha, *Birokrasi dan Good Governance: Reading Material* (Jakarta: Program Pas-casarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 64.

menyangkut tentang sikap, perilaku, penyimpangan, dan penyelewengan yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan. sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik yaitu, perlakuan yang adil (*fairplay*), ketelitian, kemurnian tujuan, keseimbangan, dan kepastian hukum.

**SAMUDRA BIRU**

**SAMUDRA BIRU**

## BAB II

# REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK DI INDONESIA

Reformasi akan dapat berjalan efektif jika didesain dengan mempertimbangkan dan melibatkan lingkungan. Perubahan yang terjadi dalam birokrasi dan cara kerjanya merupakan akibat perubahan yang terjadi pada sistem lain. Hahn Been dan Smonte dalam Soesilo Zauhar (1996) mengemukakan bahwa terdapat 5 alat pengukur reformasi administrasi negara, meliputi penekanan baru terhadap program, perubahan sikap dan perilaku masyarakat, perubahan gaya kepemimpinan yang mengarah kepada komunikasi terbuka dan manajemen partisipatif, penggunaan sumber daya yang lebih efisien, serta pengurangan penggunaan pendekatan legalistik.

### A. Pengertian Reformasi

Istilah reformasi dapat diartikan sebagai perubahan radikal untuk perbaikan di bidang sosial-budaya, politik, dan agama di suatu masyarakat dan negara (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1990). Sedangkan menurut Dror (dalam Soesilo Zauhar, 1996) reformasi administrasi merupakan suatu perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi atau reformasi administrasi (*the artificial inducement of administrative*

*transformation against resistance*). Pengertian lainnya menurut Irving Swerdlow sebagaimana dikutip oleh Bintoro Tjokroamidjojo (1992) reformasi administrasi negara adalah perubahan yang terencana terhadap pelaksanaan peran elit penguasa (militer, birokrasi, parpol dan lain-lain) dalam mencapai tujuan negara. Zauhar (1996) menambahkan bahwa reformasi yang dilakukan di negara berkembang seharusnya bersifat programatik.

Dalam Zauhar (1996), Dror juga mengatakan bahwa tujuan reformasi administrasi negara adalah:

1. Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang
2. Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi negara
3. Pengenalan dan penggalakan sistem merit.
4. Menyesuaikan sistem administrasi negara terhadap meningkatnya keluhan masyarakat.
5. Mengubah pembagian kerja antara sistem administrasi negara dan sistem politik.
6. Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk.

Reformasi merupakan suatu perubahan catatan kehidupan lama ke catatan kehidupan baru yang lebih baik. Reformasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1998 merupakan suatu gerakan yang bertujuan untuk melakukan perubahan dan pembaruan, terutama perbaikan tatanan kehidupan dalam bidang politik, ekonomi, hukum, dan sosial. Dengan demikian, reformasi telah memiliki formulasi atau gagasan tentang tatanan kehidupan baru menuju terwujudnya Indonesia baru. Tujuan lahirnya reformasi adalah untuk memperbaiki tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Reformasi administrasi menurut Lee dan Samonte (dalam Nasucha, 2004) merupakan perubahan atau inovasi secara sengaja dibuat dan diterapkan untuk menjadikan sistem administrasi sebagai suatu agen

perubahan sosial yang lebih efektif yang dapat lebih menjamin adanya persamaan politik, keadaan sosial, dan pertumbuhan ekonomi. Dapat disimpulkan bahwa reformasi administrasi adalah suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi serta sikap dan perilaku birokrat, guna meningkatkan efektivitas organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Mosher (Leemans) berpendapat bahwa tujuan dari reformasi administrasi adalah mengubah kebijakan dan program, meningkatkan efektivitas administrasi, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, dan melakukan antisipasi terhadap kritikan dan ancaman dari luar. Menurut Caiden (1969), tugas dari para pelaku reformasi administrasi adalah untuk meningkatkan kinerja administrasi bagi individual, kelompok, dan institusi serta memberikan masukan tentang cara-cara yang dapat ditempuh untuk dapat mencapai tujuan dengan lebih efektif, ekonomis, dan lebih cepat. Tujuan internal reformasi administrasi meliputi:

1. Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi, dan kegiatan organisasi metode yang lain.
2. Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, pilih kasih, dan sistem teman dalam sistem politik.
3. Pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah dan lain-lain.

Sedangkan, tiga tujuan reformasi administrasi yang berkaitan dengan masyarakat adalah:

1. Menyesuaikan sistem administrasi terhadap meningkatnya keluhan masyarakat.

2. Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik, seperti misalnya meningkatkan otonomi profesional dari sistem administrasi dan meningkatkan pengaruh pada suatu kebijaksanaan.
3. Mengubah hubungan antara sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan.

Reformasi administrasi negara dapat dimulai pada tingkat pembuatan dan penetapan sebuah kebijakan publik. Proses politik untuk merumuskan dan menghasilkan sebuah kebijakan perlu dikaji ulang dan dirumuskan secara tepat dan akurat dengan menggunakan konsep yang berlaku umum dengan tidak mengesampingkan hak-hak warga negara. Administrasi negara sebagai sebuah sistem terbuka harus mau dan mampu mengadakan penyesuaian terhadap perubahan lingkungan. Menurut Purwanto (2001) ada dua faktor dalam melaksanakan reformasi struktural, yaitu struktur pengambilan keputusan dan reformasi organisasi. Proses pengambilan keputusan yang sentralis telah menutup pintu partisipasi warga negara dan aparat birokrasi untuk bertindak inovatif. Sistem sentralik tersebut menghasilkan sebuah regulasi dalam wujud manual kerja yang sangat detail.

Pada era kapitalis, banyak muncul bentuk masyarakat baru yang disebut dengan masyarakat pasca kapitalis. Sumber daya alam dan manusia namun telah bergeser menjadi pengetahuan (*knowledge*) dan konfigurasi kelompok utama masyarakat turut berubah menjadi *knowledge (based) workers*. Pergeseran yang terjadi tidak hanya dalam produksi namun juga perubahan lingkungan kerja. Dengan adanya perubahan tersebut memaksa pemerintah sebagai penyelenggara negara harus merombak ulang sistem birokrasi yang ada. Administrasi negara diharapkan dapat memberikan ruang gerak yang lebih bebas bagi inovasi bagi aparat birokrasi dan partisipasi warga negara dalam proses pengambilan keputusan.

## **B. Revitalisasi Administrasi Publik**

Perubahan kebijakan dalam bentuk perundang-undangan juga perlu dibarengi dengan perubahan pada tingkat tata nilai dan budaya. Produk perundangan sebagai produk formal birokrasi harus dapat diinternalisasikan menjadi budaya organisasi. Setiap kebijakan yang dibuat seharusnya berdasarkan pengalaman, pengetahuan, kebutuhan, dan keinginan seluruh warga negara dan administrasi negara untuk kemudian diinternalisasikan hingga menjadi budaya politik bangsa.

Reformasi administrasi publik adalah suatu upaya perubahan yang dilakukan secara sadar dan terencana dari segala aspek kehidupan, terutama aspek penyelenggaraan administrasi negara sehingga dapat mencapai tujuan secara rasional. Kegiatan proses struktur administrasi sektor publik pada dunia modern senantiasa menunjukkan perubahan seiring pembuat keputusan terus mencari pemecahan atas masalah, memperbaiki pola yang telah ada, dan menghadapi tantangan baru.

Pembenahan administrasi publik merupakan pekerjaan sulit yang dilakukan pemerintah. Namun pada masa yang akan datang, sektor ini perlu didekati secara sistematis dan rasional sehingga terjadi pembenahan komprehensif, baik di tingkat individu Pegawai Negeri Sipil, kelompok kerja, maupun pada kategori organisasi pemerintah secara makro. Harapannya, agar masyarakat dapat memperoleh pelayanan yang memuaskan dan menyejahterakan.

Secara ideal, situasi yang diharapkan dari aktor administrasi publik adalah menunjukkan perilaku kondusif terhadap demokrasi. Akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi menjadi nilai yang harus diadopsi dalam sistem administrasi publik secara komprehensif. Untuk dapat menyehatkan kembali administrasi publik, maka seluruh aktivitas pembenahan perlu diarahkan, antara lain:

1. Administrasi publik harus konsisten mengupayakan pembentukan kebijakan yang tetap mengarah pada upaya

melayani kepentingan publik.

2. Saat mengimplementasikan kebijakan dan menyampaikan pelayanan, aktor administrasi publik harus berkomitmen terhadap efektivitas dan keadilan, akuntabel terhadap kegagalan proses politik, serta tanggap terhadap publik.
3. Mengelola sumber daya dengan berpedoman pada alokasi yang efisien atas sumber daya yang terbatas.
4. Administrasi publik harus bertindak independen atas kepentingan publik.

Keempat hal di atas dapat dilaksanakan baik dengan memerhatikan:

1. Prosedur implementasi harus adil, tanpa membedakan golongan ras, agama, dan lainnya.
2. Akses pelayanan harus dibuka luas untuk masyarakat.
3. Pelaku administrasi publik harus mengutamakan kualitas proses pelayanan sehingga memberi kepuasan masyarakat.
4. Berorientasi hasil maksimal bagi kepentingan publik.
5. Mempertimbangkan setiap implikasi dari tindakan yang dipilih atau tidak untuk dilakukan.

Pada umumnya negara berkembang yang berubah menjadi negara maju memprioritaskan pelaksanaan reformasi administrasi. Terdapat dua model strategi yang digunakan dalam melakukan reformasi administrasi. Pertama, merevitalisasi kedudukan, peran. Dan fungsi kelembagaan yang menjadi penggerak reformasi administrasi. Kedua, menata kembali sistem administrasi negara, baik struktur, proses, sumber daya manusia atau Pegawai Negeri Sipil (PNS), relasi antara negara dan masyarakat. Strategi pertama dapat dilakukan melalui penguatan fungsi dan peran Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Lembaga Administrasi Negara (LAN)

### C. Sejarah Reformasi Administrasi di Indonesia

Pelayanan publik pada masa pemerintahan orde lama tidak terlepas dari sistem administrasi pemerintahan yang berlangsung pada saat itu. Sistem birokrasi pemerintahan yang dikembangkan pemerintah orde lama justru sepenuhnya ditunjukkan untuk mendukung pola paternalistik yang telah menjiwai sistem birokrasi pada era kerajaan. Pemerintah orde lama memiliki kebijakan untuk tidak begitu saja menghapus sistem ketatanegaraan yang telah ada sebelumnya. Pemerintah orde lama menjalin hubungan politik dengan pemerintah kerajaan yang masih disegani oleh masyarakat. Motif utama pemerintah orde lama untuk menjalin hubungan politik adalah dalam rangka berupaya menanamkan pengaruh politiknya terhadap elite politik kerajaan.

Selama pemerintah orde lama berkuasa di Indonesia, terjadi dualisme sistem birokrasi pemerintahan. Di satu sisi, sudah mulai diperkenalkan dan diperlakukan sistem administrasi orde lama (*Binnenlandsce Bestuur*) yang memperkenalkan sistem birokrasi dan administrasi modern. Sedangkan pada sisi lain, sistem administrasi tradisional (*Inheemsce Bestuur*) masih tetap dipertahankan oleh pemerintah orde lama. Birokrasi pemerintahan orde lama disusun secara hierarki yang puncaknya pada Raja Belanda. Dalam mengimplementasikan kebijakan pemerintah di negara-negara jajahan—termasuk di Indonesia—Ratu Belanda menyerahkan kepada wakilnya, yaitu seorang gubernur jenderal. Kekuasaan dan kewenangan gubernur jenderal meliputi seluruh keputusan politik di wilayah negara jajahan yang dikuasainya.

Pembaruan birokrasi kerajaan di Kesultanan Yogyakarta selanjutnya dipusatkan di lembaga. Sehari-hari, Kepatihan mengurus jalannya pemerintahan kerajaan. Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum, pemerintah orde lama menciptakan jawatan-jawatan yang sebagian diurus oleh pegawai-pegawai Belanda di bawah pemerintah residen yang pada tahun 1928 diubah menjadi di bawah gubernur. Jawatan-jawatan yang dibentuk tersebut berada di bawah koordinasi

pepatih dalem yang merupakan pemimpin dari departemen yang dibentuk oleh birokrasi kerajaan di bawah kekuasaan sultan.

Pembaruan birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah orde lama membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Meskipun terjadi pembaruan sistem birokrasi pada masa pemerintah orde lama, secara substansial sebenarnya tidak mengubah corak birokrasi pemerintah dalam berhubungan dengan publik. Sentralisasi kekuasaan dalam birokrasi masih tetap sangat dominan dalam praktik penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. Pembuatan berbagai keputusan dan kebijakan publik oleh birokrasi pemerintah tidak pernah bergeser dari penggunaan pola *topdown*. Kecenderungan semakin tingginya peran pemerintah pusat dalam proses formulasi kebijakan pemerintah masih sangat mewarnai sistem pemerintah yang terbentuk.

Inisiatif dan peran dari birokrasi pemerintah lokal tidak banyak berfungsi, semua inisiatif kebijakan, dan otoritas formal berasal dari pemerintah pusat. Hierarki kekuasaan sangat kentara pada semua tingkat komunikasi kebijakan dalam birokrasi yang berlaku. Unit-unit yang ada dalam birokrasi di daerah secara hierarkis-formal bertanggungjawab kepada pimpinan puncak birokrasi, yaitu Gubernur Jenderal Belanda. Secara politik, birokrasi di Indonesia tidak pernah dikenalkan pada konsep dan komitmen politik untuk bertanggungjawab kepada publik, sebagai cerminan akuntabilitas publik dari birokrasi pemerintah.

#### **D. Pelayanan Publik Pemerintahan Orde Lama**

Menurut Soebijanto (1984), pada masa pemerintahan orde lama hanya terdapat 12 sektor atau bidang pelayanan yang disediakan bagi masyarakat. Cakupan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh birokrasi orde lama pada masa itu lebih banyak terkait dengan penyediaan infrastruktur fisik. Berbagai sektor atau bidang pelayanan yang diadakan oleh pemerintah meliputi, pembangunan jalan dan jembatan, air

minum, pasar, rumah sakit, pendidikan, transportasi, dan pertahanan. Pembangunan secara fisik seperti pembangunan jalan raya atau rel kereta api, bagi pemerintahan dipandang lebih menguntungkan untuk dilakukan daripada pembangunan bidang non fisik, seperti pendidikan dan kesehatan.

Pembangunan infrastruktur fisik lebih menjamin akses bagi pemerintahan orde lama untuk menguasai berbagai sumber daya alam yang terkandung di dalam wilayah jajahan. Pembangunan jalan kereta api di Sumatra Barat misalnya, dimaksudkan sebagai sarana pengangkutan bagi kepentingan perusahaan pertambangan batubara pemerintah orde lama dari Sawah Lunto ke Pelabuhan Teluk Bayur. Begitu pula pembangunan bendungan irigasi Saddang ke Benteng, Kabupaten Pinrang, Sulawesi Selatan pada tahun 1937; semata-mata hanya dimanfaatkan untuk mengairi sawah penduduk. Sedangkan, hasil produksi sawah penduduk sebagian besar dipergunakan bagi kepentingan pemerintah orde lama.

Pelayanan kesehatan atau pendidikan yang disediakan oleh pemerintah pada dasarnya bukanlah pelayanan yang dapat dengan mudah dijangkau oleh pengguna jasa. Pelayanan yang disediakan tersebut masih merupakan pelayanan yang bersifat privat, bukannya bersifat publik. Masyarakat yang dapat mengakses pelayanan kesehatan dan pendidikan hanyalah masyarakat yang berasal dari Belanda, seperti pegawai pemerintah Belanda yang ada di Indonesia. Kalangan pribumi yang dapat mengakses pelayanan kesehatan dan pendidikan juga hanya berasal dari kalangan bangsawan. Pelayanan publik seolah hanya disediakan bagi warga masyarakat pribumi yang menjadi pejabat tinggi pemerintah, seperti bupati, baik yang menyangkut akses bagi pendidikan dasar, menengah, maupun tinggi.

Pemerintah orde lama juga membangun berbagai fasilitas pelayanan publik di Sulawesi Selatan. Berbagai kantor pelayanan publik yang

dikelola oleh negara meliputi pengadilan, Dewan Perwakilan (Penasihat Daerah), Dinas Sosial dan Panti Asuhan, Kantor Pemeriksa Keuangan, Dinas Telepon Pemerintah, Dinas Kesehatan Daerah, Kantor Pengairan, Kantor Imigrasi, Kantor Inspektorat Pendidikan, Kantor Urusan Tanah, Dinas Petanian, Kantor Cukai Opium, Pegadaian, Kantor Pos, Telegram, dan Perusahaan Air Minum.

### **E. Struktur Birokrasi Pemerintahan Orde Lama**

Struktur birokrasi pemerintah orde lama didesain dalam bentuk struktur yang ramping, tetapi efisien dengan ditopang oleh kekuatan militer yang kuat dan profesional. Jaminan bagi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di negara jajahan—dalam pertimbangan pemerintah orde lama—lebih bertumpu pada kekuatan militer untuk menekan kekuatan-kekuatan dalam masyarakat. Jumlah pegawai pemerintahan orde lama sangat kecil. Pemerintah menjadikan pola pemberian kepada masyarakat secara terbatas. Kondisi tersebut diperparah dengan masih diadopsinya warisan kultur feodal dalam birokrasi pemerintahan orde lama yang membuat birokrasi itu mempersepsikan dirinya bukan sebagai pemberi layanan masyarakat.

Penggunaan istilah atau *pangreh praja* bagi birokrasi pada masa pemerintahan kolonial sebenarnya memberikan makna pada kedudukan birokrasi yang hanya berperan sebagai alat pemerintahan orde lama. *Pangreh praja*—dalam pemerintahan orde lama—memberikan batasan terhadap peran dan fungsi lembaga birokrasi. Birokrasi lebih dominan ditempatkan sebagai pemberi perintah kepada rakyat dari pada lembaga yang memiliki fungsi pelayanan publik. Tugas utama birokrasi pada waktu itu adalah memenuhi tugas-tugas yang diinstruksikan oleh birokrasi pemerintah pusat, terutama dalam tugas-tugas yang erat kaitannya dengan pemungutan pajak kepada rakyat.

Pada tahun 1991, pemerintah Belanda meletakkan Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara ke dalam satu pemerintahan yang disebut

pemerintahan Sulawesi Selatan dan Daerah Bawahan (*Gouvernement Celebes en Onderhoorigheden*), dengan kepala pemerintahannya dijabat oleh seorang Gubernur (*gouverneur*). Wilayah pemerintahan Sulawesi selatan dibagi kedalam tujuh *afdeeling* yang masing-masing dikepalai oleh seorang asisten residen. Ketujuh wilayah tersebut meliputi Makassar, Bonthain, Bone, Pare-Pare, Luwu, Mandar, dan Buton Laiwui. Dalam melaksanakan tugas pemerintahannya, asisten residen dibantu oleh seorang aspiran kontrolir (*aspirant controleur*) dan seorang juru tulis. Asisten residen bertanggung jawab kepada gubernur atau residen setelah terjadi perubahan struktur pemerintahan pada tahun 1983.

Pemerintahan di bawah *afdeeling* terbagi kedalam beberapa onderafdeeling yang masing-masing dikepalai seorang controleur yang bertanggung jawab kepada asisten residen. Dalam menjalankan tugas pemerintahannya, *controleur* berhubungan langsung dengan kepala-kepala pemerintahan bumi putra (*regent*) yang ada di bawahnya. Demi kelancaran tugas-tugasnya, *controleur* dibantu oleh beberapa pegawai bumiputra seperti seorang jaksa, seorang juru tulis, dan seorang juru bicara. Seorang *contoleur* juga diberi wewenang untuk memimpin pasukan polisi, melakukan pengaturan pemungutan pajak, menentukan kerja wajib, melakukan pengadilan, dan tugas-tugas lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemerintahan kekuasaan.

Jabatan-jabatan gubernur, asisten residen, dan *controleur*, semuanya dijabat oleh Belanda. Berdasarkan Statblad No. 573 Tahun 1910, di bawah *onderafdeeling* terdapat beberapa distrik yang masing-masing dikepaai oleh seorang bupati (*regent*) yang berasal dari kalangan bumiputra. Bupati (*regent*) dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada controleur. Bupati membawahi beberapa kepala kampung dan polisi kampung. Untuk kelancaran tugasnya bupati dibantu oleh dua orang sekretaris dan beberapa petugas pajak yang biasanya berasal dari kerabat bupati yang bersangkutan.

Sistem birokrasi pemerintahan yang diterapkan di Sulawesi Selatan pada dasarnya tidak banyak mengalami perbedaan dengan sistem birokrasi pemerintahan yang berlangsung di Daerah Istimewa Yogyakarta. Disamping terdapat sistem birokrasi pemerintahan di bawah kekuasaan residen dan gubernur jenderal dalam struktur pemerintahan Hindia Belanda, terdapat pula sistem birokrasi pemerintahan kesultanan. Sistem birokrasi pemerintahan di bawah kekuasaan residen atau Gubernur Jenderal Belanda merupakan sistem birokrasi pemerintahan modern yang diterapkan oleh pemerintah kolonia dengan dikepalai oleh *pepatih dalem*. Seorang *pepatih dalem* yang menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan sehari-hari harus bertanggung jawab kepada sultan di satu pihak dan Gubernur Belanda di pihak lain. Namun, dalam praktiknya seorang *pepatih dalem* lebih cenderung mengutamakan pertanggungjawaban tugas-tugasnya kepada Gubernur Belanda daripada kepada Sultan.

Kedudukan *pepatih dalem* dalam birokrasi pemerintahan adalah sebagai kesultanan dan pegawai Gubernur Belanda. Kedudukan *pepatih dalem* tersebut membawa konsekuensi pada munculnya dualisme kekuasaan dalam sistem birokrasi yang berlangsung pada saat itu. Lembaga *pepatih dalem* yang bertugas menjalankan roda pemerintahan sehari-hari dihadapkan pada dilema dan konflik kepentingan antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan sultan. Sistem pemerintahan kesultanan yang merupakan kelanjutan dari birokrasi tradisional- kerajaan yang berasal dari birokrasi Mataram mendudukan segala kekuasaan berpusat pada diri sultan sebagai penguasa tunggal. Menurut Sumardjan (1981), konsep kerajaan Jawa adalah satu lingkaran konsentris yang mengelilingi sultan sebagai pusat kekuasaan. Sultan adalah satu-satunya sumber kekuatan dan kekuasaan bagi masyarakat.

Di dalam struktur birokrasi Kerajaan Jawa, sistem pemerintahan diatur secara terpusat dan bersifat otokratis. Segala kekuasaan terkonsentrasi pada level pemerintahan kerajaan. Struktur politik

kekuasaan yang berlaku dalam kesultanan merupakan satu lingkaran konsentris. Lingkaran yang paling dalam adalah sultan dan lembaga keraton. Lingkaran kekuasaan inti terdiri dari sultan, kaum bangsawan, dan keluarga dekat sultan yang mempunyai kekuasaan langsung di bawah sultan. Golongan kaum bangsawan inilah yang disebut abdi dalem atau orang yang mencurahkan pengabdianya untuk kepentingan sultan. Para abdi dalem tidak melayani kepentingan masyarakat umum, tetapi melayani kepentingan raja (sultan).

Orientasi politik dan tugas dari para abdi dalem semata-mata untuk mendahulukan kepentingan sultan daripada kepentingan rakyat banyak. Sikap feodalistik yang diturunkan dari birokrasi kerajaan tersebut sulit terhapuskan dalam masa birokrasi pemerintahan Belanda. Bahkan pada era birokrasi modern saat ini, masing sering ditemukan aparat birokrasi yang sulit bersikap kritis kepada pimpinannya.

Kedudukan *pepatih dalem* dalam birokrasi pemerintah kolonial adalah sebagai pegawai kesultanan dan pegawai gubernur Belanda. Kedudukan pepatih dalem tersebut membawa konsekuensi pada munculnya dualisme kekuasaan dalam sistem birokrasi yang berlangsung pada saat itu. Lembaga Pepatih Dalem yang bertugas menjalankan roda pemerintahan sehari-hari dihadapkan pada dilema dan konflik kepentingan antara kepentingan kolonial dengan kepentingan Sultan. Sistem pemerintahan kesultanan yang merupakan kelanjutan dari birokrasi tradisional kerajaan yang berasal dari birokrasi Mataram mendudukan segala kekuasaan berpusat pada diri sultan sebagai penguasa tunggal (Suwarno, 1984). Menurut Sumardjan (1981), konsep Kerajaan Jawa adalah satu lingkaran konsentrasi yang mengelilingi sultan sebagai pusat kekuasaan. Sultan adalah sumber satu-satunya kekuatan dan kekuasaan bagi masyarakat.

Lingkaran kekuasaan birokrasi Kerajaan Jawa, sistem pemerintahan diatur secara berpusat yang bersifat otokratis, segala kekuasaan

terkonsentrasi pada level pemerintahan kerajaan. Struktur politik kekuasaan yang berlaku dalam kesultanan merupakan satu lingkaran konsentrasi, lingkaran yang paling dalam adalah sultan dan lembaga keraton. Lingkaran kekuasaan inti terdiri dari sultan, kaum bangsawan, dan keluarga dekat sultan yang mempunyai kekuasaan langsung dibawah sultan. Golongan kaum bangsawan inilah yang disebut sebagai abdidalem atau orang yang mencurahkan pengabdianya untuk kepentingan sultan. Para abdidalem tersebut pada dasarnya merupakan bentuk birokrasi yang dibentuk sebagai kepanjangan tangan kepentingan sultan. Para abdidalem tidak melayani kepentingan masyarakat umum, tetapi melayani kepentingan raja (sultan).

Dalam kritik keseharian, peran abdidalem tidak hanya sekadar memberikan pelayanan keluarga kerajaan, tetapi para abdidalem tersebut karena kedudukan merupakan kelompok elite sosial dalam masyarakat. Para abdi dalem diberi kewenangan untuk menyelenggarakan kekuasaan teritorial, perpajakan, pengadilan, keamanan, dan keagamaan. Dengan kewenangan yang diberikan sultan kepada para abdidalem tersebut, abdidalem kemudian mengasosiasikan dirinya dalam kedudukan sebagai kelas elite dalam strata sosial masyarakat yang ada. Penyelenggaraan kekuasaan yang diberikan oleh sultan kepada para abdidalem tersebut lebih merupakan pemberian fungsi kekuasaan daripada bentuk pelayanan kepada masyarakat. Fungsi birokrasi yang diharapkan sebagai lembaga pelayanan masyarakat menjadi terkalahkan oleh adanya orientasi politik birokrasi yang memosisikan diri sebagai elite penguasa.

Pola sikap dan mentalitas para abdi dalem yang menonjolkan sikap sebagai seorang aristokrat (priyayi) sangat berpengaruh terhadap pola pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Aparat birokrasi pemerintah pada saat itu cenderung memosisikan diri sebagai penguasa yang harus dilayani daripada melayani masyarakat sehingga kinerja pelayanan yang diberikan sangat tidak *public accountable* dan jauh dari

kepentingan publik. Birokrasi kerajaan memperoleh otoritas memungut upeti dari masyarakat untuk menambah penghasilan. Pada masa sekarang, pola sikap dan nilai tersebut termanifestasikan kedalam bentuk-bentuk pemberian uang suap atau pungutan liar kepada masyarakat yang ingin memperoleh akses pelayanan cepat dari birokrasi.

Pemberian otonomi pada penguasa lokasi hukum dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan birokrasi kepada masyarakat dan bukan melanggengkan kepentingan politik kekuasaan. Para pejabat birokrasi lokal bagaikan raja-raja kecil yang mempunyai kekuasaan dan kedaulatan wilayah. Dengan kekuasaan, mereka dapat memaksakan kehendak kepada masyarakat. Tindakan apapun yang dilakukan pejabat birokrasi lokal terhadap rakyatnya tidak pernah mendapat teguran dari pemerintah kolonial. Masyarakat kelas bawah tetap mengirimkan upeti atau pajak secara teratur. Peran dan kedudukan bupati—semasa pemerintahan Belanda—lebih mementingkan pemerintah pemerintah kolonial. Namun, peran bupati pada masa pemerintahan kolonial turut berperan sebagai agen bagi pembunuh ambisi politik dan kepentingan dagang pemerintah kolonial Belanda (Suwarno, 1994).

**SAMUDRA BIRU**

**SAMUDRA BIRU**

## BAB III

# FAKTOR PEMBANGKIT REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK

Reformasi administrasi publik adalah suatu upaya perubahan yang dilakukan secara sadar dan terencana dari segala aspek kehidupan terutama aspek penyelenggaraan administrasi negara sehingga dapat mencapai tujuan secara rasional. Setidaknya, terdapat 4 faktor yang mempengaruhi reformasi administrasi di negara-negara berkembang, yaitu ketidakpuasan kepada pemerintah, munculnya teori-teori ekonomi baru, globalisasi dan perdagangan bebas, serta perkembangan teknologi.

Gerakan reformasi administrasi disebabkan karena birokrasi tidak mampu merespons keinginan masyarakat. *Traditional bureaucracy* sebagai konsepsi birokrasi yang selama ini kita kenal tidak bisa menyesuaikan diri adaptif dengan pesatnya perkembangan masyarakat. Alhasil, tuntutan publik tidak terpenuhi. Secara terperinci, bab ini akan menguraikan faktor-faktor yang mempengaruhi reformasi administrasi di negara-negara berkembang.

SAMUDRA BIRU

## A. Ketidakpuasan terhadap Pemerintah

Ketidakpuasan terhadap pemerintah bersumber pada terlalu besarnya organisasi pemerintah. Dampaknya, pemerintah terkesan cenderung mengonsumsi seluruh sumber daya yang ada. Selanjutnya, pemerintah menjadi terlalu campur tangan dan melakukan kegiatan-kegiatan yang sebenarnya bisa dilakukan oleh swasta dan masyarakat sendiri. Dengan kata lain, pemerintah dipandang menggunakan cara-cara usang dalam menerapkan manajemen baru. Selain itu, masyarakat mengalami krisis kepercayaan terhadap pemerintah menyebabkan rasa tidak puas sehingga reformasi administrasi publik urgen dilakukan.

Demokrasi yang tidak dilaksanakan dengan semestinya akan menimbulkan permasalahan politik. Ada kesan bahwa kedaulatan rakyat berada di tangan sekelompok tertentu, bahkan lebih banyak dipegang oleh para penguasa. Dalam UUD 1945 Pasal 2 telah disebutkan bahwa “*Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR*”. Secara *de jure* (secara hukum) kedaulatan rakyat dilakukan oleh MPR sebagai wakil-wakil dari rakyat. Akan tetapi *secara de facto* (dalam kenyataannya), anggota MPR sudah diatur dan direkayasa, sehingga sebagian besar anggota MPR diangkat berdasarkan ikatan kekeluargaan (nepotisme). Keadaan seperti ini mengakibatkan munculnya rasa tidak percaya kepada institusi pemerintah, DPR, dan MPR.

Ketidakpercayaan itulah yang menimbulkan munculnya gerakan reformasi. Gerakan reformasi menuntut untuk dilakukan reformasi total di segala bidang, termasuk keanggotaan DPR dan MPR yang dipandang sarat dengan nuansa KKN. Gerakan reformasi juga menuntut agar dilakukan pembaharuan terhadap lima paket undang-undang politik yang dianggap menjadi sumber ketidakadilan, di antaranya:

1. UU No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum
2. UU No. 2 Tahun 1985 tentang Susunan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang DPR/MPR

3. UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.
4. UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum
5. UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Massa.

Demonstrasi yang dilakukan oleh para mahasiswa bertambah gencar setelah pemerintah mengumumkan kenaikan harga BBM. Tragedi Trisakti juga telah mendorong munculnya solidaritas dari kalangan kampus dan masyarakat untuk lebih vokal menantang kebijakan pemerintahan yang dipandang tidak demokratis dan tidak merakyat. Soeharto kembali ke Indonesia, namun tuntutan dari masyarakat agar Presiden Soeharto mengundurkan diri semakin masif. Rencana kunjungan mahasiswa ke Gedung DPR/MPR untuk melakukan dialog dengan para pimpinan DPR/MPR akhirnya berubah menjadi mimbar bebas. Para mahasiswa memilih untuk tetap tinggal di gedung wakil rakyat sebelum tuntutan reformasi total dipenuhinya. Tekanan-tekanan para mahasiswa melalui demonstrasi agar Presiden Soeharto mengundurkan diri akhirnya mendapat tanggapan dari Harmoko sebagai pimpinan DPR/MPR. Maka, pada tanggal 18 Mei 1998 pimpinan DPR/MPR mengeluarkan pernyataan agar Presiden Soeharto mengundurkan diri.

Selanjutnya, Presiden Soeharto mengadakan pertemuan dengan tokoh-tokoh agama dan tokoh-tokoh masyarakat di Jakarta. Kemudian, Presiden mengumumkan tentang pembentukan Dewan Reformasi, melakukan perubahan kabinet, dan segera melakukan Pemilihan Umum dan tidak bersedia dicalonkan kembali sebagai Presiden. Dalam perkembangannya, upaya pembentukan Dewan Reformasi dan perubahan kabinet tidak dapat dilakukan. Akhirnya, pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto menyatakan mengundurkan diri sebagai Presiden Republik Indonesia dan menyerahkan Jabatan Presiden kepada Wakil Presiden Republik Indonesia, B.J. Habibie. B.J. Habibie

kemudian langsung diambil sumpah oleh Mahkamah Agung sebagai Presiden Republik Indonesia yang baru.

Banyak hal yang mendorong timbulnya reformasi pada masa pemerintahan Orde Baru. Ketidakadilan di bidang politik, ekonomi dan hukum menjadi faktor pemicu utama. Tekad Orde Baru pada awal kemunculannya pada tahun 1966 adalah akan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

## **B. Negara Berkembang dan Gerakan Reformasi**

Pada umumnya, negara-negara berkembang mempunyai ciri-ciri pola dasar sistem administrasi tiruan atau jiplakan dari sistem colonial. Selain itu, negara berkembang cenderung kekurangan sumber daya yang berkualitas, cenderung mengutamakan atau berorientasi pada kepentingan pribadi maupun kelompok, formalisasi birokrasi, cenderung bersifat otonom, sangat lamban dan birokratis, dan memiliki dominasi unsur-unsur non birokrasi dalam pengambilan keputusan.

Sejak tahun 1980-an, suatu gerakan reformasi global telah dimulai. Gerakan ini didorong oleh 4 (empat) variabel besar, yakni politik, sosial, ekonomi, dan institusional. Empat variabel tersebut dijelaskan sebagai berikut:

### 1. Politik

Keunggulan demokrasi, kekuatan publik serta keunggulan sistem pasar menimbulkan tekanan politik di berbagai negara di dunia untuk melakukan transformasi peran pemerintah untuk mengurangi peran dan fungsinya. Langkah ini kemudian diikuti dengan tuntutan untuk mengakui dan meningkatkan peran *civil society* dan membangun kepercayaan publik kepada lembaga-lembaga pemerintah.

## 2. Sosial

Beberapa negara di dunia telah mengalami perubahan sosial yang mendasar, yaitu melakukan rekonstruksi ulang terhadap tatanan hukum, ekonomi, sosial, dan politik. Hal ini ditandai adanya perubahan mendasar dari masyarakat industri kepada masyarakat informasi. Perubahan ini menuntut adanya perubahan pada pemerintahan di seluruh negara di dunia.

## 3. Ekonomi

Krisis ekonomi pada tahun 1990-an di berbagai negara di dunia mendorong pergerakan reformasi di bidang perpajakan untuk menarik investor masuk. Selain itu, berbagai negara berkembang di dunia juga melakukan langkah langkah privatisasi sebagai respon terhadap tekanan ekonomi.

## 4. Institusional

Semua negara di dunia telah menjadi bagian dari sistem ekonomi dan politik global. Kondisi ini ditandai dengan semakin berkembangnya kelembagaan di luar negara, seperti *World Bank*, IMF, WTO, ADB yang mengatur globalisasi dunia. Di tingkat nasional dan lokal juga semakin banyak LSM.

Selain yang telah disebutkan di atas, terdapat beberapa faktor lain yang menjadi mempengaruhi reformasi administrasi negara berkembang antara lain:

1. Tingginya derajat sentralisasi
2. Sistem penganggaran yang sulit terintegrasi
3. Sistem perencanaan yang belum efektif
4. Sistem evaluasi kinerja pemerintah yang belum dapat memberikan umpan-balik yang memadai.

Berkaitan dengan agenda dan strategi fokus dalam percepatan reformasi administrasi negara berkembang, terdapat beberapa faktor yang diidentifikasi sebagai *key-leverage*, yaitu:

1. Penataan ulang kelembagaan penyelenggaraan negara secara lebih sehat dan efektif
2. Manajemen penyelenggaraan negara yang efisien dan efektif
3. Kompetensi kepemimpinan birokrasi atau kualitas SDM aparatur.

Caiden (1991) mengungkapkan beberapa alasan yang mempengaruhi reformasi administrasi negara antara lain karena kelembagaan aparat masih jauh dari kapasitas potensial, organisasi cenderung konservatif, dan inovasi lambat. Alasan Caiden ini mengindikasikan bahwa persoalan reformasi administrasi adalah persoalan teknis sehingga tidak memposisikan suatu negara dalam suhu politik yang bergejolak. Padahal, reformasi administrasi menggunakan beberapa instrumen yang memiliki nilai kontradiktif satu sama lain karena nilai dari organisasi publik dan privat yang digeneralisasi telah membuka peluang permainan politik. Margono (2005) menyebutkan bahwa bahwa demokrasi yang diinternalisasi masih dalam tahapan demokrasi formal prosedural sehingga memberi ruang para elit politik untuk mengebiri instrumen pada organisasi publik, yang mengakibatkan paradoks dalam demokrasi.

Pada masa perubahan yang demikian gencar ini, harapan masyarakat tidak muluk-muluk. Perubahan sosial yang fundamental menyebabkan lahirnya tuntutan dan tekanan baru. Menjalarnya urbanisasi dan sekularisasi menandai kebutuhan akan demokratisasi pemerintahan dan administrasi sehingga menyebabkan beban aparatur pemerintah bertambah besar. Mau tidak mau, adaptabilitas menjadi sebuah kebutuhan. Perubahan dan transformasi menyebabkan timbulnya pertentangan antara nilai lama dan baru serta antara nilai tradisional dan modern. Tekanan dan pertentangan tidak hanya terbatas pada tubuh

birokrasi, melainkan juga di kalangan masyarakat. Kalangan intelektual yang diharapkan mampu melakukan perbaikan terhadap kebobrokan birokrasi, justru menjadi kaum konservatif. Mereka bahkan menjadi stigma birokrasi, sehingga sifat birokrasi yang elitis terlalu menyenangkan sikap otoriter dan kurang berkomunikasi dengan masyarakat. Semakin hari, kebobrokan birokrasi justru semakin parah.

Dengan latar belakang dan kondisi demikian, kebutuhan akan perubahan dan adaptasi aparatur pemerintah sangatlah mendesak. Walaupun masalah yang mengitarinya terlalu kompleks dan rumit, suatu kebutuhan perubahan menjadi urgen. Konsekuensi logisnya, reformasi administrasi di negara sedang berkembang menjadi keharusan (*condition sine quanon*) dan menjadi perhatian utama pemerintah negara sedang berkembang, termasuk Indonesia. Reformasi administrasi merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan di negara berkembang terlepas dari tingkat perkembangan, arah, dan tujuannya. Kemampuan administratif dipandang penting bagi terlaksananya kebijaksanaan dan rencana pembangunan. Penyempurnaan kemampuan administratif penting untuk mengatasi masalah lingkungan, perubahan struktural, dan institusi tradisional atau perubahan tingkah laku individu dan atau kelompok, ataupun kombinasi dari keduanya.

### **C. Globalisasi dan Perdagangan Bebas**

Di tengah tantangan kompleks bangsa Indonesia menghadapi era global, pembaharuan, pemikiran-pemikiran yang inovatif dan produktif pada lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah patut mendapatkan dukungan dari semua komponen masyarakat. Dengan kata lain, reformasi administrasi negara di Indonesia harus sesegera mungkin menjadi pilihan para penyelenggara pemerintahan baik pusat maupun daerah guna mewujudkan *good governance*, pemerintahan yang bersih, sehat dan berwibawa.

Era globalisasi dan perdagangan bebas memberikan pengaruh dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perkembangan ekonomi dan pembangunan nasional dianggap telah menimbulkan ketimpangan ekonomi yang lebih besar. Monopoli sumber ekonomi oleh kelompok tertentu. Konglomerasi tidak mampu menghapuskan kemiskinan pada sebagian besar masyarakat Indonesia. Kondisi dan situasi politik di tanah air semakin memanas setelah terjadinya peristiwa kelabu pada tanggal 27 Juli 1996. Peristiwa ini muncul sebagai akibat terjadinya pertikaian di dalam internal Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Krisis politik sebagai faktor penyebab terjadinya gerakan reformasi bukan hanya menyangkut masalah sekitar konflik PDI saja. Akan tetapi, masyarakat menuntut adanya reformasi. Di dalam kehidupan politik, masyarakat beranggapan bahwa tekanan pemerintah pada pihak oposisi sangat besar. Hal ini terutama terlihat pada perlakuan keras terhadap setiap orang atau kelompok yang menentang atau memberikan kritik terhadap kebijakan pemerintah. Selain itu, masyarakat juga menuntut agar ditetapkan tentang pembatasan masa jabatan Presiden.

Terjadinya ketegangan politik menjelang pemilihan umum tahun 1997 telah memicu munculnya kerusuhan baru, yaitu konflik antar agama dan etnik yang berbeda. Menjelang akhir kampanye pemilihan umum tahun 1997, meletuslah kerusuhan di Banjarmasin yang banyak memakan korban jiwa. Pemilihan umum tahun 1997 ditandai dengan kemenangan Golkar secara mutlak. Golkar yang meraih kemenangan mutlak memberi dukungan terhadap pencalonan kembali Soeharto sebagai Presiden dalam Sidang Umum MPR tahun 1998–2003.

Sedangkan, kalangan masyarakat yang dimotori oleh para mahasiswa berkembang arus yang sangat kuat untuk menolak kembali pencalonan Soeharto sebagai Presiden. Dalam Sidang Umum MPR bulan Maret 1998, Soeharto terpilih sebagai Presiden Republik Indonesia dan BJ. Habibie sebagai Wakil Presiden. Selanjutnya, hal ini menimbulkan tekanan pada kepemimpinan Presiden Soeharto yang datang dari para

mahasiswa dan kalangan intelektual. Sejak munculnya gerakan reformasi yang dimotori oleh kalangan mahasiswa, masalah hukum menjadi salah satu tuntutan. Masyarakat menghendaki adanya reformasi di bidang hukum agar dapat mendudukan masalah-masalah hukum pada kedudukan atau posisi yang sebenarnya.

#### **D. Krisis Ekonomi**

Krisis moneter yang melanda negara-negara di Asia Tenggara sejak bulan Juli 1996, mempengaruhi perkembangan perekonomian Indonesia. Ekonomi Indonesia ternyata belum mampu untuk menghadapi krisis global. Krisis ekonomi Indonesia berawal dari melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika Serikat. Ketika nilai tukar rupiah semakin melemah, maka pertumbuhan ekonomi Indonesia menjadi 0% dan berakibat pada iklim bisnis yang semakin bertambah lesu. Kondisi moneter Indonesia mengalami keterpurukan dengan dilikuidasinya sejumlah bank pada akhir tahun 1997. Sementara itu—untuk membantu bank-bank yang bermasalah—pemerintah membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (KLBI). Ternyata usaha yang dilakukan pemerintah tidak dapat memberikan hasil. Pinjaman bank-bank bermasalah tersebut justru semakin bertambah besar dan tidak dapat dikembalikan begitu saja.

Krisis moneter tidak hanya menimbulkan kesulitan keuangan negara, tetapi juga telah menghancurkan keuangan nasional. Faktor lain yang menyebabkan krisis ekonomi yang melanda Indonesia tidak terlepas dari masalah utang luar negeri. Utang luar negeri Indonesia menjadi salah satu faktor penyebab munculnya krisis ekonomi. Namun, utang luar negeri Indonesia tidak sepenuhnya merupakan utang negara meski sebagian lagi merupakan utang swasta. Tercatat bahwa utang yang menjadi tanggungan negara hingga 6 Februari 1998 mencapai 63,462 miliar dollar Amerika Serikat. Sedangkan, utang pihak swasta mencapai 73,962 miliar dollar Amerika Serikat. Akibat dari utang-utang tersebut,

kepercayaan luar negeri terhadap Indonesia semakin menipis. Keadaan seperti ini juga dipengaruhi oleh keadaan perbankan di Indonesia yang dianggap tidak sehat karena adanya kolusi dan korupsi serta tingginya kredit macet.

Penyimpangan Pasal 33 UUD 1945 oleh Pemerintah Orde Baru mempunyai tujuan menjadikan Negara Republik Indonesia sebagai negara industri. Namun sayangnya, penetapan tujuan tersebut tidak mempertimbangkan kondisi riil di masyarakat. Masyarakat Indonesia merupakan sebuah masyarakat agraris dengan tingkat pendidikan yang masih rendah. Sementara itu, pengaturan perekonomian pada masa pemerintahan orde baru sudah jauh menyimpang dari sistem perekonomian Pancasila. Dalam Pasal 33 UUD 1945 tercantum bahwa dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua dan untuk semua, baik di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Sebaliknya, sistem ekonomi yang berkembang pada masa pemerintahan orde baru adalah sistem ekonomi kapitalis yang dikuasai oleh para konglomerat dengan berbagai bentuk monopoli, oligopoli, dan diwarnai dengan korupsi dan kolusi.

Pola pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah orde baru bersifat sentralistis. Di dalam pelaksanaan pola pemerintahan sentralistis, semua bidang kehidupan berbangsa dan bernegara diatur secara sentral dari pusat pemerintah (Jakarta). Pelaksanaan politik sentralisasi yang sangat menyolok terlihat pada bidang ekonomi. Hal ini terlihat dari sebagian besar kekayaan dari daerah-daerah diangkut ke pusat. Akhirnya, hal ini menimbulkan ketidakpuasan pemerintah dan rakyat di daerah terhadap pemerintah pusat. Politik sentralisasi ini juga dapat dilihat dari pola pemberitaan pers yang bersifat Jakarta-sentris. Pemberitaan yang berasal dari Jakarta selalu menjadi berita utama. Sebaliknya, peristiwa yang terjadi di daerah biasanya kalah saing dengan berita-berita yang terjadi di Jakarta. Berita dari Jakarta lebih mampu dalam merebut ruang dan halaman walaupun yang memberitakan adalah pers daerah.

## E. Strategi Reformasi Administrasi

Tiga tujuan internal reformasi administrasi publik adalah efisiensi administrasi, penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi, serta pengenalan dan penggalakan sistem merit, pemakaian PPBS, dan pemrosesan data. Selanjutnya, strategi reformasi administrasi reformasi menurut Abidin (2006) dapat dilakukan melalui:

1. Peningkatan Kemampuan Birokrasi

Birokrasi diharapkan mampu mewujudkan kebijakan-kebijakan yang normatif menjadi kenyataan di lapangan. Hal ini dapat dilakukan melalui perbaikan institusi publik, perbaikan prosedur pelayanan, dan peningkatan kemampuan sumber daya manusia aparatur.

2. Perbaikan Prosedur & Tata Laksana Pengelolaan Kekayaan Negara

Perbaikan prosedur dan tata laksana pengelolaan kekayaan negara dilakukan dengan mendahulukan kepentingan publik, keselamatan kekayaan negara, dan kebenaran secara hukum.

3. Penetapan Pejabat Publik

Penetapan pejabat publik hendaknya melalui kriteria dan prosedur terbuka dengan menempatkan persyaratan ketaatan, kejujuran, dan keahlian sebagai syarat pokok.

Reformasi administrasi publik diharapkan dapat mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik sehingga perbaikan kinerja dan praktik administrasi yang tidak sehat dapat dilakukan. Hakikatnya, reformasi birokrasi muncul sebagai upaya menata ulang proses birokrasi dari tingkat Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah dan melakukan terobosan baru dengan langkah bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, *out of the box*, merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktik manajemen pemerintah pusat dan daerah, serta menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru.

**SAMUDRA BIRU**

## BAB IV

# MEWUJUDKAN *GOOD GOVERNANCE* MELALUI PELAYANAN PUBLIK

Seiring dengan perkembangan zaman yang pesat, masyarakat semakin terbuka dalam menuntut peningkatan kualitas pelayanan publik. Kredibilitas pemerintah diuji dalam menghadapi dan mengatasi berbagai permasalahan yang muncul dalam pelayan publik. Terselenggaranya *good governance* dalam pelayanan publik melibatkan semua pihak yang berkepentingan, baik dalam lingkungan masyarakat selaku *stakeholder* maupun lingkungan birokrasi selaku penyedia dan penyelenggara pelayanan publik. Sejalan dengan penyelenggaraan *good governance*, prinsip-prinsip *good governance* harus diimplementasikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintahan yang baik akan mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas. Apabila *good governance* didukung oleh partisipasi masyarakat maupun *stakeholder* lainnya, maka kesejahteraan pun akan tercapai.

### A. Ekspektasi *Good Governance*

Masyarakat berharap agar *good governance* atau pemerintahan yang baik terwujud melalui pelayanan publik yang efektif, efisien, akuntabel,

transparan, dan bertanggung jawab. Efektif dapat diartikan bahwa penyelenggaraan *good governance* atau pemerintahan yang baik harus sesuai dengan perencanaan yang telah dipersiapkan secara strategis. Sedangkan, efisien berarti penyelenggaraan *good governance* bisa berhasil guna mencapai tujuan serta berdaya guna dalam menghasilkan tujuan yang telah ditetapkan dalam pelaksanaan pelayanan publik. Akuntabel berarti bahwa pemerintah harus bisa mempertanggungjawabkan pelaksanaan pelayanan publik.

Masyarakat berharap bahwa penyelenggaraan pemerintah berjalan dengan transparan. Transparan berarti bahwa kebijakan yang dilakukan oleh penyelenggara negara harus bersifat terbuka, tidak ada yang ditutupi. Hal ini bertujuan untuk melihat hasil kerja yang telah dilakukan oleh instansi pemerintah sehingga masyarakat mampu memberikan nilai atau mengapresiasi kinerja aparatur negara. Selain itu, masyarakat juga memiliki ekspektasi bahwa pemerintah mampu mempertanggungjawabkan hasil kinerja di setiap akhir tahun penyelenggaraan pelayanan publik.

Saat ini, permasalahan yang sering ditemui di Indonesia ialah masih banyaknya oknum-oknum penyelenggara negara yang tersandung masalah hukum. Hal ini berarti bahwa pelayanan publik masih jauh dari kata *good governance* (pemerintahan yang baik). Faktanya, *good governanc* masih sebatas ikon. Padahal seharusnya *good governance* atau pemerintahan yang baik segera diwujudkan. Perlu diberikan perhatian yang lebih serius untuk membangun Indonesia yang lebih baik dan maju. Perwujudan *good governance* atau pemerintahan yang baik bisa didukung secara strategis melalui pelayanan publik.

## **B. Urgensi Pembaharuan Pelayanan Publik**

Pelayanan publik dapat menjadi tolak ukur untuk menilai hasil kerja pemerintahan secara birokrasi. Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintahan atau perijinan

mungkin dilakukan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik atau pelayanan umum dan pelayanan administrasi pemerintahan atau pelayanan perijinan mungkin juga diselenggarakan sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, pelayanan publik dapat disebut penggerak yang sangat penting untuk mewujudkan *good governance* (pemerintahan yang baik).

Setidaknya, terdapat tiga hal yang dianggap penting dalam melatarbelakangi pembaharuan penyelenggaraan pelayanan publik. Pertama, adanya perbaikan kinerja terhadap pelayanan publik yang dinilai oleh *stakeholders* (baca: pemerintah, warga masyarakat dan sektor usaha). Kedua, pelayanan publik dilakukan dengan cara interaksi secara intensif. Ketiga, pelayanan publik yang mencirikan *good governance* atau pemerintahan yang baik dapat diterjemahkan secara lebih mudah dan berdampak nyata melalui praktik langsung pelayanan publik.

Dewasa, ini fenomena pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah masih sering bermasalah. Misalnya saja dalam hal prosedur pelayanan yang masih bertele-tele dan tidak sesuai dengan prosedur yang telah ada. Alhasil, banyak waktu yang terbuang serta masih terdapat ketidakpastian waktu dan harga yang sulit dijangkau wajar oleh masyarakat. Pada gilirannya, hal ini dapat menyebabkan munculnya ketidakpercayaan terhadap pemberi atau penyelenggara pelayanan publik. Konsekuensinya, masyarakat lebih memilih jalan alternatif untuk mendapatkan pelayanan secara lebih cepat dan tidak menunggu lama. Mereka lebih cenderung memberikan biaya tambahan ataupun menyuruh orang lain.

Oleh karena itu, upaya perbaikan terhadap kualitas maupun kinerja penyelenggaraan pelayanan publik yang berkesinambungan harus dilakukan. Hal tersebut dilakukan demi terwujudnya pelayanan publik yang prima. Adapun, upaya yang dilakukan pemerintah untuk mewujudkan *good governance* (pemerintahan yang baik) bisa dilakukan dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance*. Penerapan ini

diharapkan bisa menghasilkan pelayanan publik yang prima sehingga kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat pulih.

### C. Aplikasi Prinsip *Good Governance*

Aplikasi (penerapan) prinsip-prinsip *good governance* atau pemerintahan yang baik sangatlah penting. Aplikasi itu bertujuan untuk meningkatkan kinerja aparatur pemerintahan. Selain itu, penerapan prinsip-prinsip *good governance* (pemerintahan yang baik) berpotensi menggiatkan perubahan di birokrasi pemerintahan demi terwujudnya pelayanan publik yang prima dan lebih baik. Kini, masyarakat menganggap pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintahan masih terkesan tidak profesional, lamban, dan mengeluarkan biaya yang sangat mahal. Hal ini menimbulkan gambaran buruk birokrasi pemerintahan di mata masyarakat.

Persepsi buruk birokrasi didukung dengan prosedur kerja yang belum tertib, ketidakprofesionalitas penyelenggara pelayanan publik, belum adanya netralitas dan kesejahteraan masyarakat, serta masih sering terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), serta disiplin kerja aparatur negara yang masih rendah. Menurut Sadjijono, *good governance* mengandung arti sebuah kegiatan dari suatu lembaga pemerintah yang dijalankan berdasarkan kepentingan rakyat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita negara”.<sup>1</sup> Selanjutnya, LAN & BPKP (2000) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan *good governance* adalah bagaimana pemerintah berinteraksi dengan masyarakat dan mengelola sumber-sumber daya dalam pembangunan”.<sup>2</sup> Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000 merumuskan bahwa arti *good governance* ialah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

<sup>1</sup> Sadjijono, Fungsi Kepolisian dalam Pelaksanaan *Good Governance* (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2007), hal, 203.

<sup>2</sup> LAN & BPKP, Akuntabilitas dan *good governance* (Jakarta: Penerbit LAN, 2000), hal. 5.

Berdasarkan definisi di atas dapat disimpulkan bahwa *good governance* atau pemerintahan yang baik merupakan suatu kegiatan lembaga pemerintah yang didasarkan untuk kepentingan masyarakat dan norma yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita negara. Adapun, kekuasaan telah diatur dalam berbagai hal tingkatan pemerintahan negara. Pada umumnya, *good governance* (pemerintahan yang baik) dapat diartikan sebagai hasil dari mengikuti prinsip-prinsip dasar *good governance*. Konsep dasar *good governance* telah lama dilaksanakan oleh semua pihak warga masyarakat. Namun demikian, masih banyak warga masyarakat yang rancu dan kurang mengetahui konsep dari *good governance*.

Banyak pihak menerjemahkan secara sederhana bahwa *good governance* sebagai tata pemerintahan. Padahal, tata pemerintahan bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga eksekutif belaka. Pemerintah (*government*) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut *governance*. Pada dasarnya, pemerintah harus bisa menciptakan suatu lingkungan politik, ekonomi, budaya, sosial, keamanan, dan hukum yang kondusif.

Adapun Prinsip-prinsip *good governance* dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000. Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik terdiri atas:

- a. Profesionalitas, meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberikan pelayanan yang mudah, cepat, tepat, dengan biaya terjangkau.
- b. Akuntabilitas, meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat.
- c. Transparansi, menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjadi kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai.

- d. Pelayanan prima, penyelenggaraan pelayanan publik yang mencakup prosedur yang baik, kejelasan tarif, kepastian waktu, kemudahan akses, kelengkapan sarana dan prasarana serta pelayanan yang ramah dan disiplin.
- e. Demokrasi dan partisipasi, men-dorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.
- f. Efisiensi dan efektivitas, menjamin terselenggaranya pelayanan terhadap masyarakat dengan meng-gunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.
- g. Supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat, mewujudkan adanya penegakkan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

#### **D. Hakikat dan Asas Pelayanan Publik**

Pelayanan publik merupakan segala kegiatan pelayanan yang dilakukan ataupun dilaksanakan langsung oleh penyelenggara pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik juga bagian dari pelaksanaan ketentuan tugas dan fungsi yang sesuai dengan peraturan yang tertera dalam perundang-undangan. Pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat merupakan tugas dan kewajiban pegawai atau aparatur negara yang berada di instansi pemerintah. Pelayanan publik secara langsung dapat berupa barang maupun jasa sehingga timbul kepuasan kepada masyarakat.

Untuk dapat memberikan pelayanan yang memuaskan bagi pengguna jasa, penyelenggara pelayanan harus memenuhi asas-asas pelayanan sebagai berikut (Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004):

- a. **Transparansi**  
Bersifat terbuka, mudah, dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan serta disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
- b. **Akuntabilitas**  
Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. **Kondisional**  
Hal ini berarti bahwa pelayanan publik sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
- d. **Partisipatif**  
Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
- e. **Kesamaan Hak**  
Tidak diskriminatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.
- f. **Keseimbangan Hak dan Kewajiban Pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak.**

Asas-asas di atas seharusnya dimanifestasikan dalam pelayanan publik yang adil, inklusif, dan setara. Dalam praktiknya, pelayanan publik masih jauh dari harapan. Apabila dianalisis, terdapat faktor-faktor penyebab terjadinya pelayanan publik yang buruknya, antara lain:

- a. Adanya sikap pemerintah yang kurang baik dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Aparatur negara masih cenderung bersikap egois dan hanya mementingkan kebutuhan pribadi.

- b. Kurangnya pengetahuan atau *knowledge*, sehingga masyarakat hanya pasrah dengan pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara. Hal ini disebabkan oleh kurangnya pengetahuan dan daya kritis yang dimiliki oleh masyarakat.
- c. Kurangnya informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat ini menjadi alasan proses penyampaian informasi tidak berjalan dengan seharusnya.
- d. Penyelenggaraan pelayanan publik masih kurang responsive. Hal ini masih sering terjadi di berbagai instansi pemerintah yang menyediakan pelayanan publik mulai dari unsur pelayanan publik, hingga petugas penyelenggara pelayanan publik sampai dengan instansi pemerintah.
- e. Penyampaian saran, keluhan atau aspirasi dari masyarakat masih sering diabaikan. Pada dasarnya, aparatur negara masih kurang menanggapi saran dan keluhan dari warga masyarakat. Akibatnya, pelayanan hanya berjalan semauanya dan dilaksanakan dengan apa adanya tanpa perbaikan.

Selanjutnya, ada beberapa cara yang bisa dilakukan untuk memecahkan masalah terkait pelayanan publik, yaitu:

- a. Pengembangan *Standard Operating Procedures* (SOP)  
Dengan ditingkatkannya *Standard Operating Procedures* (SOP) diharapkan dapat memastikan bahwa proses pelayanan yang diberikan kepada masyarakat konsisten dengan *Standard Operating Procedures* (SOP).
- b. Penetapan Standar Pelayanan  
Standar pelayanan merupakan wujud komitmen terhadap penyelenggara pelayanan publik yang ditujukan untuk menyediakan pelayanan yang berkualitas.

c. Pengembangan Survey Kepuasan Pelanggan

Demi menjaga kepuasan yang diberikan penyelenggara pelayanan publik, maka aparatur negara harus bisa menjaga mekanisme penilaian yang telah diberikan oleh masyarakat terhadap pelayanan publik.

d. Pengembangan Sistem Pengelolaan Pengaduan.

Munculnya pengaduan masyarakat merupakan sebuah informasi penting bagi aparatur negara agar bisa mengetahui hasil kinerja sehingga aparatur negara mampu konsisten dalam mempertahankan pelayanan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan.

*Good governance* dimulai dari memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Pada dasarnya, *good governance* atau pemerintahan yang baik membutuhkan interaksi atau keterlibatan antara aparatur negara dengan masyarakat secara langsung. Dengan adanya pendekatan antara aparatur negara dengan masyarakat, hubungan aparatur negara dan masyarakat akan serasi. Pelaksanaan *good governance* yang baik harus didukung dengan tiga pilar, yaitu aparatur negara, masyarakat, dan sektor swasta. Kesalingterhubungan antara tiga pilar tersebut dapat mewujudkan *good governance*. Jika beban hanya ditumpahkan pada pemerintahan atau aparatur negara, maka keberhasilannya pun kurang optimal. Bahkan, akan memerlukan waktu yang sangat panjang dan bertele-tele. Birokrasi pemerintahan menghasilkan jasa.

Pelayanan publik juga dapat disebut sebagai pelayanan yang menghasilkan produk- produk yang tidak kasat mata. Pelayanan publik merupakan interaksi antara masyarakat dengan aparatur negara yang disediakan suatu organisasi pelayanan publik untuk melayani masyarakat. Di Indonesia, pelayanan publik masih sangat lekat dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta permainan pasar yang menyediakan tarif setinggi mungkin. Bagi masyarakat awam kurang mengetahui ini

tidak bisa menggunakan posisi tawar menawar dengan penyelenggara pelayanan publik yang tidak sehat.

Pelayanan publik idealnya bisa mengurangi munculnya KKN dan mengurangi pungutan liar yang sering ditemui di ranah pelayanan publik. Untuk mewujudkan *good governance*, kinerja aparatur harus ditingkatkan. Perilaku aparatur negara selaku penyelenggara pelayanan publik terhadap masyarakat harus menunjukkan komitmen dan kepedulian aparat sehingga pelayanan publik yang prima dapat memperbaiki pelayanan yang belum maksimal. Saat ini, sering ditemui pelayanan publik yang ‘sulit’, misalnya pembuatan Kartu Tanda Penduduk atau KTP.

Masih sering ditemukan kesulitan untuk membuat Kartu Tanda Penduduk, baik dari berbagai aspek internal maupun eksternal. Hal ini terlihat dari masyarakat yang berusia sudah cukup untuk mempunyai Kartu Tanda Penduduk, tetapi belum memiliki KTP. Hal seperti ini bisa terjadi karena kurangnya interaksi antara masyarakat dengan aparatur negara. Hal tersebut juga dapat dipicu oleh rasa apatis yang muncul dari dalam diri masyarakat. Kinerja terhadap pelayanan publik bisa dinilai buruk karena aparatur negara belum berhasil melaksanakan transparansi dan akuntabilitas yang seharusnya menjadi acuan dalam pelayanan publik. Solusinya, aparatur negara harus berusaha memecahkan suatu masalah agar tercapai kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik. Selain sulitnya proses pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), masih banyak hal yang harus diperbaiki dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.

**SAMUDRA BIRU**

## BAB V

# PELAYANAN PUBLIK ERA OTONOMI DAERAH

*Good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak hanya menjadi urusan pemerintah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik juga melibatkan internal birokrasi maupun luar birokrasi publik (lintas sektoral). Konsepsi *good governance* dapat terwujud manakala pemerintah dapat memberikan pelayanan yang prima terhadap publik (masyarakat). Hakikatnya, pemerintah adalah pelayan publik (*public servant*). Kualitas pelayanan publik yang dilakukan pemerintah dalam rangka mewujudkan *good governance* seringkali dianggap sebagai cermin dari kualitas birokrasi secara umum. Sejatinya, pelayanan terkait dengan sistem, sumber daya aparatur dan paradigma berpikir yang melatari proses pelayanan. Di era otonomi daerah, pelayanan publik memiliki tantangan yang khas. Pada bab ini, akan diuraikan substansi makna dari konsep *good governance*, pelayanan publik dan otonomi daerah, benang merah antara *good governance* dengan pelayanan publik dan otonomi daerah (desentralisasi), dan perumusan strategi mewujudkan *good governance* melalui pelayanan publik dalam era otonomi daerah.

## A. *Good Governance* Era Otonomi Daerah

Penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah (aparatur negara) masih dihadapkan pada sistem pemerintahan yang belum efektif dan efisien. Pada saat ini persoalan yang dihadapi begitu sangat mendesak. Masyarakat sudah mulai cemas bahkan timbul rasa “tidak percaya” kepada pemerintah. Hal ini diperparah dengan mutu pelayanan aparatur yang makin menurun, bahkan memburuk.

Konsep dari *good governance* melalui pelayanan publik akan sulit diwujudkan manakala daerah tidak memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk membuat keputusan dalam rangka mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat lokal. Di era otonomi daerah, daerah harus memiliki prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi rakyat setempat sesuai dengan kondisi, potensi, dan karakteristik lokal. Kewenangan dan tanggung jawab untuk membuat keputusan sendiri sering disebut dengan istilah desentralisasi. Karenanya, *good governance* tidak bisa melepaskan diri dari masalah desentralisasi.

Sejalan dengan perkembangan sosial-ekonomi-politik masyarakat di berbagai negara, khususnya di egera-negara berkembang, peranan negara dan pemerintah yang sangat dominan dalam pembangunan nasional telah bergeser ke arah peran masyarakat dan swasta yang lebih besar. Kini, telah terjadi pergeseran paradigma dari konsep *government* ke arah *governance*, yang menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*). Selanjutnya, dikembangkan pandangan atau paradigma baru administrasi publik yang disebut dengan pemerintahan yang baik (*good governance*).

*Good* dalam *good governance* menurut Lembaga Administrasi Negara mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan

(nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial. Kedua, aspek- aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.<sup>1</sup> Berdasarkan pengertian ini, LAN mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional dan pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif, efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional.

Langkah-langkah inovatif menjadi salah satu pilihan yang harus diambil agar setiap elemen internal maupun eksternal secara sinergis dapat membangun kemampuan dalam mewujudkan tujuan nasional dengan pemerintah sebagai penggerakannya. Jaminan pelayanan internal juga harus ditingkatkan meski tuntutan mendasar terus berubah. Persoalan mendasarnya adalah bagaimana birokrasi pemerintah daerah (otonomi daerah) mampu menciptakan suatu nilai dan moral untuk melayani, dan bukan dilayani (Kartiwa, 1995).

Seperti disampaikan Bob Sugeng Hadiwinata, asumsi dasar *good governance* haruslah menciptakan sinergi antara sektor pemerintah (menyediakan perangkat aturan kebijakan), sektor bisnis (menggerakkan roda perekonomian), dan sektor *civil society* (aktivitas swadaya guna mengembangkan produktivitas ekonomi efektivitas, dan efisiensi).<sup>2</sup> Dengan demikian, konsepsi pemerintahan yang baik atau *good governance* mengandung arti hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat (*society*). Dalam hal ini, pemerintahan harus mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

<sup>1</sup> LAN & BPKP, Akuntabilitas dan Good Governance (Jakarta: Penerbit LAN, 2000), hal. 6.

<sup>2</sup> Bob Sugeng Hadiwinata, Good Governance; Konsep dan Teori, Mata Kuliah Demokrasi, Civil Society, dan Pemerintahan (Bandung: Universitas Padjadjaran, 2007), hal.

## **B. Pelayanan Publik (*Public Service*) Era Otonomi**

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang berkepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sementara itu, pelayanan umum oleh Lembaga Administrasi Negara (1998) diartikan sebagai segala bentuk kegiatan pelayanan umum yang dilaksanakan oleh instansi pemerintahan di pusat, di daerah, dan di lingkungan badan usaha milik negara dan daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam UU RI No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Mengutip dari berbagai pendapat mengenai makna dari pelayanan publik maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang memiliki kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Sementara itu, pelayanan publik merupakan isu utama (*main issue*) dalam ranah kebijakan publik. Hampir di seluruh sektor publik, pelayanan publik terus menjadi wacana yang tanpa ujung. Pemerintah Banyak menjanjikan keringanan yang pada akhirnya berujung pada kekecewaan masyarakat. Pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis karena perbaikan pelayanan publik cenderung “berjalan di tempat.” Padahal, implikasi pelayanan publik sangatlah luas dalam kehidupan ekonomi, politik, sosial, budaya dan sebagainya.

Alasan mendasar pelayanan publik menjadi isu utama (*main issue*) dalam ranah kebijakan publik adalah karena adanya *public interest* (kepentingan publik) harus dipenuhi oleh pemerintah. Pemerintah memiliki “tanggung jawab” atau *responsibility*. Mengingat pemerintah adalah pelayan publik (*public service*), maka pelayanan diberikan profesional dan tepat. Pelayanan publik harus dapat mengambil opsi tepat mengenai siapa mendapat apa, berapa banyak, dimana, kapan, dan sebagainya. Permasalahannya kini adalah bahwa pemerintah tidak memiliki tuntunan atau pegangan kode etik yang memadai.

Asumsi bahwa aparat pemerintah adalah pihak yang telah teruji pasti selalu membela kepentingan publik atau masyarakatnya, tidak selamanya benar. Banyak kasus membuktikan bahwa kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, partai dan bahkan struktur yang lebih tinggi justru mendikte perilaku seorang birokrat atau aparat pemerintahan. Akhirnya, birokrat tidak memiliki independensi dalam bertindak etis dan tidak memiliki otonomi dalam beretika.

### C. Prinsip Kualitas Layanan

Menanggapi persoalan-persoalan yang dihadapi mengenai pelayanan publik, maka Lovelock mengemukakan terdapat lima prinsip yang harus diperhatikan bagi para pelayan publik agar kualitas layanan dapat dicapai antara lain<sup>3</sup>:

1. *Tangible* (terjamah), artinya kemampuan fisik, peralatan, personil dan komunikasi material
2. *Reliable* (handal) artinya kemampuan membentuk pelayanan yang dijanjikan dengan tepat dan memiliki keajegan
3. *Responsiveness* (pertanggungjawaban), yakni rasa tanggung jawab pemerintah terhadap mutu pelayanan

<sup>3</sup> Lovelock, H. Christopher, *Managing Service, Marketing Operation and Human Resources* (New Jersey: Prentice Hall International, Inc, 1992), hal. 224.

4. *Assurance* (jaminan), yakni pengetahuan, perilaku, dan kemampuan pegawai

5. *Empathy* (empati), berarti perhatian perorangan pada pelanggan

Sebagai perwujudan dari persoalan-persoalan yang dihadapi mengenai pelayanan publik yang harus segera diperbaiki oleh pemerintah, terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan agar kualitas layanan menjadi baik. Beberapa hal tersebut diantaranya adalah: *perceived service* yang terbentuk oleh dimensi-dimensi mutu layanan, yaitu:<sup>4</sup>

1. *Tangibles* (terjamah)
2. *Reliability* (andal)
3. *Responsiveness* (tanggap)
4. *Competence* (kompeten)
5. *Courtesy* (ramah)
6. *Credibility* (bisa dipercaya)
7. *Security* (aman)
8. *Access* (akses)
9. *Communication* (komunikasi)
10. *Understanding the customer* (memahami pelanggan)

Selain itu, *expected service* juga dipengaruhi oleh:

1. *Word of mouth* (kata-kata yang diucapkan)
2. *Personal needs* (kebutuhan pribadi)
3. *Past experience* (pengalaman masa lalu)
4. *External communications* (komunikasi eksternal)

Perpaduan antara *expected service* dengan *perceived service* akan mewujudkan layanan yang bisa diberikan berdasarkan apa yang dimengerti oleh birokrasi. Meskipun *expected service* diperkuat oleh

---

<sup>4</sup> Valarie A. Zeethari, A. Patasuraman and Leonard L. Bery, *Delivering Quality Service-Balancing Customer, Perception and Expectation* (The Free Press, USA, 1990), hal.

pengaruh dari lima variabel lain di samping dilatarbelakangi oleh dimensi-dimensi mutu layanan, *outcome*-nya tetap saja mutu layanan yang diberikan adalah sebatas yang dimengerti oleh birokrasi.

Matriks berikut ini akan menjelaskan konsep tentang mutu layanan yang diharapkan oleh masyarakat, yaitu:

1. Mudah dalam pengurusan bagi yang berkepentingan (prosedurnya sederhana)
2. Mendapat pelayanan yang wajar
3. Mendapat pelayanan yang sama tanpa pilih kasih
4. Mendapat perlakuan yang jujur dan terus terang (transparansi)

Selain itu, Valerie A. Zeithaml et al (1990) mengonsepsikan mutu layanan publik pada dua pengertian, yaitu *expected service* dan gambar matriks dimensi-dimensi mutu layanan menurut penilaian masyarakat dan dimensi-dimensi mutu layanan model serqual.

Original Dimensi ons for Evaluati ng service Quality Tangibles	Tangibles	Reliability	Responsiveness	Assu rance	Emp athy
Reliability					
Responsiveness					
Compet ence Cortesy Credibil ity Security					
Access Commu nication Underst anding the Customer					

Sumber: Valerie A. Zeithaml et al. 1990

Kualitas pelayanan (*service quality*) dapat diukur dari sejauh mana unit-unit bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan.<sup>5</sup> Selanjutnya, konsekuensi logis dari sebuah kebijakan desentralisasi adalah adanya daerah otonom. Daerah otonom sendiri merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum yang

<sup>5</sup> Pandji Santosa, *Administrasi Publik; Teori dan Aplikasi Good Governance* (Bandung: Refika Aditama, 2009), hal. 2.

mempunyai batas wilayah tertentu sehingga memiliki kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Otonomi daerah diatur dalam UU No 35 Tahun 2004. Penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam era otonomi daerah memiliki makna bahwa aparat pemerintah pusat melimpahkan wewenang baik dalam aspek politik (pengambilan kebijakan) dan aspek administrasi (pelayanan publik) sepenuhnya kepada Pemerintah Daerah agar kebijakan (*policy*) yang ditetapkan oleh pemerintah sesuai dengan keinginan dan kebutuhan masyarakat setempat.

#### **D. Desentralisasi Pelayanan Publik**

Rondinelli (1990) menggambarkan bahwa desentralisasi perlu dipilih dalam penyelenggaraan pemerintahan karena hampir menjadi faktor yang menentukan keberlangsungan suatu organisasi birokrasi pemerintah maupun organisasi perusahaan. Telah lahir berbagai dimensi-dimensi mutu layanan agar dapat menciptakan mutu layanan prima serta *zero defect* dengan melakukan evaluasi serta perbaikan secara berkelanjutan (*continuous improvement*). Pelayanan yang baik dan sesuai dengan kebutuhan pengguna jasa publik, sangat penting dalam upaya mewujudkan kepuasan pengguna jasa publik (*customer satisfaction*) dalam rangka mewujudkan *good governance* (pemerintahan yang baik).

Mengkaji masalah desentralisasi tidak bisa dilepaskan dengan masalah sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Sentralisasi dan desentralisasi di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik pada dasarnya berkenaan dengan *delegation of authority and development*. Desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas dalam membuat kebijaksanaan nasional. Para pejabat tingkat lokal dapat

merancang proyek-proyek pembangunan agar sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat.

Desentralisasi memungkinkan para pejabat setempat untuk lebih mampu mengatasi masalah-masalah yang selama ini dianggap kurang baik. Prosedur yang sangat birokratis di dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan seringkali dialami oleh negara berkembang yang memiliki konsentrasi kekuasaan, otoritas, dan sumber yang begitu berlebihan di tingkat pusat. Pembangunan dan pelayanan yang didesentralisasi dapat meningkatkan pemahaman dan sensitivitas (daya tanggap) terhadap masalah dan kebutuhan setempat. Dan yang lebih penting lagi, desentralisasi juga dianggap dapat meningkatkan efisiensi pemerintah pusat.

Institusi pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah mengemban amanah konstitusi untuk mewujudkan kesejahteraan warganya. Sejahtera seperti apa? Sejahtera menurut siapa? Dan sejahtera untuk siapa? Tafsirnya bisa berbeda-beda.

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) adalah cita-cita dan harapan setiap bangsa. Konsepsi dari *good governance* menuntut keterlibatan seluruh elemen yang ada dalam masyarakat. Pemerintah yang didekatkan dengan yang diperintah (rakyat) akan dapat dengan tepat mengenali apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan dan kepentingan serta aspirasi rakyat secara baik dan benar. Kebijakan yang dibuat akan dapat mencerminkan apa yang menjadi kepentingan dan aspirasi rakyat yang dilayaninya. Asumsinya adalah pemerintah lokal lebih mampu daripada pemerintah pusat dalam merespon perubahan tuntutan, melakukan eksperimen dan mengantisipasi perubahan-perubahan pada masa mendatang. Kebijakan lokal mencerminkan apa yang menjadi tuntutan lokal.

Pengetahuan lokal merupakan prasyarat dari responsivitas dan fleksibilitas dalam menentukan prioritas-prioritas lokal. Pemerintahan

yang lebih dekat dengan yang diperintah (desentralisasi) lebih baik jika dibandingkan dengan pemerintah pusat dalam merespon perubahan tuntutan dan mengantisipasi perubahan-perubahan masa mendatang. Pemerintah yang berorientasi prestasi akan mampu menciptakan pelayanan yang prima, mengutamakan kemanfaatan daripada hasil, dan berorientasi pada tujuan bersama. Sekurang-kurangnya terdapat tiga alasan yang melatarbelakangi pembaharuan pelayanan publik untuk pengembangan praktik *good governance* di Indonesia.

Pertama, perbaikan kinerja pelayanan publik dinilai penting oleh semua *stakeholders*. Pemerintah berkepentingan dalam upaya perbaikan pelayanan publik. Jika pelayanan publik berhasil diperbaiki maka legitimasi juga dapat membaik. Membaiknya pelayanan publik juga akan dapat memperkecil biaya birokrasi yang pada gilirannya dapat memperbaiki kesejahteraan warga pengguna dan efisiensi mekanisme pasar.

Kedua, pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance*. Melalui penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintah, warga sipil, dan para pelaku pasar berinteraksi secara intensif. Hal seperti ini penting dilakukan agar warga dan pelaku pasar semakin percaya bahwa pemerintah memang telah serius melakukan perubahan. Adanya kepercayaan (*trust*) antara pemerintah dan unsur-unsur non pemerintah merupakan prasyarat yang sangat penting untuk menggalang dukungan yang luas bagi pengembangan praktik *good governance* di Indonesia. *Trust* juga sangat penting untuk meyakinkan mereka bahwa *good governance* bukan hanya mitos, tetapi dapat menjadi realitas apabila pemerintah dan unsur-unsur non pemerintah bekerja keras dan mampu menggalang semua potensi yang dimilikinya untuk mewujudkan *good governance*.

Ketiga, nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* dapat diterjemahkan secara relatif lebih mudah dan nyata melalui pelayanan publik. Nilai seperti efisiensi, keadilan, transparansi,

partisipasi, dan akuntabilitas dapat diukur secara mudah dalam praktik penyelenggaraan layanan publik. Keberhasilan implementasi nilai-nilai dalam ranah pelayanan publik menjadi *entry point* dan *prime mover* dalam memperbaiki serta mewujudkan *governance* secara utuh.

Terpenuhinya seluruh keinginan serta tuntutan masyarakat melalui pelayanan publik yang prima dengan sistem pemerintah yang dekat dengan yang diperintah (desentralisasi) niscaya akan terwujud *good governance*. Berdasarkan beberapa mengenai pelayanan publik dalam era otonomi daerah, terdapat beberapa hal pokok yang perlu digarisbawahi, diantaranya:

1. *Good governance* berorientasi pada orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. *Good governance* berorientasi pada pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Hal ini dapat berjalan sesuai harapan ketika semua elemen dilibatkan dalam sinergitas.
2. Untuk dapat mewujudkan *good governance*, pemerintah senantiasa dituntut dan diarahkan untuk dekat dengan yang diperintah (rakyat) agar dapat dengan tepat mengenali kebutuhan, permasalahan, keinginan, dan kepentingan serta aspirasi rakyat. Bagaimanapun juga, kebijakan yang dibuat harus bisa mencerminkan kepentingan dan aspirasi rakyat. Asumsinya adalah, pemerintah lokal harus lebih mampu merespon perubahan tuntutan, melakukan eksperimen, dan mengantisipasi perubahan-perubahan pada masa mendatang. Kebijakan lokal harus mencerminkan tuntutan lokal.
3. Pemerintah yang berorientasi prestasi dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dengan benar akan mampu menciptakan pelayanan publik yang prima. Pembaharuan pelayanan publik dengan tujuan menciptakan kepercayaan

(*trust*) dan kepuasan masyarakat juga dapat mendorong pengembangan praktik *good governance* di Indonesia.

**SAMUDRA BIRU**

## BAB VI

# PARADIGMA ADMINISTRASI PUBLIK (PERSPEKTIF *GOOD GOVERNANCE*)

Perdebatan tentang kinerja administrasi publik di seluruh dunia selalu ditandai dengan ketidakpuasan. Baik politisi maupun warga, bahkan pegawai administrasi mengkritisi administrasi dengan kata kunci, terlalu lamban, terlalu mahal, terlalu jauh dari kebutuhan manusia, korup, buruk mutu serta pemborosan anggaran dan sumber daya manusia. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, administrasi publik akan memainkan sejumlah peran penting, di antaranya dalam penyelenggaraan pelayanan publik untuk kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks Indonesia, tujuan pemerintahan sebagaimana termaksud dalam Pembukaan Undang Undang Dasar (UUD) 1945 diantaranya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pada perjalanannya, penyelenggaraan peran administrasi publik mengalami berbagai macam perkembangan. Mulai dari masa sebelum lahirnya konsep negara bangsa, hingga lahirnya ilmu modern dari administrasi publik telah mengalami beberapa kali pergeseran paradigma mulai dari model klasik atau di sebut administrasi negara lama (*old*

*public administration*), *New Public Manajemen* (NPM), *New Public Service* (NPS) hingga sampai pada *good governance* yang berkembang sejak pertengahan 1990-an hingga sekarang. Bab ini akan menjelaskan perkembangan paradigma administrasi publik dari masa ke masa.

### **A. *Old Public Administration***

Perkembangan administrasi publik membawa implikasi terhadap penyelenggaraan peran administrasi publik, pengelolaan organisasi secara internal, dan interaksi antara publik dengan politisi, serta masyarakat. Administrasi publik dapat menyesuaikan diri dengan perkembangan paradigma yang dengan tetap memperhatikan kontes lokal dan permasalahan negara. Administrasi publik tidak dapat melepaskan diri dari dampak yang ditimbulkan oleh perkembangan-perkembangan lingkungan, khususnya yang diakibatkan oleh kemajuan teknologi dan informasi. Administrasi publik dituntut untuk senantiasa menyesuaikan diri dengan paradigma yang dianutnya sehingga tetap berkesesuaian dan sejalan dengan perubahan lingkungan. Administrasi publik harus mampu mereformasi dirinya sehingga sejalan dengan paradigma *good governance*..

*Old Public Administration* (OPA) dipengaruhi oleh gagasan Max Weber. Pendekatan administrasi publik yang berlaku pada sebagian besar abad ke-20 menarik model birokrasi berdasarkan prinsip kembar hierarki dan meritokrasi. Pada awalnya, konsep ini diperkenalkan sebagai bagian dari reformasi birokrasi yang luas di Inggris dan Prusia pada akhir abad ke-19 untuk mengatasi sistem administrasi patrimonial. Pendekatan ini memiliki sejumlah ciri khas, di antaranya bergantung pada kontrol terpusat, menetapkan peraturan dan pedoman, pembuatan kebijakan terpisah dari implementasi, dan menggunakan struktur organisasi hirarkis (Osborne, 2006).

Mc Court (2013) menetapkan ciri utama model OPA di antaranya, pemisahan antara politik dan politisi terpilih di satu sisi, dan administrasi dengan administrator yang ditunjuk di sisi lain. OPA memiliki sifat administrasi kontinyu dan dapat diprediksi. Selain itu, administrator ditunjuk atas dasar kualifikasi dan merupakan profesional terlatih. Dalam OPA terdapat pembagian kerja yang fungsional, hierarki tugas dan orang, sumber daya milik organisasi, dan ketertiban pegawai negeri melayani kepentingan publik.

Paradigma administrasi publik klasik atau administrasi publik klasik berlangsung dari tahun 1887- 1987. Administrasi publik klasik sangat dipengaruhi oleh pemikiran Woodrow Wilson, mantan Presiden Amerika Serikat dan Guru Besar Ilmu Politik di Princeton University Amerika Serikat. Melalui karya besarnya yang berjudul *The Study of Administration*, Wilson menyampaikan beberapa pemikiran tentang administrasi publik, antara lain sebagai berikut:

1. Perlunya pemisahan antara aktivitas pembuatan kebijakan yang dilakukan dalam proses politik dan implementasi kebijakan yang harus dilakukan oleh birokrasi pemerintah (dikotomi politik-administrasi). Pemisahan tersebut dibutuhkan karena apabila masalah administratif dicampuri politik, maka akan terjadi penyimpangan yang akan mengarah pada korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Akibatnya, pemerintahan menjadi tidak efisien.
2. Nilai yang ingin dicapai dalam pelaksanaan tugas pemerintahan adalah efisiensi, ekonomis, dan rasionalitas dengan dasar pengambilan keputusan *bureaucratic rational choice*.
3. Untuk mewujudkan nilai-nilai pada huruf b, perlu dibangun struktur organisasi yang efisien dan hirarkis. Organisasi yang tepat untuk itu adalah organisasi birokrasi. Menurut Thoha (2010), ide inti administrasi publik klasik adalah sebagai berikut:

- a. Titik perhatian pemerintah adalah pada jasa pelayanan yang diberikan langsung melalui instansi-instansi pemerintah yang berwenang.
- b. *Publik policy* dan *administration* berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan politik.
- c. Administrasi publik hanya memainkan peran yang lebih kecil pada proses pembuatan kebijakan-kebijakan pemerintah ketimbang upaya untuk melaksanakan (implementation) kebijakan publik.
- d. Upaya memberikan pelayanan harus dilakukan para administrator secara bertanggungjawab kepada pejabat politik.
- e. Para administrator bertanggungjawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis.
- f. Program-program kegiatan diadministrasikan secara baik melalui garis hirarki organisasi dan dikontrol oleh para penjabat dari hirarki atas organisasi.
- g. Nilai-nilai utama (*the primary value*) administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas.
- h. Administrasi publik dijalankan sangat efisien dan sangat tertutup sehingga warga negara hanya memiliki keterlibatan yang amat terbatas.
- i. Peran administrasi publik dirumuskan secara luas seperti *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting budgeting*.

Sementara itu, Hood (1991) menyebutkan bahwa terdapat beberapa elemen kunci administrasi publik klasik yang pernah membumi dan berjaya pada era negara kesejahteraan (welfare state) pada kurun 1945-1979, yaitu :

- a. Kombinasi *rule of law*
- b. Ketaatan atau fokus pada aturan yang telah ditetapkan
- c. Pemisahan politik-administrasi pada organisasi public
- d. Komitmen pada penganggaran yang bersifat *incremental* (bertahap)
- e. Hegemoni (dominasi) negara pada pelayanan publik

Gagasan Wilson mengenai pemisahan antara politik dan administrasi tidak sepenuhnya dapat dilakukan. Pada kenyataannya, administrasi publik tidak dapat dipisahkan dari kegiatan politik. Administrasi publik tidak hanya sekadar pelaksana keputusan politik dalam bentuk kebijakan negara, tetapi administrasi publik juga ikut merumuskan kebijakan negara. Sifat organisasi pada administrasi publik klasik yang sangat hirarkis menimbulkan *red-tape*, kelambanan, tidak adil, dan biaya tinggi. Demikian pula dengan sifat administrasi publik klasik yang birokratik dan tertutup menyebabkan keterlibatan warga negara sangat terbatas sehingga keadilan sosial terabaikan dan dianggap tidak mampu memecahkan masalah-masalah masyarakat.

Dengan adanya alasan-alasan di atas, ditambah dengan perkembangan teknologi informasi, globalisasi, demokrasi, dan liberalisasi yang terjadi pada tahun 1990-an, maka administrasi publik klasik dianggap sudah tidak cocok dengan lingkungan strategis baru. Selain itu, Wilson juga menyatakan bahwa bidang administrasi sama dengan bidang bisnis. Oleh karena itu, Wilson memberikan saran agar pemerintah mengikuti model bisnis yakni mempunyai eksekutif otoritas. Wilson juga mengingatkan bahwa konstelasi pelaksanaan kebijakan sebagai domain administrasi negara memiliki potensi bahaya, yaitu intervensi politisi yang korup (*corrupt politicals*) yang berpengaruh negatif terhadap administrator dalam melaksanakan kebijakan dengan efisien. Kata-kata Wilson yang terkenal adalah, *Administration lies outside the proper sphere of politics. Administration questions are not political questions. Although politics sets*

*the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices” (Wilson, 1887).*

Ada dua tema kunci utama untuk memahami administrasi negara. Pertama, adanya perbedaan yang jelas antara politik (*policy*) dengan administrasi. Perbedaan itu dikaitkan dengan akuntabilitas yang harus dijalankan oleh pejabat terpilih dan kompetensi yang netral dimiliki oleh administrator. Kedua, adanya perhatian untuk menciptakan struktur dan strategi pengelolaan administrasi yang memberikan hak organisasi publik dan manajernya. Hal ini memungkinkan berjalannya tugas-tugas secara efektif dan efisien. Ide konsep *the Old Public Administration* bisa diaplikasikan pada semua sektor kehidupan pemerintahan, mulai dari hal atau sektor pertahanan, kesejahteraan rakyat, pendidikan, transportasi, kesehatan masyarakat, dan lain-lain. Adapun, kelemahan dan kelebihan administrasi publik klasik (*Old Public Administration*), di antaranya:

#### 1. Kelemahan

- a. Dalam *Old Public Administration*, pemerintahan terkesan kaku dan sentralistik karena masih kuatnya kewenangan penuh pemerintah dalam membuat kebijakan. Hal ini memunculkan kebijakan yang menguntungkan pemerintah saja, tetapi tidak dapat menyejahterakan masyarakat umum.
- b. Paradigma OPA kurang relevan dalam menempatkan persoalan-persoalan publik karena memiliki landasan filosofis dan ideologis yang kurang sesuai (*inappropriate*) dengan administrasi negara, yakni menerapkan prinsip keterbukaan dan responsifnes sehingga perlu dibuat paradigma baru.
- c. *Old Public Administration* kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberi pelayanan kepada publik

- d. *Old Public Administration* terlalu menyederhanakan realitas struktur sosial kemasyarakatan.
- e. Karakteristik formalisme birokrasi seringkali dikendalikan oleh hubungan-hubungan informal.
- f. Tidak tumbuhnya rasa memiliki di kalangan birokrat. Hal ini disebabkan karena birokrasi difungsikan hanya sebagai pelayan kekuasaan dan pelayan rakyat.
- g. Birokrasi hanya dipersiapkan untuk pekerjaan-pekerjaan rutin. Karena itu, birokrasi sering kali tidak sensitif dan tidak mampu merespon dengan cepat perubahan yang terjadi di masyarakat.

## 2. Kelebihan

- a. Politik yang tidak mencampuri kegiatan administrasi di pemerintahan membuat OPA bebas dari hasil dari kegiatan administrasi terhadap publik yang berbau politik.
- b. *Old Public Administration* memungkinkan birokrasi memiliki daya stabilitas yang sangat tinggi, karena para birokrat diputuskan berdasarkan pertimbangan obyektif. Para birokrat dilindungi dari kesewenangan hukum sehingga masa depan para birokrat terjamin.
- c. Struktur birokrasi yang kompleks dan formal serta berdasarkan dokumen resmi akan menghindarkan birokrasi dari penyalahgunaan wewenang, baik oleh birokrasi karir maupun birokrasi politisi yang berkuasa sementara.
- d. *Old Publik Administration* dapat diimplementasikan di negara berbentuk kerajaan.
- e. Sifat netral dari *Old Publik Administration* dapat menghindarkan birokrasi dari kepentingan figur atau kelompok-kelompok tertentu.

Dalam paradigma *Old Public Administration*, setidaknya terdapat tiga pokok pemikiran yang melandasinya, yaitu paradigma dikotomi politik-administrasi, rasional model Herbert Simon, dan teori pilihan publik. Pertama, dikotomi politik administrasi pada intinya berbicara tentang penjelasan bahwa politik dan administrasi harus dipisahkan dengan tegas. Sehingga, tugas-tugas administrasi dapat dijalankan dengan netral dan profesional tanpa terkooptasi pengaruh-pengaruh politik. Pejabat politik mempunyai tugas mengartikulasikan kepentingan publik dan memformulasikannya menjadi produk kebijakan. Sementara itu, administrator hanya bertugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. Jadi, terlihat jelas bahwa tugas-tugas politik dan administrasi dipisahkan. Dalam paradigma ini, prinsip efisiensi dengan prosedur yang kaku juga diperhatikan. Pimpinan harus dapat menata organisasi serta menempatkan pegawainya di pos jabatan yang sesuai kemampuan dan keahlian. Tujuannya, agar mesin organisasi dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Kedua, rasional model Herbert Simon. Menurut Simon, manusia dipengaruhi oleh rasionalitas dalam mencapai tujuan. Manusia yang bertindak secara rasional ini disebut pula sebagai manusia administratif. Manusia administratif mempunyai kepentingan untuk mencapai tujuan organisasi dan juga memiliki motif untuk memenuhi kepentingan pribadi. Motif pribadi tidak hanya berupa materi, tetapi bisa berwujud rasa ingin dihormati atau diperhatikan oleh anggota. Ketiga, menyangkut masalah teori pilihan publik. Teori ini berhubungan dengan hakikat manusia sebagai makhluk ekonomi. Artinya, manusia merupakan makhluk rasional yang selalu menginginkan terpenuhinya kebutuhan pribadi. Motif mencapai kepentingan pribadi yang maksimal dilakukan melalui upaya mencari kesempatan dalam pengambilan keputusan. Dalam kerangka pikir OPA praktik kolusi dan nepotisme tumbuh demi mengejar kepentingan pribadi. Karakteristik *Old Public Administration* dari berbagai aspek dijelaskan dalam tabel di bawah ini:

Aspek	Karakteristik
• Dasar teoritis & fondasi epistemologi	• Teori Politik
• Rasionalitas & model perilaku manusia	
• Konsep kepentingan	

Aspek	Old Public Management	New Public Management	New Public Service
• Dasar teoritis dan fondasi epistemologi			

Paradigma administrasi publik klasik atau administrasi publik klasik (OPA) menurut para ahli administrasi publik berlangsung dari tahun 1887-1987. Administrasi publik klasik sangat dipengaruhi oleh pemikiran Woodrow Wilson. Selain itu, OPA juga dipengaruhi oleh gagasan Max Weber dengan pendekatan administrasi publik yang berlaku pada sebagian besar abad ke-20.

## **B. *New Public Management***

Reformasi administrasi negara di Barat telah melampaui beberapa tahapan selama seabad terakhir. Akhir abad kesembilan belas ditandai oleh dominannya ide tentang negara minimal dan aktivitasnya sebagai sebuah kekuatan jahat. Pada dasarnya setiap individu harus bertanggung jawab terhadap kesejahteraannya sendiri. Pelayanan publik—seperti yang disediakan negara—disediakan pula oleh lembaga sektor swasta atau organisasi amal (LSM). Pemerintah harus menjaga secara ketat peranan formalnya seperti disampaikan Wilson (1887). Di dalam abad kedua puluh, ide ini perlahan-lahan diwarnai konsep tanggungjawab sosial negara dari unsur sosialisme Fabian dengan ciri:

1. Menegaskan kembali bahwa permasalahan sosial dan ekonomi tidak berfokus sebagai kesalahan individu, melainkan sebagai isu kemasyarakatan yang melibatkan semua orang,

2. Menempatkan kembali posisi negara sebagai tidak memiliki peran legitimasi dalam menyediakan beberapa fungsi pelayanan publik, misalnya sanitasi,
3. Jika negara tidak menyediakan pelayanan publik maka ada kebutuhan melakukan kerjasama dengan satu lembaga amal atau sektor swasta, sehingga terjadi pola kerjasama yang tidak setara karena negara menjadi partner sosial.

Kecenderungan pemikiran ini diperkuat dengan hadirnya kondisi darurat pasca *Great Depression*, Perang Dunia II, dan dinamika periode pasca-perang. Hal ini kemudian mengembangkan lahirnya '*Paradigma New Deal*' di Amerika Serikat, selain konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) di Eropa. Motivasi konsep yang masih kontroversial ini mendasarkan pada aspek kebutuhan dasar warga negara, yang dalam kondisi sangat memaksa melahirkan keresahan sosial-politik dengan dampak yang tidak dapat dicegah negara.

Akhirnya, sejak dekade 1970-an sampai sekarang, konsep ini dipengaruhi pemikiran konservatif Thatcher dan Reagan sehingga premis dasar konsep negara kesejahteraan mulai dipertanyakan. Proses peralihan paradigma ini kemudian memunculkan model baru berupa konsep 'pemerintahan kewirausahaan' (*entrepreneurial government*). Hal ini merupakan batu pijakan utama konsep *new public management*.

*New Public Management* (NPM) muncul di tahun 1980-an di New Zealand, Australia, Inggris, dan Amerika sebagai akibat dari munculnya krisis negara kesejahteraan. Paradigma ini kemudian menyebar secara luas di tahun 1990-an disebabkan karena adanya promosi dari lembaga internasional seperti Bank Dunia, IMF, Sekretariat Negara Persemakmuran, dan kelompok-kelompok konsultan manajemen. Paradigma NPM muncul karena sejumlah kekuatan di negara maju maupun negara berkembang. Di negara maju, perkembangan yang terjadi di bidang ekonomi, sosial, politik, dan lingkungan administratif

mendorong terjadinya perubahan radikal dalam sistem manajemen dan administrasi publik. Sasaran utama dari perubahan yang diinginkan adalah peningkatan cara pengelolaan pemerintah dan penyampaian pelayanan kepada masyarakat dengan penekanan pada efisiensi, ekonomi, dan efektivitas. Faktor-faktor pembangkit NPM secara detail dijelaskan sebagai berikut:

1. Krisis ekonomi dan keuangan yang dialami negara

NPM muncul sebagai bagian dari perhatian keseimbangan pembayaran, ukuran pengeluaran publik, dan biaya penyediaan pelayanan publik. Krisis keuangan menyebabkan adanya intervensi dari lembaga seperti IMF yang kemudian meminta dilakukannya reformasi keuangan. Sejalan dengan ini, peranan aktif dari negara dalam pengelolaan ekonomi dan dalam penyediaan secara langsung dalam penyediaan layanan mulai banyak dipertanyakan. Para pengkritik umumnya menyarankan agar ekonomi pasar dibiarkan menyelesaikan masalah tanpa adanya intervensi aktif dari pemerintah. Sebagai respon, negara maju membuat pengukuran-pengukuran yang tidak hanya untuk memotong, tetapi juga mengawasi pengeluaran publik. Selanjutnya, perjuangan untuk mereorganisasikan dan memodernisasi birokrasi publik dengan reformasi pengelolaan sektor publik dijadikan sebagai agenda politik utama.

2. Pengaruh ide neoliberal & kritik terhadap administrasi publik lama

Di akhir tahun 1970-an, kelompok neoliberal semakin banyak melakukan kritik mengenai ukuran, biaya, dan peran dari pemerintah. Kelompok neoliberal juga meragukan kapasitas pemerintah untuk memperbaiki permasalahan ekonomi. Pasalnya, negara kesejahteraan banyak melakukan monopoli dalam penyediaan pelayanan sehingga tidak efisien. Belum

lagi, perhatian yang kurang terhadap pelanggan sehingga tidak berorientasi kepada hasil. Neoliberal memandang bahwa hanya melalui kompetisi pasar, efisiensi ekonomi dapat dicapai. Publik diberikan pilihan pasar bebas. Pasar dianggap sebagai alokator sumber daya yang efektif, memiliki mekanisme koordinasi yang efektif, rasional, serta mampu mendorong pemikiran yang inovatif dalam berwirausaha. Pandangan ini dipengaruhi oleh pemikiran ekonomi liberal dan teori pilihan publik (*public choices*). Salah satu kritik dari teori pilihan publik adalah sistem penghargaan yang ada di sektor publik tidak mempromosikan kinerja yang efektif, sementara politisi dan birokrat tidak mendapatkan insentif untuk mengontrol biaya.

3. Berlebihan biaya dan melewati batas waktu

Berlebihan biaya dan melewati batas waktu menyebabkan membengkaknya birokrasi yang membutuhkan struktur kewenangan hirarkhis berdasarkan aturan rasional. Untuk mengatasi kegagalan dari administrasi publik lama, para politisi dihadapkan pada tugas untuk menciptakan pengaturan organisasi melalui insentif, sanksi, dan pengawasan yang dapat meminimalisir biaya. Sebagai tambahan, sifat membahayakan dari birokrasi seperti banyaknya aturan yang membatasi inisiatif juga harus dihilangkan. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan kinerja dan mendorong inovasi. Dalam pencarian akan efisiensi dan efektivitas pemerintahan tidak hanya membutuhkan reformasi melainkan upaya adopsi terhadap teknik dan praktek dari manajemen sektor privat.

4. Perubahan konteks politik

Perubahan konteks politik dan ideologi merupakan faktor yang paling kuat bagi adanya reformasi di sejumlah negara maju.

5. Perkembangan teknologi informasi

Perkembangan dan ketersediaan teknologi informasi sangat membantu dalam menyediakan perangkat dan struktur yang dibutuhkan untuk membuat reformasi manajerial dapat bekerja di sektor publik. Hal ini dapat dari keberadaan sistem informasi yang beradab yang sangat penting bagi prinsip desentralisasi manajemen melalui penciptaan badan-badan eksekutif. Desentralisasi dan akuntabilitas merupakan hal penting untuk mendapatkan rasa percaya diri dalam melaporkan informasi kinerja.

6. Pertumbuhan dan peranan konsultan manajemen.

Globalisasi reformasi NPM disebabkan oleh para agen perubahan, yang di antaranya adalah konsultan manajemen internasional, kantor akuntan, dan lembaga keuangan internasional. Semua lembaga tersebut menjadi instrumen dalam meningkatkan masuknya teknik manajemen baru dari sektor privat ke sektor publik. Para agen perubahan ini memainkan peran penting dalam mengemas, menjual, dan mengimplementasikan teknik-teknik NPM.

### **C. NPM di Negara Berkembang**

Hampir serupa dengan apa yang terjadi di negara maju, kemunculan NPM di negara berkembang dilatarbelakangi oleh faktor-faktor krisis ekonomi dan keuangan, penyesuaian struktural, kondisional, konteks manajemen, dan administrasi publik, serta konteks politik reformasi. Faktor-faktor tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. Krisis ekonomi dan keuangan

Di banyak negara berkembang, krisis ekonomi merupakan faktor yang paling penting bagi diperkenalkannya program ambisus dalam mereformasi sektor publik sejak awal 1980an. Di

Sub Sahara Afrika misalnya, krisis ekonomi dan keuangan telah memantik kebutuhan akan reformasi manajemen sektor publik. Begitu juga yang terjadi di Amerika Latin dimana banyak negara yang menderita akibat hutang domestik dan eksternal yang tidak berkelanjutan, memburuknya syarat-syarat perdagangan, peningkatan tingkat suku bunga pasar keuangan internasional, tingginya inflasi, rendahnya tabungan dan investasi, serta kelangkaan barang-barang konsumsi dasar. Melalui reformasi diharapkan dapat melemahkan permasalahan yang dihadapi, seperti lemahnya sejumlah institusi, ketidakdisiplinan keuangan, dan kelemahan daya kompetitif eksternal. Penyesuaian struktural dan kondisional. Dengan meminta bantuan kepada IMF dan kemudian Bank Dunia pada akhirnya membuat negara berkembang harus mau menerima paket penyesuaian struktural dan stabilisasi berikut sejumlah persyaratan lainnya agar mendapatkan pinjaman. Melalui kebijakan yang demikian, lembaga-lembaga tersebut memaksa negara-negara yang terkena krisis untuk memulai reformasi yang pro pasar dan pro sektor privat. Paket penyesuaian struktural dari IMF dan Bank Dunia tersebut biasanya terbatas kepada upaya pengurangan defisit publik dan reorientasi pengurangan peran negara melalui pemangkasan ukuran, pengeluaran dan tanggungjawab dari sektor publik. Pandangan dari lembaga-lembaga ini sejalan dengan pandangan dari kelompok neoliberal, dimana mereka menganggap bahwa peranan pemerintah melalui intervensinya secara langsung dalam perekonomian, kinerja dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN), serta kualitas manajemen ekonomi dan pembuatan kebijakan merupakan kunci utama dari permasalahan yang dihadapi. Karenanya, pengurangan besaran dan peran dari pemerintah dengan memberikan kepada sektor privat andil yang lebih besar dalam aktivitas perekonomian

dianggap solusi baru pada masalah tersebut. Selain itu, keterlibatan dari sektor privat juga harus diimbangi dengan adanya reformasi terhadap birokrasi, bank pemerintah dan BUMN.

## 2. Konteks manajemen dan administrasi publik.

Kesalahan institusi administrasi publik dipercaya sebagai pemicu krisis pada akhir 1970-an dan awal 1980-an. Karenanya, reformasi dilakukan bukan hanya dengan penyesuaian dan perbaikan melainkan juga dengan membetulkan kesalahan administrasi dan meningkatkan kapasitasnya. Kesalahan administrasi dan ketidakmampuan kapasitas dianggap sebagai ancaman terhadap keberhasilan dan keberlanjutan dari penyesuaian yang dilakukan. Terdapat 3 (tiga) alasan dasar mengapa perlu adanya hubungan antara paket penyesuaian struktural dengan administrasi publik dan reformasi manajemen.

Pertama, Bank Dunia dan IMF memandang bahwa aparat pemerintah di negara krisis terlalu luas, terlalu mencampuri, terlalu mahal, dan tidak efisien. Secara umum, besaran pegawai dan gaji dari sektor publik dianggap terlalu besar dan merupakan bagian tertinggi dari belanja pemerintah. Dengan asumsi yang demikian, maka peningkatan manajemen sektor publik menjadi perhatian utama bagi pengurangan defisit publik melalui pengurangan jumlah dan gaji dari aparat pemerintah. Dalam praktiknya, pengurangan defisit anggaran telah mereformasi sistem pajak dan kepegawaian negeri, menghapuskan subsidi, dan menswastanisasikan perusahaan negara.

Kedua, perlunya menghubungkan paket penyesuaian struktural dengan administrasi publik dan reformasi manajemen dikaitkan dengan lemahnya kapasitas pemerintah dan aparat administratifnya. Hal ini ditandai dengan lemahnya pembuatan kebijakan, penundaan yang lama, buruknya infrastruktur publik, kualitas buruk pelayanan publik, biaya transaksi

yang tinggi, serta meluasnya korupsi. Untuk mengatasinya, reformasi dibutuhkan dalam rangka memperbaiki kapasitas dan mempromosikan efektivitas dan efisiensi, serta mencari jalan agar sistem administrasi publik dapat memadai dalam melaksanakan tugas pemulihan dan penyesuaian.

Ketiga, adanya kenyataan bahwa kebanyakan ekonomi publik dan pelayanan sosial tidak dikelola secara memadai. Selain itu, infrastrukturnya pun mengalami kerusakan yang amat sangat akibat ditelantarkan dalam jangka waktu lama. Akibatnya, penyampaian pelayanan sosial seperti pendidikan dan kesehatan dan pelayanan ekonomi seperti air bersih dan listrik menjadi tidak efisien. Karenanya, reformasi terhadap pelayanan publik diharapkan dapat meningkatkan kinerja sekaligus menerapkan pengukuran biaya pemulihan.

### 3. Konteks politik bagi adanya reformasi

Konteks politik di negara berkembang pada tahun 1970-an dan 1980-an—khususnya di Afrika—ditandai dengan ketidakstabilan politik dan kebijakan yang tidak berjalan. Orientasi para pemimpin politik di negara-negara tersebut umumnya tidak pro terhadap pasar. Karenanya, reformasi ekonomi kurang dapat berjalan. Hal ini akan berubah manakala krisis ekonomi semakin menjadi-jadi dan tidak ada solusi lain, kecuali meminta bantuan kepada lembaga keuangan internasional. Untuk itu, para pemimpin politik berani mengambil resiko untuk reformasi agar mendapatkan pinjaman. Hal ini tentu saja menunjukkan kesenjangan antara rasa kepemilikan publik terhadap pentingnya penyesuaian yang harus dilakukan dengan lemahnya komitmen pemerintah akan reformasi.

#### **D. Konsep *New Public Management***

Tema pokok dalam *New Public Management* (NPM) antara lain adalah bagaimana menggunakan mekanisme pasar dan terminologi di sektor publik. Dalam melakukan hubungan antara instansi-instansi pemerintah dengan pelanggannya (*customer*), perlu dipahami proses hubungan transaksi di dunia pasar (*market place*). Dengan mentransformasikan kinerja pasar, kebiasaan kinerja diubah dari sektor publik berlandaskan otoritas pejabat menjadi orientasi pasar dan dipacu untuk berkompetisi sehat.

Di dalam konsep NPM, semua pimpinan didorong untuk menemukan cara-cara baru dan inovatif untuk memperoleh hasil yang maksimal (baca: melakukan privatisasi terhadap fungsi-fungsi pemerintahan). Mereka tidak lagi memimpin dengan cara melakukan pekerjaan kecil-kecil dan “rowing” menyapu bersih semua pekerjaan. Melainkan, mereka melakukan *steering* membatasi pekerjaan, mengendalikan, dan mengarahkan. Dengan demikian, kunci dari NPM adalah sangat menitikberatkan pada mekanisme pasar dalam mengarahkan program-program publik. Pengaturan seperti ini termasuk upaya melakukan kompetisi di dalam instansi pemerintahan dan unit-unit lintas batas bagi sektor organisasi yang berorientasi publik maupun non profit.

Konsep NPM dipandang sebagai suatu konsep baru yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Dengan konsep seperti inilah, maka Christopher Hood dari *London School Of Economic* (1995) mengatakan bahwa *New Public Management* mengubah cara-cara dan model birokrasi publik yang tradisional ke arah cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar. Cara-cara legitimasi birokrasi publik untuk menyelamatkan prosedur dari diskresi administrasi tidak lagi dipraktikkan oleh *New Public Management*.

Untuk mewujudkan konsep *New Public Management* dalam birokrasi publik, maka diupayakan agar para pemimpin birokrasi meningkatkan produktivitas dan menemukan alternatif cara-cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi. Mereka didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamlining* proses dan prosedur, dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan. Semenjak konsep *New Public Management* ini dikemukakan maka telah banyak kemajuan dari praktik di beberapa negara dunia. Pimpinan eksekutif yang diwajibkan melakukan proses akuntabilitas terhadap tercapainya tujuan organisasi, menciptakan proses baru untuk mengukur peningkatan produktifitas kerja, dan melakukan *reengineering* sistem yang merefleksikan kuatnya komitmen pada akuntabilitas publik.

Donald Kettl (2000) menyebutkan dalam manajemen reformasi memfokuskan pada 6 hal berikut:

1. Bagaimana strategi pemerintah menemukan cara mengubah pelayanan berbiaya efisien?
2. Bagaimana strategi pemerintah menggunakan insentif pola pasar untuk memperbaiki patologi birokrasi?
3. Bagaimana pemerintah bisa menggunakan mekanisme pasar untuk memberikan pelayanan alternatif yang luas kepada warga negara?
4. Bagaimana pemerintah bisa membuat program yang lebih responsif sehingga bisa melakukan desentralisasi tanggungjawab pelayanan?
5. Bagaimana pemerintah bisa menyempurnakan kemampuan untuk membuat dan merumuskan kebijakan? Bagaimana pemerintah bisa memisahkan perannya sebagai pembeli pelayanan dan perannya sebagai pembeli pelayanan yang sesungguhnya?

6. Bagaimana pemerintah mengganti sistem yang menekan pada alur atas bawah (*top down*) dan sistem yang berorientasi pada aturan (*rule-driven systems*) menjadi suatu sistem yang berorientasi pada alur bawah (*bottom up*) dan sistem berorientasi hasil?

Sama dengan pendapat Kettl, Boston (1991) menyatakan bahwa pusat perhatian dan doktrin *New Public Management* pada intinya sebagai lebih menekankan pada proses pengelolaan manajemen, perubahan penggunaan ukuran-ukuran yang bisa dihitung terhadap *output* dan kinerja target, devolusi manajemen kontrol sejalan dengan pengembangan mekanisme sistem pelaporan, monitoring, akuntabilitas baru, disagregasi struktur birokrasi yang besar menjadi struktur instansi yang dikuasi otonomi, pemisahan antara fungsi-fungsi komersial dengan yang non komersial, preferensi untuk kegiatan privat seperti privatisasi, dan sistem kontrak sampai dengan penggunaan sistem penggajian dan remunerasi yang efektif dan efisien.

Untuk menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah, maka perlu diterapkan *New Public Management* dalam birokrasi pemerintah. Agar konsep *New Public Management* dapat terwujud dalam birokrasi publik, maka diupayakan beberapa terobosan antara lain:

- a. Memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik kepada pelanggan, meningkatkan kinerja, dan restrukturisasi lembaga birokrasi publik,
- b. Merumuskan kembali misi organisasi, melakukan *streamilining* proses dan prosedur,
- c. Melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan dengan konsep *New Public Management*,
- d. Pimpinan eksekutif diwajibkan melakukan proses akuntabilitas terhadap tercapainya tujuan organisasi. Pimpinan hendaknya

menciptakan proses baru untuk mengukur peningkatan produktivitas kerja dan melakukan *reengineering system* yang merefleksikan kuatnya komitmen pada akuntabilitas publik.

**SAMUDRA BIRU**

## BAB VII

# REFORMASI ADMINISTRASI

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merupakan pelaksanaan dari salah satu tuntutan reformasi pada tahun 1998. Kebijakan ini mengubah penyelenggara pemerintahan dari yang sebelumnya bersifat terpusat menjadi terdesentralisasi. Penyerahan kewenangan pemerintahan pusat ke pemerintah daerah (kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, agama, fiskal moneter, dan kewenangan bidang lain) menandai nadi reformasi.

### A. Kendala Reformasi Administrasi

Melalui kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, pengambilan keputusan dalam pemerintahan dan pelayanan publik diharapkan menjadi lebih sederhana dan cepat. Hal ini disebabkan karena pemerintah daerah lebih cepat bergerak. Kebijakan ini dibutuhkan untuk menghadapi perkembangan keadaan, baik dalam maupun luar negeri. Pada kenyataannya, terdapat kendala dalam pelaksanaan reformasi administrasi antara lain:

1. Belum jelasnya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.
2. Perbedaan persepsi pelaku pembangunan terhadap kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.
3. Rendahnya kerjasama antar pemerintah daerah.
4. Belum terbentuknya kelembagaan pemerintah daerah yang efektif dan efisien.
5. Rendahnya kapasitas aparatur pemerintah daerah.
6. Terbatasnya kapasitas keuangan daerah.
7. Belum ada kesesuaian pembentukan daerah otonom baru (pemekaran wilayah) dengan tujuannya.

Berbagai kendala tersebut akan diperbaiki melalui revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah yang telah dimulai dengan merevisi kedua undang-undang tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Setiap undang-undang atau kebijakan pemerintah yang dikeluarkan atau ditetapkan mengenai otonomi dan desentralisasi erat kaitannya dengan sistem politik, sistem pemerintahan, suasana politik, dan keinginan kekuatan elit pada suatu waktu. Makna otonomi (baca: desentralisasi) dalam UU Nomor 22/1999 ialah terciptanya iklim politik pemerintahan yang bernuansa demokratik, lebih tegas dan sesuai aslinya, kebebasan, dan kemerdekaan diri.

Daerah memiliki kewenangan dalam mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan. Dengan suasana sistem politik yang berbeda dan tekanan lingkup administrasi negara abad 21, maka otonomi tidak sekadar kewajiban tetapi hak. DPRD tidak sekadar komponen pemerintah daerah, tetapi sebagai badan legislatif. Kepala daerah yang semula berkedudukan lebih sebagai

penguasa (baik di daerah maupun pusat di daerah yang ditentukan pusat) menjadi pejabat politis yang dipilih dan harus bertanggung jawab kepada DPRD.

Perlu ada kesadaran pada tingkat pemerintahan dan masyarakat untuk kembali kepada makna otonom yang sesungguhnya. Otonomi hakikatnya adalah kewenangan yang diberikan kepada daerah menuju kemandirian dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi hendak mengubah atau mereformasi warna *government* yang bertitik berat pada otoritas kepada interaksi antara pemerintah, masyarakat dan swasta (profit maupun sosial). Dengan ditetapkannya PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang diperbaharui dengan PP No. 41 Tahun 2000, daerah dapat melakukan pembenahan organisasi perangkat daerah sesuai dengan keberadaan dan kebutuhan daerah. Sehingga, terjadi perbandingan logis antara *work load* dengan *work force*. Terjadi pula keseimbangan antara keinginan dengan penerapan *right sizing* atau *down sizing*.

Apabila makna otonomi tidak didalami sebagai pencapaian *democratic value*, maka akan terjadi kemandirian daerah dan masyarakat yang terfokus pada *the process of political interaction*. Wujudnya adalah, tarik menarik kepentingan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, dalam lingkup eksekutif maupun legislatif. Revisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 mewujudkan fenomena tersebut. Karena sosialisasi terlalu cepat dan singkat, maka perubahan kerangka pikir menuju tatanan pemerintahan yang disepakati pun belum begitu siap. Alhasil perubahan tersebut memunculkan berbagai masalah yang dapat menggoncangkan kompatibilitas pemerintahan.

Dalam makna demokrasi di era otonomi, pemerintah tidak lagi bertindak sebagai agen tunggal dengan tumpuan pada *government*.

Akan tetapi, pemerintah telah menjadi *government* yang *governance* dan bertumpu kepada *compatibility* dengan berbagai aktor antara lain, *public*, *private*, dan *community*. Dengan demikian, terbentuk tata pemerintahan yang bertitik berat pada *customer's oriented*. Dalam hal ini, *customers* hendaklah dimaknai sebagai rakyat.

Era reformasi telah berjalan lebih kurang 7 tahun, tetapi bangsa Indonesia masih dalam masa transisi. Indonesia belum sepenuhnya secara *viable* menjalani masa wujud demokrasi Indonesia yang sebenarnya, tepat, dan sesuai harapan. Era reformasi Indonesia masi dalam masa transisi. Hal ini terlihat dengan kentalnya *the process of political* daripada *technical or practical* administrasi. Tarik menarik kepentingan terlihat lebih menonjol daripada tercapainya efektivitas dan efisiensi.

Dengan formulasi dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terdapat berbagai tantangan yang perlu dicarikan jalan keluar oleh birokrasi sehingga manajemen pemerintahan di daerah lebih tertata. Kesemuanya harus bernuansa pada bagaimana melakukan pelayanan dengan baik dan tepat sasaran. Pada kenyataannya, Kewenangan daerah masih banyak yang belum didesentralisasikan karena peraturan dan perundangan sektoral yang masih belum disesuaikan dengan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah. Hal ini mengakibatkan berbagai kendala antara lain, dalam hal kewenangan, pengelolaan APBD, pengelolaan kawasan, pelayanan tertentu, pengaturan pembagian hasil sumber daya alam dan pajak, dan lainnya. Hal tersebut juga menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota daerah yang mengakibatkan berbagai kendala dan konflik antara berbagai pihak dalam pelaksanaan aturan. Hal tersebut terlihat dalam bidang pendidikan, tenaga kerja, pekerjaan umum, pertahanan, penanaman modal, serta kehutanan dan pertambangan.

Bila diuraikan detail, proses desentralisasi dan otonomi daerah yang belum optimal disebabkan oleh:

a. Perbedaan Persepsi Pelaku Pembangunan Terhadap Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi

Persepsi yang belum sama antara para pelaku pembangunan telah menimbulkan berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini ditandai dengan lemahnya peran gubernur dalam koordinasi antar kabupaten dan kota di wilayahnya. Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa masing-masing daerah berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Hal ini kemudian menimbulkan persepsi bahwa antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dan kota tidak ada hubungan hierarki. Seringkali kebijakan, perencanaan, dan hasil pembangunan maupun penyelenggaraan pemerintahan tidak dikoordinasikan dan dilaporkan kepada gubernur namun langsung kepada pemerintah pusat. Pada sisi lain, hubungan hierarki secara langsung antara pemerintah kabupaten dan kota dengan pemerintah pusat akan memperluas rentang kendali manajemen pemerintahan dan pembangunan. Berbagai hal tersebut berpotensi menimbulkan ketidakefektifan pemanfaatan sumber daya nasional. Sehubungan dengan pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Papua, beberapa peraturan perundangan masih belum sejalan antara satu dengan lainnya.

b. Rendahnya Kerjasama Antar Pemerintah Daerah.

Kerjasama antar pemerintah daerah masih rendah, terutama dalam penyediaan pelayanan masyarakat di wilayah terpencil. Selain itu, kerjasama antara perbatasan antar daerah dan wilayah dengan tingkat urbanisasi dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi masih sangat minim. Rendahnya kerjasama

antar pemerintah daerah juga terjadi dalam pengelolaan dan pemanfaatan bersama sungai, sumber daya air, hutan, tambang dan mineral, serta sumber daya laut yang melintas di beberapa daerah yang berdekatan. Kerjasama antara pemerintah daerah dengan perdagangan, pendidikan, kesehatan, pertanian, perkebunan, dan perikanan termasuk pengolahan pasca panen dan distribusi, dan lain-lain juga masih jauh dari harapan.

c. Penyelenggaraan Kelembagaan Pemerintah Daerah yang Belum Optimal

Struktur organisasi pemerintah daerah umumnya masih besar dan saling tumpang tindih. Selain itu prasarana dan sarana pemerintahan masih minim dalam hal pelaksanaan standar pelayanan minimum belum mantap. Selain itu, hubungan kerja antarlembaga, termasuk antara pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masyarakat, dan organisasi non pemerintah belum optimal.

d. Kepastian Aparatur Pemerintah Daerah Masih Rendah

Rendahnya kepastian aparatur pemerintah yang masih rendah ditunjukkan dengan terbatasnya ketersediaan aparatur pemerintah daerah, baik dari segi jumlah, maupun segi profesionalisme. Selain itu, kesejahteraan aparat pemerintah daerah masih terbatas. Dalam tubuh pemerintah daerah terlihat distribusi yang tidak proposional sehingga menyebabkan tingkat pelayanan publik tidak optimal. Akibatnya, kinerja pelayanan lambat, tidak adanya kepastian waktu, tidak transparan, dan kurang responsif terhadap permasalahan yang berkembang di daerah. Selain itu, belum terbangunnya sistem dan regulasi yang memadai di dalam perekrutan dan pola karier aparatur pemerintah daerah menyebabkan rendahnya sumber daya manusia. Hal lainnya yang menjadi masalah adalah masih kurangnya etika kepemimpinan di beberapa daerah.

e. Terbatasnya Kapasitas Keuangan Daerah

Terbatasnya kapasitas keuangan daerah ditandai dengan terbatasnya efektivitas, efisiensi, dan optimalisasi pemanfaatan sumber penerimaan daerah. Keterbatasan kapasitas juga ditandai dengan belum efisiennya prioritas alokasi belanja daerah secara proporsional dan terbatasnya kemampuan pengelolaan, termasuk dalam melaksanakan prinsip transparansi, akuntabilitas, serta profesionalisme.

f. Rendahnya Kesejahteraan Masyarakat

Ketertinggalan pembangunan suatu wilayah terjadi karena rentang kendali pemerintahan yang sangat luas dan kurangnya perhatian pemerintah dalam penyediaan pelayanan publik. Pada gilirannya, hal ini sering menjadi alasan untuk pengusulan pembentukan daerah otonom baru sebagai solusi. Namun demikian, pembentukan daerah otonom baru lebih banyak mempertimbangkan aspek politis dan kemauan sebagian kecil elite daerah. Selain itu, terbentuknya daerah otonom baru setiap tahunnya akan membebani anggaran negara karena belanja daerah untuk keperluan penyusunan kelembagaan dan percepatan pembangunan mengalami peningkatan. Pelayanan publik yang idealnya meningkat setelah adanya pembentukan daerah otonom baru (pemekaran wilayah) masih belum dirasakan oleh masyarakat.

Sasaran yang hendak dicapai dalam revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah dalam lima tahun mendatang adalah tercapainya sinkronisasi dan harmonisasi antara peraturan perundang-undangan pusat dan daerah, termasuk yang mengatur tentang otonomi khusus Provinsi Papua dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah juga dimaksudkan untuk meningkatkan kerjasama antarpemerintah daerah agar terbentuk kelembagaan pemerintah daerah yang efektif, efisien, dan akuntabel.

Selain itu, revitalisasi dimaksudkan agar terjadi peningkatan kapasitas pengelolaan sumber daya aparatur pemerintah daerah yang profesional dan kompeten. Harapannya, akan terwujud pengelolaan sumber dana dan pembiayaan pembangunan secara transparan, akuntabel, dan profesional di daerah otonom baru.

Revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah diarahkan untuk mendukung peningkatan kesejahteraan rakyat. Revitalisasi dilaksanakan melalui kebijakan:

1. Memperjelas pembagian kewenangan antartingkat pemerintahan, baik kewenangan mengenai tugas dan tanggung jawab, maupun mengenai penggalan sumber daya dan pembiayaan pembangunan yang didukung oleh semangat desentralisasi dan otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Mendorong kerjasama antarpemerintah daerah termasuk peran pemerintah provinsi dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat.
3. Menata kelembagaan pemerintah daerah agar lebih proporsional berdasarkan kebutuhan nyata daerah, ramping, hierarki yang pendek, bersifat jejaring, bersifat fleksibel, adaptif, diisi banyak jabatan fungsional, dan terdesentralisasi kewenangannya, sehingga mampu memberikan pelayanan masyarakat dengan lebih baik dan efisien.
4. Menyiapkan ketersediaan aparatur pemerintah daerah yang berkualitas secara proporsional di seluruh daerah dan wilayah, menata keseimbangan antara jumlah aparatur pemerintah daerah dengan beban kerja di setiap lembaga satuan kerja perangkat daerah, serta meningkatkan kualitas aparatur pemerintah daerah melalui pengelolaan sumber daya manusia pemerintah daerah berdasarkan standar kompetensi.

5. Meningkatkan kapasitas keuangan pemerintah daerah, termasuk pengelolaan keuangan yang didasarkan pada prinsip transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme, sehingga tersedia sumber dana dan pembiayaan yang memadai bagi kegiatan pelayanan masyarakat dan pelaksanaan pembangunan daerah.
6. Menata daerah otonom baru, termasuk mengkaji pelaksanaan kebijakan pembentukan daerah otonom baru di waktu mendatang sehingga tercapai upaya peningkatan pelayanan publik dan percepatan pembangunan daerah.

## **B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Reformasi Administrasi Publik**

Pada dasarnya, gerakan reformasi administrasi disebabkan birokrasi tidak mampu merespons keinginan masyarakat. *Traditional bureaucracy* tidak bisa menyesuaikan diri dengan perkembangan masyarakat yang sangat pesat. Umumnya, negara-negara berkembang mempunyai ciri-ciri pola dasar sistem administrasi jiplakan dari sistem colonial. Hal ini berakibat pada kemunculan masalah baru, yaitu kekurangan sumber daya yang berkualitas, cenderung mengutamakan atau berorientasi pada kepentingan pribadi maupun kelompok, formalisasi birokrasi, cenderung bersifat otonom, sangat lamban dan birokratis, dan adanya unsur-unsur non birokrasi dalam pengambilan keputusan. Sejak tahun 1980-an, suatu gerakan reformasi global telah dimulai. Gerakan ini didorong oleh 4 (empat) variabel besar, yakni:

### **1. Politik**

Keunggulan demokrasi dan kekuatan publik serta keunggulan sistem pasar menimbulkan tekanan politik di berbagai negara di dunia untuk melakukan transformasi peran pemerintah untuk mengurangi peran dan fungsinya. Langkah ini kemudian diikuti dengan tuntutan untuk mengakui dan meningkatkan peran *civil*

*society* dan membangun kepercayaan publik kepada lembaga-lembaga pemerintah.

## 2. Sosial

Beberapa negara di dunia telah mengalami perubahan sosial yang mendasar, yaitu melakukan rekonstruksi ulang terhadap tatanan hukum, ekonomi, sosial, dan politik. Hal ini ditandai dengan adanya perubahan mendasar dari masyarakat industri kepada masyarakat informasi. Perubahan ini menuntut juga perubahan pada pemerintahan di seluruh negara di dunia.

## 3. Ekonomi

Krisis ekonomi pada tahun 1990-an di berbagai negara di dunia menuntut berbagai negara melakukan reformasi di bidang perpajakan untuk menarik investor masuk. Selain itu, negara juga melakukan langkah-langkah privatisasi sebagai respon terhadap tekanan ekonomi.

## 4. Institusional

Semua negara di dunia telah menjadi bagian dari sistem ekonomi dan politik global. Kondisi ini ditandai dengan semakin berkembangnya kelembagaan di luar negara, seperti *World Bank*, IMF, WTO, dan ADB yang mengatur globalisasi dunia. Di tingkat nasional dan lokal juga semakin banyak LSM.

Selain yang telah disebutkan di atas, terdapat beberapa faktor lain yang menjadi mempengaruhi reformasi administrasi negara, antara lain tingginya derajat sentralisasi, sistem penganggaran yang sulit terintegrasi, sistem perencanaan yang belum efektif, dan sistem evaluasi kinerja pemerintah yang belum dapat memberikan umpan-balik yang memadai. Berkaitan dengan agenda dan strategi fokus dalam percepatan reformasi administrasi negara tersebut, beberapa faktor yang telah diidentifikasi dan dinilai sebagai *key-leverage*, yaitu penataan ulang kelembagaan penyelenggaraan negara secara lebih sehat dan efektif, manajemen

penyelenggaraan negara yang efisien dan efektif, dan kompetensi kepemimpinan birokrasi atau kualitas SDM aparatur.

Caiden (1991) mengungkapkan beberapa alasan yang mempengaruhi reformasi administrasi negara, antara lain karena kelembagaan aparat masih jauh dari kapasitas potensialnya, organisasi cenderung konservatif, dan inovasi lambat. Alasan Caiden mengindikasikan bahwa persoalan reformasi administrasi adalah persoalan teknis, tidak memposisikan suatu negara yang memiliki suhu politik yang bergejolak. Padahal reformasi administrasi yang menggunakan beberapa instrumen yang memiliki nilai kontradiktif satu sama lain dalam dirinya sendiri—karena nilai dari organisasi publik dan private yang digeneralisas ternyata telah membuka peluang permainan politik. Adanya kenyataan bahwa demokrasi yang diinternalisasi masih dalam tahapan demokrasi formal prosedural yang kemudian banyak memberi ruang para elit politik untuk mengebiri instrumen pada organisasi publik, sehingga muncullah paradoks dalam demokrasi (Margono, 2005).

Pada masa perubahan yang demikian gencar ini, lahir harapan masyarakat yang muluk-muluk, suatu harapan yang tak dijumpai dalam masyarakat maju. Perubahan sosial yang fundamental menyebabkan lahirnya tuntutan dan tekanan baru. Menjalarnya urbanisasi dan sekularisasi yang cepat serta kebutuhan akan demokratisasi pemerintahan dan administrasi menyebabkan beban aparatur pemerintah bertambah besar, dan mau tidak mau adaptabilitas menjadi sangat penting dan menjadi kebutuhan. Semua perubahan dan transformasi ini menyebabkan timbulnya pertentangan antara nilai lama dan baru serta antara nilai yang tradisional dan yang modern. Tekanan dan pertentangan ini tidak hanya terbatas pada tubuh birokrasi, melainkan juga di kalangan masyarakat. Kalangan intelektual yang diharapkan mampu melakukan perbaikan terhadap kebobrokan birokrasi justru konservatif, menjadi stigma birokrasi, sehingga sifat birokrasi yang elitis, terlalu menyenangi sikap otoriter dan kurang komunikatif.

Dengan latar belakang dan kondisi demikian, maka kebutuhan akan perubahan dan adaptasi aparatur pemerintah sangatlah mendesak. Walaupun masalah yang mengitarinya terlalu kompleks dan rumit, reformasi administrasi di negara sedang berkembang menjadi keharusan (*condition sine quanon*) dan menjadi perhatian utama pemerintah negara sedang berkembang, termasuk pemerintahan daerah di Indonesia. Reformasi administrasi merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan di negara berkembang, terlepas dari tingkat perkembangan, arah, dan tujuannya. Penyempurnaan kemampuan administrative yang meliputi usaha-usaha untuk mengatasi masalah lingkungan, perubahan struktural, dan institusi tradisional atau perubahan tingkah laku individu dan atau kelompok, ataupun kombinasi dari keduanya urgen diperlukan.

Di tengah-tengah semakin berat dan kompleks tantangan bangsa Indonesia menghadapi era global, pembaharuan, pemikiran-pemikiran yang inovatif, dan sikap yang tepat patut mendapatkan dukungan dari semua komponen masyarakat. Dengan kata lain reformasi administrasi negara di Indonesia harus sesegera mungkin menjadi pilihan para penyelenggara pemerintahan baik pusat maupun daerah guna mewujudkan *good governance*, pemerintahan yang bersih, sehat, dan berwibawa. Banyak hal yang mendorong timbulnya reformasi pada masa pemerintahan orde baru, terutama terletak pada ketidakadilan di bidang politik, ekonomi, dan hukum. Tekad orde baru pada awal kemunculannya pada tahun 1966 adalah akan melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

### **C. Multikritis di Indonesia**

Demokrasi yang tidak dilaksanakan dengan semestinya akan menimbulkan permasalahan politik. Ada kesan bahwa kedaulatan rakyat berada di tangan sekelompok tertentu, bahkan lebih banyak dipegang oleh para penguasa. Dalam UUD 1945 Pasal 2 telah disebutkan bahwa,

*“Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR”*. Secara *de jure* (secara hukum) kedaulatan rakyat dilakukan oleh MPR sebagai wakil-wakil dari rakyat. Akan tetapi secara *de facto* (dalam kenyataannya) anggota MPR sudah diatur dan direkayasa sehingga sebagian besar anggota MPR diangkat berdasarkan ikatan kekeluargaan (nepotisme). Keadaan seperti ini mengakibatkan munculnya rasa tidak percaya kepada institusi pemerintah, DPR, dan MPR. Ketidakpercayaan itulah yang menimbulkan munculnya gerakan reformasi. Gerakan reformasi menuntut untuk dilakukan reformasi total di segala bidang, termasuk keanggotaan DPR dan MPR yang dipandang sarat dengan nuansa KKN.

Gerakan reformasi juga menuntut agar dilakukan pembaharuan terhadap lima paket undang-undang politik yang dianggap menjadi sumber ketidakadilan, di antaranya:

- 1 UU No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum
- 2 UU No. 2 Tahun 1985 tentang Susunan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang DPR/MPR
- 3 UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.
- 4 UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum
- 5 UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Massa.

Perkembangan ekonomi dan pembangunan nasional dianggap telah menimbulkan ketimpangan ekonomi yang lebih besar. Monopoli sumber ekonomi oleh kelompok tertentu, konglomerasi, tidak mampu menghapuskan kemiskinan pada sebagian besar masyarakat Indonesia. Kondisi dan situasi politik di tanah air semakin memanas setelah terjadinya peristiwa kelabu pada tanggal 27 Juli 1996. Peristiwa ini muncul sebagai akibat terjadinya pertikaian di internal Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Krisis politik sebagai faktor penyebab terjadinya gerakan reformasi bukan hanya menyangkut masalah sekitar konflik PDI

saja, tetapi masyarakat menuntut adanya reformasi di dalam kehidupan masyarakat, maupun pemerintahan Indonesia. Di dalam kehidupan politik, masyarakat beranggapan bahwa tekanan pemerintah pada pihak oposisi sangat besar, terutama terlihat pada perlakuan keras terhadap setiap orang atau kelompok yang menentang atau memberikan kritik terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah. Selain itu, masyarakat juga menuntut agar di tetapkan tentang pembatasan masa jabatan Presiden.

Terjadinya ketegangan politik menjelang pemilihan umum tahun 1997 memicu munculnya kerusuhan baru, yaitu konflik antar agama dan etnik. Menjelang akhir kampanye pemilihan umum tahun 1997, meletus kerusuhan di Banjarmasin yang banyak memakan korban jiwa. Pemilihan umum tahun 1997 ditandai dengan kemenangan Golkar secara mutlak. Golkar yang meraih kemenangan mutlak memberi dukungan terhadap pencalonan kembali Soeharto sebagai Presiden dalam Sidang Umum MPR tahun 1998–2003. Kalangan masyarakat yang dimotori oleh para mahasiswa menolak kembali pencalonan Soeharto sebagai Presiden. Dalam Sidang Umum MPR bulan Maret 1998, Soeharto terpilih sebagai Presiden Republik Indonesia dan BJ. Habibie sebagai Wakil Presiden. Timbul tekanan pada kepemimpinan Presiden Soeharto yang dating dari para mahasiswa dan kalangan intelektual.

## **1. Krisis Hukum**

Pelaksanaan hukum pada masa pemerintahan orde baru terdapat banyak ketidakadilan. Sejak munculnya gerakan reformasi yang dimotori oleh kalangan mahasiswa, masalah hukum juga menjadi salah satu tuntutan. Masyarakat menghendaki adanya reformasi di bidang hukum agar dapat mendudukan masalah-masalah hukum pada kedudukan yang sebenarnya.

## **2. Krisis Ekonomi**

Krisis moneter yang melanda negara-negara di Asia Tenggara sejak bulan Juli 1996 juga mempengaruhi perkembangan perekonomian

Indonesia. Ekonomi Indonesia ternyata belum mampu untuk menghadapi krisis global tersebut. Krisis ekonomi Indonesia berawal dari melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika Serikat. Ketika nilai tukar rupiah semakin melemah, maka pertumbuhan ekonomi Indonesia menjadi 0% dan berakibat pada iklim bisnis yang semakin bertambah lesu. Kondisi moneter Indonesia mengalami keterpurukan dengan dilikuidasinya sejumlah bank pada akhir tahun 1997. Untuk membantu bank-bank yang bermasalah, pemerintah membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional (KLBI). Ternyata, usaha yang dilakukan pemerintah tidak dapat memberikan hasil, karena pinjaman bank-bank bermasalah semakin bertambah besar dan tidak dapat dikembalikan begitu saja.

Krisis moneter tidak hanya menimbulkan kesulitan keuangan negara, tetapi juga telah menghancurkan keuangan nasional. Faktor lain yang menyebabkan krisis ekonomi yang melanda Indonesia tidak terlepas dari masalah utang luar negeri. Utang Utang luar negeri Indonesia menjadi salah satu faktor penyebab munculnya krisis ekonomi. Namun, utang luar negeri Indonesia tidak sepenuhnya merupakan utang negara, melainkan utang swasta.

Utang yang menjadi tanggungan negara hingga 6 Februari 1998 mencapai 63,462 miliar dollar Amerika Serikat dan utang pihak swasta mencapai 73,962 miliar dollar Amerika Serikat. Akibat dari utang-utang tersebut maka kepercayaan luar negeri terhadap Indonesia semakin menipis. Keadaan seperti ini juga dipengaruhi oleh keadaan perbankan di Indonesia yang dianggap tidak sehat karena adanya kolusi dan korupsi serta tingginya kredit macet.

Penyimpangan Pasal 33 UUD 1945 Pemerintah Orde Baru mempunyai tujuan menjadikan Negara Republik Indonesia sebagai negara industri, namun tidak mempertimbangkan kondisi riil di masyarakat. Masyarakat Indonesia merupakan sebuah masyarakat agraris dan tingkat pendidikan yang masih rendah. Sementara itu, pengaturan

perekonomian pada masa pemerintahan orde baru sudah jauh menyimpang dari sistem perekonomian Pancasila. Dalam Pasal 33 UUD 1945 tercantum bahwa dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Sebaliknya, sistem ekonomi yang berkembang pada masa pemerintahan orde baru adalah sistem ekonomi kapitalis yang dikuasai oleh para konglomerat dengan berbagai bentuk monopoli, oligopoli, dan diwarnai dengan korupsi dan kolusi.

Pola pemerintahan sentralistis sistem pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah orde baru bersifat sentralistis. Di dalam pelaksanaan pola pemerintahan ini, semua bidang kehidupan berbangsa dan bernegara diatur secara sentral dari pusat pemerintah. Pelaksanaan politik sentralisasi yang sangat menyolok terlihat pada bidang ekonomi. Hal ini terlihat dari sebagian besar kekayaan dari daerah-daerah diangkut ke pusat. Hal ini menimbulkan ketidakpuasan pemerintah dan rakyat di daerah terhadap pemerintah pusat. Politik sentralisasi ini juga dapat dilihat dari pola pemberitaan pers yang bersifat Jakarta-sentris, karena pemberitaan yang berasal dari Jakarta selalu menjadi berita utama. Namun peristiwa yang terjadi di daerah yang kurang kaitannya dengan kepentingan pusat biasanya kalah bersaing dengan berita-barita yang terjadi di Jakarta dalam merebut ruang, halaman, walaupun yang memberitakan itu pers daerah.

### **3. Krisis Kepercayaan**

Demonstrasi para mahasiswa bertambah gencar setelah pemerintah mengumumkan kenaikan harga BBM Tragedi Trisakti. Dua hal itu telah mendorong solidaritas dari kalangan kampus dan masyarakat yang menentang kebijakan pemerintahan yang dipandang tidak demokratis dan tidak merakyat. Soeharto kembali ke Indonesia, namun tuntutan dari masyarakat agar Presiden Soeharto mengundurkan diri semakin banyak disampaikan. Rencana kunjungan mahasiswa ke Gedung DPR/

MPR untuk melakukan dialog dengan para pimpinan DPR/MPR akhirnya berubah menjadi mimbar bebas. Mereka memilih untuk tetap tinggal di gedung wakil rakyat sebelum tuntutan reformasi total dipenuhi. Tekanan-tekanan para mahasiswa lewat demonstrasinya agar Presiden Soeharto mengundurkan diri akhirnya mendapat tanggapan dari Harmoko sebagai pimpinan DPR/MPR. Pada tanggal 18 Mei 1998, pimpinan DPR/MPR mengeluarkan pernyataan agar Presiden Soeharto mengundurkan diri.

Presiden Soeharto mengadakan pertemuan dengan tokoh-tokoh agama, tokoh-tokoh masyarakat di Jakarta. Kemudian Presiden mengumumkan tentang pembentukan Dewan Reformasi, melakukan perubahan kabinet, segera melakukan Pemilihan Umum dan tidak bersedia dicalonkan kembali sebagai Presiden. Dalam perkembangannya, upaya pembentukan Dewan Reformasi dan perubahan kabinet tidak dapat dilakukan. Akhirnya pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto menyatakan mengundurkan diri/berhenti sebagai Presiden Republik Indonesia dan menyerahkan jabatan presiden kepada wakil presiden Republik Indonesia, B.J. Habibie yang langsung diambil sumpah oleh Mahkamah Agung sebagai Presiden Republik Indonesia yang baru.

#### **D. Strategi Reformasi Administrasi**

Reformasi administrasi publik diharapkan dapat mendorong terwujudnya pemerintahan yang baik, memperbaiki kinerja, dan memperbaiki praktik administrasi yang tidak sehat. Reformasi administrasi publik adalah suatu upaya perubahan yang dilakukan secara sadar dan terencana dari segala aspek kehidupan, terutama aspek penyelenggaraan administrasi negara untuk tujuan rasional. Secara terperinci dapat disebutkan empat faktor yang mempengaruhi reformasi administrasi di negara-negara berkembang, yaitu ketidakpuasan kepada pemerintah, munculnya teori-teori ekonomi baru, globalisasi dan perdagangan bebas, serta perkembangan teknologi. Sedangkan,

tiga tujuan internal reformasi administrasi publik adalah efisiensi administrasi, penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi dan pengenalan sistem merit disertai pemakaian PPBS, serta pemrosesan data.

Strategi reformasi terhadap administrasi reformasi menurut Abidin (2006:27) dapat dilakukan melalui:

- 1 Peningkatan kemampuan birokrasi agar mampu mewujudkan kebijakan-kebijakan yang normatif sehingga mungkin direalisasikan. Hal ini dapat dilakukan melalui perbaikan institusi publik, perbaikan prosedur pelayanan dan peningkatan kemampuan sumber daya manusia aparatur.
- 2 Perbaikan prosedur dan tata laksana pengelolaan kekayaan negara dengan mendahulukan kepentingan publik, keselamatan kekayaan negara, dan kebenaran secara hukum.
- 3 Penetapan pejabat publik melalui kriteria dan prosedur terbuka dengan menempatkan persyaratan ketaatan, kejujuran, dan keahlian sebagai syarat pokok.

**SAMUDRA BIRU**

## BAB VIII

# PENERAPAN PRINSIP GOOD GOVERNANCE OLEH APARATUR PELAYANAN PUBLIK

Good governance merupakan isu yang menonjol dalam pengelolaan administrasi publik. Tuntutan pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan sejalan dengan kemajuan tingkat pengetahuan serta pengaruh globalisasi. Pola lama dalam penyelenggaraan pemerintahan dianggap tidak relevan dengan tatanan masyarakat modern. Bab ini akan menguraikan penerapan prinsip good governance oleh aparatur pelayanan publik.

### A. Birokrasi pada Sektor Publik

Birokrasi pada sektor publik dimaksudkan untuk memberikan pelayanan pada masyarakat. Meskipun birokrasi publik memiliki ciri-ciri yang berbeda dengan organisasi bisnis, tetapi dalam menjalankan programnya menganut prinsip efisiensi, efektivitas, dan menempatkan masyarakat sebagai *stakeholder* yang harus dilayani secara optimal. Layanan publik merupakan hak masyarakat yang pada dasarnya mengandung prinsip sederhana, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana, dan

prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan, keramahan, dan kenyamanan.<sup>1</sup>

Sudah seharusnya, penyelenggaraan pemerintahan yang baik mendapat respon positif dari pemerintah. Sebagai negara yang menganut bentuk kekuasaan demokrasi, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 1 ayat (2). Negara seharusnya memfasilitasi keterlibatan warga dalam proses kebijakan publik. Pengawasan rakyat pada negara merupakan sebuah upata dalam rangka mewujudkan *good governance*.

Konsekuensi diterapkannya otonomi daerah dan asas desentralisasi sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah melahirkan *local government* (pemerintah lokal). Pemerintah lokal ini diberi kewenangan untuk mengurus kepentingan daerahnya. Urusan mengenai rumah tangga sendiri disebut otonomi. Sedangkan, pemerintahan disebut *local government* atau pemerintah daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri. Pengelolaan segala urusan ditangani atas dasar kebijakan sendiri dan dibiayai dari sumber keuangan sendiri. Sedangkan, hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah lokal daerah adalah hubungan pengawasan saja. Dari aspek tanggung jawab negara, pemerintah lokal daerah merupakan organ pemerintah negara yang statusnya dalam kerangka sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

## **B. *Local Government***

*Local government* harus melakukan penerapan prinsip *good governance*. *Good Governance* merupakan proses penyelenggara kekuasaan dalam menyediakan barang dan jasa publik. Prinsip-prinsip

---

<sup>1</sup> Sugandi, Administrasi Publik (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hal. 123.

*good governance* di antaranya adalah prinsip partisipasi (*participation*), penegakan hukum (*rule of law*), transparansi (*transparency*), daya tanggap (*responsiveness*), berorientasi pada consensus (*consensus orientation*), keadilan (*equity*), efektif dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*), akuntabilitas (*accountability*), visi strategis (*strategic vision*).<sup>2</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014, pasal 9 ayat 1 ditegaskan bahwa, “Setiap keputusan dan atau tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pelayanan Publik (AUPB). Hal tersebut kemudian diperjelas kembali dalam pasal 10 ayat 1 yang mengatakan, Asas Umum Pelayanan Publik yang di maksud dalam Undang- undang meliputi:

- a. Kepastian hukum
- b. Kemanfaatan
- c. Tidak Berpihakan
- d. Kecermatan
- e. Tidak menyalahgunakan wewenang
- f. Keterbukaan
- g. Kepentingan umum
- h. Pelayanan yang baik

Sebagai mana yang telah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menjadikan *good governance* sebagai konsep pemerintahan, pada pasal 1 ayat 18 menyatakan bahwa Kecamatan adalah suatu wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemerintahan kecamatan. Hal ini kemudian diperkuat lagi oleh Pasal 14 ayat 1. Pembagian dan pelaksanaan urusan pemerintahan, baik pada Pemerintahan di Aceh maupun pemerintahan di Kabupaten/Kota dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi

---

<sup>2</sup> Rosidin, Otonomi Daerah dan Desentralisasi (Bandung: Pustaka Setia, 2010), hal. 179.

dengan memperhatikan keserasian hubungan antar pemerintahan di Aceh. Penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan Kabupaten/Kota berpedoman pada asas umum dalam penyelenggaraan pemerintahan yang di tuangkan pada pasal Undang–Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas, “Asas ke-Islaman, Asas kepastian hukum, Asas kepentingan umum, Asas tertib penyelenggaraan pemerintahan, Asas keterbukaan, Asas proporsionalitas, Asas profesionalitas, Asas akuntabilitas, Asas efisiensi, Asas efektivitas dan. Asas kesetaraan”. Di dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 telah dirumuskan asas ketentuan umum dalam menjalankan pemerintahan yang wajib diterapkan pemerintah maupun aparatur pemerintah agar tercapai pemerintahan yang baik (*good governance*).

Prinsip-prinsip *good governance* sesuai dengan Undang-Undang Negara Republik Indonesia. Namun pada penerapannya, banyak kelemahan-kelemahan pada birokrasi pemerintahan. Hal ini bisa disebabkan lemahnya pemahaman terhadap butir-butir undang-undang. Berdasarkan hasil survei awal di Kantor Camat Kecamatan Kluet Utara, penulis mendapatkan kelemahan dalam proses pelayanan. Hal tersebut terlihat dari kurang seriusnya aparatur dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Terkadang, sebagian masyarakat merasa kecewa. Berdasarkan hasil bincangan sepintas penulis ditemukan fakta bahwa tidak ada keterbukaan dalam hal pelayanan. Sebagian pelayanan ada yang cepat selesai, namun sebagian ada yang lama. Apabila masih ada hubungan famili dengan aparatur, pelayanan bisa selesai dengan cepat. Konsekuensinya, masyarakat awam sangat sulit dalam mengurus urusan birokrasi. Terkadang masyarakat malas ketika berurusan dengan birokrasi.

Hal seperti di atas sangat penting diperhatikan. Kepuasan pelayanan merupakan hal yang paling utama dalam birokrasi. Apalagi, era globalisasi membawa kemudahan dalam implementasi prinsip-prinsip *good*

*governance* dengan menggunakan berbagai teknologi informasi. Dengan penggunaan teknologi, praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) dapat diminimalisasi. Sehingga, tercapailah pengelolaan pemerintahan yang bersih, cepat, tanggap, dan terbuka.

Aparatur pelayanan publik sudah selayaknya mempersiapkan diri dalam penerapan prinsip-prinsip *good governance*. Sebab, kualitas dan tingkat kemajuan suatu daerah sangat besar pengaruhnya terhadap kualitas pelayanan, terlebih dalam menghadapi perkembangan zaman dan teknologi. Penggunaan teknologi juga akan mencegah praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Selain itu, akan terbentuk pula suatu pemerintahan yang adil, cepat, dan tanggap, berdasarkan hukum, transparan, efektif, serta efisien. Hal tersebut urgen diperhatikan demi tercapainya kemakmuran, kesejahteraan, dan kepercayaan masyarakat terhadap aparat pemerintah.

### C. *Good Governance* dan Tiga Terminologi

*Good governance* (tata pemerintahan yang baik) sudah lama menjadi mimpi Indonesia. Kendati pemahaman tentang *good governance* berbeda-beda, namun *good governance* didambakan sebagai sebuah penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik dan berkualitas. Masyarakat membayangkan bahwa dengan memiliki praktik *good governance* yang lebih baik, maka kualitas pelayanan publik menjadi semakin baik. Angka korupsi pun menjadi semakin rendah dan pemerintah semakin peduli dengan kepentingan warga.<sup>3</sup>

Pada dasarnya, birokrasi pada sektor publik dihadirkan untuk memberikan pelayanan pada masyarakat. Meskipun birokrasi publik memiliki ciri-ciri yang berbeda dengan organisasi bisnis, tetapi birokrasi publik juga menganut prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, dan menempatkan masyarakat sebagai *stakeholder*, yang harus dilayani secara

<sup>3</sup> Dwiyanto, Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik (Yogyakarta: Gajahmada University Press, 2005), hal. 29.

optimal. Layanan publik merupakan hak masyarakat yang mengandung prinsip: sederhana, jelas, memiliki kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana, dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan, keramahan, dan kenyamanan.<sup>4</sup>

Dalam peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Evaluasi Pemerintah Daerah yang mengatur tentang Penyelenggaraan pemerintahan daerah dijelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi penyelenggaraan urusan wajib dan urusan pilihan yang dilaksanakan berdasarkan asas otonomi dan asas tugas pembantuan. “Tata pemerintahan yang baik” adalah proses penciptaan lingkungan kelembagaan yang memungkinkan adanya interaksi antar strata pemerintahan dan antara pemerintah dan rakyatnya (masyarakat dan swasta serta dunia usaha) dalam suatu tata nilai yang baik.

Terdapat tiga terminologi yang masih rancu dengan istilah dan konsep *good Governance*, yaitu: *good governance* (tata pemerintahan yang baik), *good government* (pemerintahan yang baik), dan *clean governance* (pemerintahan yang bersih). Untuk lebih memahami makna dan tujuan yang ingin dicapai *good governance*, maka akan diuraikan beberapa pengertian dari *good governance*, antara lain:<sup>5</sup>

1. Menurut Bank Dunia (*World Bank*), *good governance* merupakan cara kekuasaan yang digunakan dalam mengelola berbagai sumber daya sosial dan ekonomi untuk pengembangan masyarakat.
2. Menurut UNDP (*United National Development Planning*), *good governance* merupakan praktik penerapan kewenangan pengelolaan berbagai urusan. Penyelenggaraan negara secara politik, ekonomi, dan administratif, serta informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

<sup>4</sup> Sugandi, Administrasi publik (Yogyakarta:Graha ilmu, 2011), hal. 123.

<sup>5</sup> Adisasmita, Manajemen Pemerintah Daerah (Yogyakarta: Graha Ilmu Arikunto, 2011), hal. 113.

Sementara itu UNDP menjelaskan bahwa *good governance* berorientasi pada *participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif, antara lain:<sup>6</sup>

1. Partisipasi (*Participation*)

Sebagai pemilik kedaulatan, setiap warga Negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan, serta bermasyarakat. Partisipasi tersebut dapat dilakukan secara langsung ataupun melalui institusi intermediasi.

2. Penegakan Hukum (*Rule of law*)

*Good Governance* dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan tidak pandang bulu. Tanpa penegakan hukum yang tegas, tidak akan tercipta kehidupan yang demokratis, tetapi anarkis. Tanpa penegakan hukum, orang bebas mencapai tujuannya tanpa mengindahkan kepentingan orang lain. Oleh karena itu, langkah awal penciptaan *good governance* adalah menghubungkan sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (*software*), perangkat keras (*hardware*), maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistem (*human ware*).

3. Transparansi (*Transparency*)

Salah satu karakteristik *good governance* adalah keterbukaan. Karakteristik ini sesuai dengan semangat zaman revolusi informasi. Keterbukaan mencakup semua aspek aktivitas yang menyangkut kepentingan publik mulai dari

---

<sup>6</sup> Rosidin, Otonomi Daerah dan Desentralisasi (Bandung: Pustaka Setia, 2010), hal. 179.

proses pengambilan keputusan, penggunaan dana-dana publik, sampai pada tahapan evaluasi.

4. Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Sebagai konsekuensi logis dari keterbukaan, setiap komponen yang terlibat dalam proses pembangunan *good governance* harus memiliki daya tanggap terhadap keinginan atau keluhan para pemegang saham (*stake holder*). Upaya peningkatan daya tanggap ditujukan pada sektor publik yang selama ini cenderung tertutup, arogan, serta berorientasi pada kekuasaan. Untuk mengetahui kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh sektor publik—secara periodik—perlu dilakukan survei untuk mengetahui tingkat kepuasan konsumen.

5. Berorientasi pada Konsensus (*Consensus Orientation*)

Kegiatan bernegara, berpemerintahan, dan bermasyarakat pada dasarnya merupakan aktivitas politik yang berisi dua hal utama, yaitu konflik dan konsensus. Dalam *good governance*, pengambilan keputusan ataupun pemecahan masalah bersama lebih diutamakan. Konsensus bagi bangsa Indonesia sebenarnya bukanlah hal yang baru, karena nilai dasar dalam memecahkan persoalan bangsa adalah melalui musyawarah mufakat.

6. Keadilan (*Equity*)

Melalui prinsip *good governance*, setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk memproleh kesejahteraan. Akan tetapi, karena kemampuan masing-masing warga Negara berbeda-beda, sektor publik harus memainkan peranan agar kesejahteraan dan keadilan dapat seiring sejalan.

7. Efisiensi dan Efektifitas (*Efficiency and Effectiveness*)

Agar mampu berkompetisi secara sehat dalam pencatutan dunia *governance* harus mengutamakan efektivitas dan efisiensi dalam setiap kegiatan. Perlu diupayakan efektivitas dan efisiensi

terutama, ditujukan pada sektor publik karena sektor ini menjalankan aktivitasnya secara monopolistik tanpa kompetisi sehingga rawan inefisiensi.

#### 8. Akuntabilitas (*Accountability*)

Setiap aktivitas yang berkaitan dengan kepentingan publik perlu dipertanggungjawabkan kepada publik. Tanggung gugat dan tanggung jawab tidak hanya diberikan kepada atasan saja, tetapi juga pada pemegang saham (*stake holder*), yaitu masyarakat luas. Secara teoritis, akuntabilitas dapat dibedakan menjadi lima macam, yaitu:

- a. Akuntabilitas organisasi
- b. Akuntabilitas legal
- c. Akuntabilitas politik
- d. Akuntabilitas profesional
- e. Akuntabilitas moral

#### 9. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Dalam era yang berubah secara dinamis, setiap domain dalam *good governance* harus memiliki visi yang strategis. Tanpa visi semacam itu, suatu bangsa dan negara akan mengalami ketinggalan. Visi itu dapat dibedakan antara visi jangka panjang (*long term vision*) antara 20 sampai 25 tahun, serta visi jangka pendek (*short term vision*) sekitar 5 tahun.

Arti *good* dalam *good governance* mengandung dua pengertian. Pertama, nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan (nasional) berupa kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas. Berdasarkan pengertian ini, *good governance* berorientasi pada, dua hal. Pertama, *good governance* memiliki orientasi ideal negara pada pencapaian tujuan nasional. Kedua,

pemerintah berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional.<sup>7</sup>

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintah untuk mewujudkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka itu, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan *legitimate* sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>8</sup>

#### **D. Hakikat Aparatur Pelayanan Publik**

Aparatur adalah perangkat, alat (negara, pemerintah) para pegawai (negeri) alat kelengkapan negara, terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari, pemerintah pegawai negeri, alat negara, dan aparatur negara.

Dalam Undang-Undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2009 pasal 27 ayat (1) dijelaskan bahwa penyelenggara berkewajiban untuk menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan. Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur. Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2009, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk.

<sup>7</sup> Adisasmita, Manajemen Pemerintah Daerah (Yogyakarta: Graha Ilmu Arikunto, 2011), hal. 173.

<sup>8</sup> Rosidin, Otonomi Daerah dan Desentralisasi (Bandung: Pustaka Setia, 2010), hal. 173.

Apabila aparatur dan pelayanan publik digabung menjadi satu maka terbentuklah klausa aparatur pelayanan publik. Aparatur pelayanan publik adalah alat negara, pegawai negeri yang memberikan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atau orang banyak dalam urusan administrasi negara sesuai dengan aturan dan tata cara yang telah ditetapkan.<sup>9</sup>

Dalam penerapan prinsip-prinsip *good governance*, terdapat kendala-kendala yang sangat menghambat kelancaran proses pelayanan. Beberapa kendala tersebut di antaranya adalah fasilitas pelayanan yang kurang memadai yang disebabkan karena keterbatasan dana, sehingga aparatur kecamatan agak kesulitan dalam melaksanakan pelayanan. Saat ini, aparatur hanya memanfaatkan fasilitas yang ada dalam melaksanakan tugas pelayanan. Selain itu, tingkat pemahaman sebagian besar aparatur terhadap *good governance* juga masih sangat kurang. Ada pula kendala dari masyarakat, misalnya tingkat kesadaran sebagian masyarakat untuk memahami proses pelayanan sangat kurang. Pasalnya, sebagian masyarakat tidak sabar menunggu proses pelayanan.

Pada pelayanan publik, prinsip partisipasi dalam upaya mewujudkan *good governance* sejalan dengan pandangan baru yang berkembang bahwa di dalam upaya meningkatkan pelayanan publik, masyarakat tidak hanya sebagai pelanggan melainkan sebagai warga negara yang memiliki negara dan pemerintahan. Pergeseran pandangan ini mengisyaratkan bahwa masyarakat sejak awal harus dilibatkan dalam merumuskan berbagai hal yang menyangkut pelayanan publik, misalnya mengenai jenis pelayanan publik yang dibutuhkan masyarakat, cara terbaik untuk menyelenggarakan pelayanan publik, mekanisme untuk mengawasi proses pelayanan, dan mekanisme untuk mengevaluasi pelayanan.

Keterlibatan warga penting dalam merumuskan kebijakan. Sebagai pemilik kedaulatan, setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban

---

<sup>9</sup> Joko Widodo, *Good Governance* (Surabaya: Ihsan Cendekia, 2001), hal, 12.

untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, berpemerintahan, serta bermasyarakat. *Good governance* dilaksanakan dalam rangka demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu syarat kehidupan demokrasi adalah adanya penegakan hukum yang adil dan tidak pandang bulu. Tanpa penegakan hukum yang tegas, tidak akan tercipta kehidupan yang demokratis. Tanpa penegakan hukum, orang secara bebas berupaya mencapai tujuannya sendiri tanpa mengindahkan kepentingan orang lain dengan menghalalkan segala cara. Oleh karena itu, langkah awal penciptaan *good governance* adalah menghubungkan sistem hukum yang sehat, baik perangkat lunak (*software*), perangkat keras (*hardware*) maupun sumber daya manusia yang menjalankan sistem (*human ware*). Kurangnya pengawasan dari pemerintah mengakibatkan kurang diperhatikannya fasilitas guna dalam meningkatkan kualitas pelayanan.

Berdasarkan uraian pada bab ini, dapat dirangkum beberapa hal penting di antaranya:

1. Birokrasi pada sektor publik pada dasarnya dihadirkan untuk memberikan pelayanan pada masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, dan menempatkan masyarakat sebagai *stakeholder* yang harus dilayani secara optimal.
2. Layanan publik merupakan hak masyarakat yang mengandung prinsip: sederhana, memiliki kejelasan, memiliki kepastian waktu, memiliki akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana, dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan, keramahan, dan kenyamanan.
3. Terdapat tiga terminologi yang masih rancu dengan istilah dan konsep *good governance*, yaitu: *good governance* (tata pemerintahan yang baik), *good government* (pemerintahan yang baik), dan *clean Governance* (pemerintahan yang bersih).

4. Partisipasi Birokrasi pada sektor publik dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif pada antara lain:
  - a. Penegakan hukum (*Rule of law*)
  - b. Transparansi (*Transparancy*)
  - c. Daya tanggap (*Responsiveness*)
  - d. Berorientasi pada consensus (*consensus orientation*)
  - e. Keadilan (*equity*)
  - f. Efisiensi dan efektifitas (*Efficiency and Effectiveness*)
  - g. Akuntabilitas (*Accountability*)
  - h. Visi strategis (*Strategic vision*)

**SAMUDRA BIRU**

**SAMUDRA BIRU**

## BAB IX

# PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MENINGKATKAN *GOOD GOVERNANCE* DI PEDESAAN

Pentingnya penerapan *good governance* di berbagai negara sudah mulai meluas mulai 1980-an. Di Indonesia, *good governance* mulai dikenal secara lebih dalam sekitar tahun 1990. *Good governance* pada saat itu merupakan wacana penting yang muncul dalam berbagai pembahasan, diskusi, penelitian, dan seminar, baik di lingkungan pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat termasuk di lingkungan para akademisi. Sejak krisis moneter dan krisis kepercayaan yang mengakibatkan perubahan yang sangat dramatis pada tahun 1998, Indonesia telah memulai berbagai inisiatif yang dirancang untuk mempromosikan *good governance*, akuntabilitas, dan partisipasi yang lebih luas. Nampak bahwa Indonesia ingin membenahi diri dengan pencanangan *good governance* di lingkungan pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Selanjutnya, pada bab ini akan diuraikan mengenai partisipasi masyarakat dalam meningkatkan *good governance* di pedesaan.

### A. Pengertian Masyarakat

Desentralisasi berpotensi menciptakan transparansi dan akuntabilitas. Hal ini bisa menjadi modal untuk menumbuhkan demokrasi lokal. Namun pada kenyataannya, desentralisasi tidak

mampu secara otomatis mengandung prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Untuk menyelenggarakan pemerintahan yang efektif dan lebih demokratis, diperlukan praktik pemerintahan lokal yang lebih baik dan mampu membuka peran serta masyarakat menuju masyarakat madani (*civil society*).

Untuk mewujudkan masyarakat madani (*civil society*) diperlukan tata kelola pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang baik harus tetap ada di pusat maupun daerah. Hal ini bukan hanya merupakan tugas pemerintah pusat, melainkan juga menjadi tugas pemerintah yang di bawahnya, dimulai dari pemerintah desa. Hal ini kemudian berkembang menjadi implikasi otonomi desa. Pemerintahan di desa adalah pemerintahan yang dilakukan oleh perangkat-perangkat desa. Desa dikepalai seorang kepala desa. Dalam mewujudkan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab, pemerintahan desa tidak lepas dari partisipasi masyarakat.

Masyarakat desa diharapkan menjadi masyarakat yang berguna, khususnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan sebagai wujud *riil good governance*. Masyarakat semacam ini akan solid dan dapat berpartisipasi aktif dalam menentukan berbagai kebijakan pemerintahan. Masyarakat yang dapat berpartisipasi akan mampu menjalankan fungsi pengawasan yang efektif dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan. Sebaliknya, pada masyarakat yang masih belum berdaya, maka akan mudah dijumpai masalah sosial seperti konflik dan anarkisme kelompok. Pada kelompok ini, sangat kecil kemungkinan *good governance* ditegakkan.

Menurut Kamus Besar bahasa Indonesia, partisipasi adalah perihal turut berperan serta di suatu kegiatan. Partisipasi berarti ambil bagian atau ikut serta atau berperan serta dalam suatu usaha bersama dengan orang lain untuk kepentingan bersama.<sup>1</sup> Sedangkan menurut Rahman

---

<sup>1</sup> Bambang Suteng, Pendidikan Kewarganegaraan kelas XI (Jakarta: Erlangga, 2000), hal. 19

partisipasi adalah penentuan sikap dan keterlibatan hasrat setiap individu dalam situasi dan kondisi organisasi sehingga pada akhirnya mendorong individu untuk berperan serta dalam pencapaian tujuan organisasi serta mengambil bagian dalam setiap pertanggung jawaban bersama.<sup>2</sup> Ruslan juga menjelaskan bahwa partisipasi adalah prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>3</sup>

Dari pendapat-pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa partisipasi adalah keikutsertaan individu dalam suatu kegiatan kelompok atau organisasi untuk berperan serta dalam mencapai tujuan kelompok dan ikut ambil bagian dalam pertanggungjawaban bersama. Kata masyarakat identik dengan bayangan kumpulan-kumpulan beberapa orang atau individu yang tinggal di suatu wilayah tertentu. Kamus Besar Bahasa Indonesia (2003) mendefinisikan masyarakat sebagai sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang dianggap sama. Misalnya, berdasarkan bahasa terdapat kelompok orang yang memiliki bahasa bersama, sehingga kesamaan itu mendorong masyarakat berpegang pada bahasa standar yang sama.

Masyarakat adalah sekelompok manusia yang hidup cukup lama bersama-sama dan hidup bekerjasama, sehingga mereka dapat mengorganisasikan dirinya sebagai satu kesatuan sosial dengan batas-batas tertentu.<sup>4</sup> Manusia sebagai makhluk sosial tidak dapat berbuat menurut kehendaknya. Hal ini disebabkan karena manusia membutuhkan manusia lainnya. Dalam kehidupan sehari-hari, manusia dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang mengatur tingkah laku dan sikap manusia. Ketentuan-ketentuan yang mengatur tingkah laku dan sikap manusia dalam masyarakat disebut sebagai kaidah-kaidah.

---

<sup>2</sup> Habiburrahman, *Good Governance, Prinsip, Komponen, dan Penerapannya dalam Hak Asasi Manusia (Penyelenggara Negara yang Baik)* (Jakarta: Komnas HAM, 2000), hal. 128.

<sup>3</sup> Dede Ruslan, *Tata pemerintahan yang Baik (Good Governance) dan Pembangunan Daerah.*, *Jurnal Kewarganegaraan*, 2005, 3 (2), hal. 193.

<sup>4</sup> Linhan, *Pemerintahan Desa* (Jakarta: Balai Pustaka, 2000), hal. 56.

Dapat disimpulkan bahwa masyarakat adalah sekelompok manusia yang menempati suatu wilayah tertentu, baik secara langsung maupun tidak langsung dan saling berhubungan atau bekerjasama untuk memenuhi kebutuhannya dengan terikat oleh suatu sistem sosial melalui perasaan solidaritas dengan dilatarbelakangi adanya persamaan kebudayaan, politik dan ekonomi. Jadi, partisipasi masyarakat dapat diartikan sebagai proses yang melibatkan masyarakat umum dalam pengambilan keputusan, perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pembinaan masyarakat.

## B. Wujud Pemerintahan yang Baik

Secara bertahap, istilah *good governance* menjadi *trend* di kalangan pemerintahan, swasta maupun masyarakat. Di Indonesia sendiri *good governance* diterjemahkan dengan pemerintahan yang baik. Sebenarnya, *good governance* bukan hanya mencakup konteks pemerintah saja, tapi meluas juga kepada masyarakat dan sektor swasta. Hal ini dipertegas oleh Sedarmayanti menyatakan bahwa *governance* diartikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani, serta dilindungi. *Governance* mencakup 3 (tiga) domain yaitu, negara (*state*), sektor swasta (*private sectors*), dan masyarakat (*society*).<sup>5</sup> *Governance* merupakan pelaksanaan politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah- masalah bangsa”.<sup>6</sup>

Bank Dunia mengungkapkan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik adalah suatu pelayanan publik yang efisien, sistem peradilan yang dapat dipercaya, dan administrasi pemerintahan yang bertanggung jawab kepada publik.<sup>7</sup> *United Nations Development Program* (UNDP) juga

<sup>5</sup> Sedarmayanti, Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan: Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik (Bandung: Refika Aditama. 2010), hal. 2.

<sup>6</sup> Muhammad Muchtar, Partisipasi Masyarakat dalam Menegakkan *Good Governance*. *Jurnal Kewarganegaraan*, 2005 3 (2), h.21.

<sup>7</sup> Dede Ruslan, Tata....., hal 188.

mengemukakan tentang defenisi tata kelola pemerintahan sebagai suatu pelaksanaan kewenangan ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat.<sup>8</sup>

Berikut ini, ada beberapa pendapat atau pandangan tentang wujud pemerintahan yang baik (*good governance*). *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang solid dan bertanggung jawab, sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, serta penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi. Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000, pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima seluruh masyarakat.

Kaufmann, Kroat & Pablo mendefenisikan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai tradisi dan institusi, di mana kewenangan di sebuah negara dilaksanakan yaitu, proses di mana pemerintahan dipilih, dimonitor, dan diganti. Kemampuan pemerintah untuk merancang dan melaksanakan suatu kebijaksanaan secara efektif, dan rasa hormat warga negara dan pemerintah terhadap institusi dapat mengontrol interaksi ekonomi dan sosial.<sup>9</sup> Berdasarkan ungkapan-ungkapan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa *good governance* adalah suatu tindakan atau tingkah laku pemerintah yang bersifat mengarahkan dan mengendalikan, masalah publik dalam kehidupan sehari-hari di segala bidang secara baik dan bertanggung jawab. *Good governance* dapat dilihat melalui aspek-aspek sebagai berikut:

- a. Hukum, merupakan aspek yang ditujukan pada perlindungan kebebasan
- b. Kompetensi dan transparansi pemerintahan, yaitu kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara

<sup>8</sup> Dede Ruslan, Tata....., hal 189.

<sup>9</sup> Dede Ruslan, Tata....., hal 189.

efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif, dan keterbukaan informasi

- c. Desentralisasi, yaitu desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam departemen
- d. Penciptaan pasar yang kompetitif, yaitu penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintahan melakukan kontrol terhadap makro ekonomi.

Beberapa prinsip-prinsip *good governance* di antaranya prinsip transparansi, keterbukaan, kepastian hukum, manajemen kompetensi, dan HAM.<sup>10</sup> Prinsip *good governance* menurut *United Nations Development Program* (UNDP) pada tahun 1997 ialah partisipasi, kepastian hukum, transparansi, tanggung jawab, berorientasi pada kesepakatan, keadilan, efektivitas dan efisiensi, dan akuntabilitas, serta visi strategis. Selanjutnya, prinsip *good governance* menurut UU No. 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme adalah, adanya kepastian hukum dan tertib penyelenggaraan, yaitu mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan mengutamakan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian dan penyelenggaraan negara. *Good governance* juga memiliki prinsip kepentingan umum, yaitu mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. *Good governance* juga memiliki prinsip keterbukaan, yaitu membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. *Good governance* juga memiliki prinsip proposionalitas, yaitu mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penye-

<sup>10</sup> Sedarmayanti, Reformasi....., hal 13-25.

lenggaraan negara sekaligus mengutamakan profesionalitas, dan akuntabilitas.

Sedangkan menurut Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), prinsip-prinsip *good governance* meliputi sembilan hal, yaitu:<sup>11</sup>

- a. Partisipasi masyarakat dalam arti semua warga masyarakat mempunyai hak suara dalam pengambilan keputusan. Hal ini menunjukkan partisipasi masyarakat desa
- b. Tegaknya supremasi hukum, dalam arti hukum termasuk di dalamnya hukum- hukum yang menyangkut hak asasi manusia bersifat adil dan diberlakukan kepada setiap orang tanpa pandang bulu
- c. Keterbukaan, dalam arti seluruh informasi mengenai proses pemerintahan lembaga- lembaga dan berbagai informasi lain dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau
- d. Peduli pada *stake holder*, dalam arti lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan tanpa diskriminasi
- e. Berorientasi pada konsensus, dalam arti berusaha seoptimal mungkin menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda dari terbangunnya suatu konsensus menyeluruh mengenai apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat.
- f. Kesetaraan dalam arti semua warga masyarakat mempunyai kesempatan yang sama untuk memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan.
- g. Efektivitas dan efisiensi, dalam arti proses-proses pemerintahan dan lembaga- lembaga mampu menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin untuk membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat

---

<sup>11</sup> Bambang Suteng , Pendidikan..... hal. 69.

- h. Akuntabilitas dalam arti para pengambil keputusan (di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat) bertanggung jawab kepada masyarakat maupun lembaga-lembaga yang berkepentingan
- i. Visi strategis dalam arti para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh kedepan mengenai tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut, dan pemahaman atas kompleksitas tentang hal yang berhubungan dengan sejarah, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Menurut TIM ICCE UIN Jakarta, untuk mewujudkan cita *good governance* dengan prinsip-prinsipnya, setidaknya harus melakukan lima aspek prioritas, yakni:<sup>12</sup>

- a. Penguatan fungsi dan peran lembaga perwakilan lembaga perwakilan rakyat yakni Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Lembaga ini harus mampu menyerap dan mengartikulasikan berbagai aspirasi masyarakat dalam ruang lingkup desa (baca: Badan Permusyawaratan Desa (BPD)).
- b. Kemandirian lembaga peradilan penting untuk mewujudkan *good governance* lembaga peradilan dan aparat penegak hukum yang mandiri, professional, dan bersih.
- c. Aparatur pemerintah yang profesional dan penuh integritas akan memiliki akuntabilitas yang kuat sehingga memperoleh legitimasi dari rakyat yang dilayaninya. Birokrasi harus menganut paham mengakui dan menjunjung tinggi hak, kearifan, dan keutamaan rakyat kecil. Jajaran birokrasi harus peka terhadap

---

<sup>12</sup> Tm ICCE UIN. Demokrasi, HAM, Masyarakat Madani (Jakarta: UIN, 2003) hal 190-193.

aspirasi dan kepentingan rakyat serta memiliki integritas untuk memberikan pelayanan kepada rakyat dengan pelayanan prima.

- d. Masyarakat madani (*civil society*) yang kuat dan partisipatif merupakan perwujudan cita *good governance*. Melalui masyarakat partisipatif dan masyarakat sipil yang kuat, masyarakat semakin sadar akan kepemilikan hak atas informasi, hak untuk menyampaikan usulan, dan hak untuk melakukan kritik terhadap berbagai kebijakan pemerintah yang tidak menguntungkan
- e. Penguatan upaya otonomi daerah melalui UU No 32 Tahun 2004 telah mengatur tentang otonomi daerah. Undang-undang ini menjelaskan bahwa setiap daerah otonom diberi kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Kewenangan ini tidak berarti bebas secara mutlak, tetapi tetap bersifat desentralisasi. Daerah otonom menurut UU No 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat (6) adalah daerah di mana kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka jelaslah bahwa *good governance* harus diwujudkan dalam proses pemerintahan di Indonesia. Apalagi, UU No 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah telah memberi wewenang kepada daerah otonom untuk mengurus urusan rumah tangganya secara otomatis, juga terhadap pemerintahan desa. Dalam mewujudkan *good governance* juga dibutuhkan partisipasi masyarakat sipil yang kuat dan partisipatif.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah telah mengatur tentang pemerintahan daerah termasuk juga di dalamnya diatur

tentang pemerintahan desa. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Pemerintahan adalah proses, cara, perbuatan memerintah. Sedangkan, menurut Austin Raney menyatakan “Pemerintahan adalah proses membuat dan menegakkan hukum dalam suatu negara.”<sup>13</sup>

### C. Pemerintah Desa

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), desa adalah kesatuan wilayah yang dihuni sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri. Menurut pasal 1 ayat (2) UU No 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, “Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)”. Namun, pada Undang-undang No 32 Tahun 2004 tersebut, desa tidak lagi berada di bawah kecamatan, tetapi di bawah kabupaten atau kota.

Menurut pasal 200 UU No 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, pemerintahan desa terdiri atas Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa adalah Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya (Pasal 202). Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau legislatif Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat (Pasal 209). Hal tersebut diperjelas dengan pasal 11 dan 12 tentang Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2007 tentang Desa. Pasal 11 menyebutkan bahwa, “Pemerintah desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD).” Pasal 12 menyebutkan bahwa Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat

<sup>13</sup> Bambang Suteng, Pendidikan..... hal. 36.

Desa lainnya. Perangkat desa lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas Sekretaris Desa, Pelaksana Teknis lapangan, Unsur kewilayahan. Jumlah Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Susunan organisasi dan tata kerja Pemerintahan desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Sebagaimana diuraikan dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 tentang Desa, landasan pemikiran pengaturan (tata kelola) mengenai desa yaitu keanekaragaman yang memiliki makna bahwa istilah “desa” dapat disesuaikan dengan asal-usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Partisipasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama warga desa. Demokratisasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang digabungkan (artikulasi) dan disatukan (agregasi) melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan lembaga kemasyarakatan sebagai mitra.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintahan desa itu adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam suatu wilayah pedesaan di mana pemerintahan desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah telah mengatur tentang pemerintahan daerah, termasuk pemerintahan desa. Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah menjelaskan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi asas kepastian hukum, asas penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas

akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas. Keseluruhan asas inilah yang menjadi dasar hukum dari *good governance* di Indonesia.

#### **D. Partisipasi Masyarakat dalam *Good Governance***

Salah satu prinsip *good governance* adalah partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat diartikan sebagai proses yang melibatkan masyarakat umum dalam pengambilan keputusan, perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, serta pembinaan masyarakat. Partisipasi masyarakat memberi pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kinerja dan pelaksanaan pemerintahan desa yang berprinsip *good governance*. Adapun, implikasi peningkatan kinerja dan pelaksanaan pemerintahan desa di desa berupa terlaksananya sebagian besar program Kepala Desa. Secara simultan, hal ini menimbulkan rasa puas sebahagian besar masyarakat desa terhadap kinerja dan pelaksanaan pemerintahan desa. Meski demikian, hal ini tidak terlepas dari dukungan masyarakat desa.

Keberhasilan kinerja dan pelaksanaan pemerintahan desa tak terlepas dari faktor pendukungnya. Adapun, yang menjadi faktor pendukung peningkatan kinerja dan pelaksanaan pemerintahan desa dibedakan atas faktor eksternal dan internal kepala desa. Faktor internal adalah kepala desa misalnya, kepala desa merupakan putra daerah yang telah mengetahui mengenai kelebihan dan kekurangan desa, baik dari segi sumber daya alam maupun dari segi sumber daya manusia. Alhasil, banyak masyarakat desa yang mendukung kinerja dan pelaksanaan pemerintahan sehingga sebagian besar program-program yang telah dicanangkan dapat berjalan dengan baik.

Sedangkan, yang menjadi faktor eksternal peningkatan kinerja dan pelaksanaan pemerintahan desa adalah dukungan yang luas dari masyarakat desa serta Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Namun

selain faktor pendukung, terdapat pula faktor penghambat kinerja dan pelaksanaan pemerintahan desa dalam peningkatan *good governance*. Adapun , , yang menjadi faktor penghambat kinerja dan pelaksanaan pemerintahan desa dalam peningkatan *good governance* adalah masalah ekonomi yang dialami oleh sebahagian masyarakat desa. Pasalnya, setiap program desa yang membutuhkan dana swadaya dari masyarakat terbengkalai karena kurangnya partisipasi dana masyarakat desa.

Masih ada masyarakat yang belum memahami *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik). Bahkan ada pula masyarakat yang tidak mau tahu arti *good governane*. Mereka tidak mau tahu akan hal-hal yang berkaitan tentang pemerintahan desa, baik dalam bentuk kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Bapak Kepala Desa, maupun hal-hal lain yang berkaitan dengan pemerintahan desa. Dalam meningkatkan kinerja desa, pemerintah desa bertanggung jawab sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Keberhasilan kinerja dan pelaksanaan pemerintahan desa tak terlepas dari faktor pendukungnya. Adapun, faktor pendukung peningkatan kinerja dan pelaksanaan pemerintahan desa berupa faktor eksternal dan internal kepala desa. Faktor internal kepala desa ialah, kepala desa merupakan putra daerah dan telah mengetahui kelebihan dan kekurangan desa, baik dari segi sumber daya alam maupun dari segi sumber daya manusia. Banyak masyarakat desa mendukung kinerja dan pelaksanaan pemerintahan sehingga sebagian besar program-program yang telah dicanangkan dapat berjalan dengan baik. Sedangkan, yang menjadi faktor eksternal peningkatan kinerja dan pelaksanaan pemerintahan desa adalah dukungan yang luas dari masyarakat desa serta Badan Permusyawaratan Desa (BPD).

Selain faktor pendukung, terdapat pula faktor penghambat kinerja dan pelaksanaan pemerintahan desa dalam peningkatan *good governance*.

Faktor penghambat kinerja dan pelaksanaan pemerintahan desa dalam peningkatan *good governance* adalah masalah ekonomi yang dialami oleh sebagian masyarakat desa. Setiap program desa yang membutuhkan dana swadaya dari masyarakat desa menjadi terbengkalai disebabkan karena kurangnya partisipasi dana dari masyarakat desa.

Negara Indonesia adalah negara demokrasi yang menghendaki masyarakat madani (*civil society*). Oleh karena itu, pemerintahan harus transparan dan masyarakat harus partisipatif. Adanya hubungan antara pemerintahan yang transparan dengan masyarakat yang partisipatif disebut sebagai *good governance*. Pelaksanaan *good governance* dapat diterapkan mulai dari tingkat yang paling rendah ke tingkat yang lebih tinggi. Dalam pemerintahan negara, tingkatan yang paling rendah adalah pemerintahan desa. Dalam penerapan *good governance*, terdapat dua hal yang harus diperhatikan. Pertama, demokrasi *governance* pemerintahan desa berasal dari partisipasi masyarakat yang dikelola oleh masyarakat dan dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk masyarakat. Kedua, hubungan antara elemen *governance* di desa berdasarkan pada prinsip-prinsip kesejajaran, keseimbangan, dan kepercayaan.

Sebagai contoh, elemen *governance* di Desa Aras Kabu Lubuk Pakam Kecamatan Beringin Kabupaten Deli Serdang adalah 1 orang Kepala Desa dan 5 orang perangkat desa yang memiliki tugas sebagai pengatur dan pengawas pada masyarakat sebagai pengambil kebijakan pemerintahan desa. Selain itu, terdapat 9 orang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang memiliki tugas sebagai perwakilan, penggabungan, penyatuan pembuatan peraturan di desa dan pengawasan terhadap kinerja pemerintahan desa serta pemberian informasi kepada masyarakat. Ketiga elemen ini dapat bekerjasama dalam meningkatkan *good governance*, terutama partisipasi dalam meningkatkan *good governance* di setiap program atau kegiatan yang ada di desa.

## BAB X

# INDIKATOR UTAMA PENILAIAN KINERJA PEMERINTAHAN

Sampai saat ini, upaya mencari potret pemerintahan yang ideal masih menjadi isu paling menarik. Pemerintahan eksekutif, yudikatif, maupun legislatif dinilai memiliki kinerja yang kurang. Pemerintah masih belum bisa memenuhi tuntutan masyarakat dalam merespons perkembangan situasi, baik di dalam maupun di luar negeri. Lembaga eksekutif atau birokrasi yang semula dibentuk untuk memecahkan masalah-masalah publik, justru menjadi sumber masalah karena cenderung mengidap penyakit birokrasi yang dikenal dengan “*bureaupathologies*.”<sup>1</sup>

Sementara itu, lembaga legislatif yang dibangun untuk mengartikulasikan dan memperjuangkan kepentingan rakyat dan mengontrol kinerja pemerintah menjadi sumber masalah karena rendahnya kemampuan dan komitmen terhadap kepentingan masyarakat, serta dikooptasi oleh berbagai pihak yang tidak bertanggung jawab. Lembaga yudikatif pun tidak memiliki kewibawaan karena mudah ‘dibeli’ oleh pihak-pihak yang berkuasa. Agar dapat memahami

---

<sup>1</sup> Caiden, G. E, *Administrative Reform Comes of Age* (New York, N.Y: de Gruyter, 1991), hal. 61.

penilaian kinerja pemerintah, bab ini akan menguraikan indikator utama penilaian kinerja pemerintah.

### **A. Perbaikan Kinerja**

Masyarakat sering merasa kecewa dan mulai meragukan integritas pemerintahan. Wujud ketidakpuasan masyarakat nampak dalam bentuk tindakan ‘main hakim sendiri’ dan upaya menghasut serta memprovokasi kelompok- kelompok tertentu agar bertindak menentang pemerintah. Munculnya kelompok yang sengaja mengembangkan berbagai bentuk kejahatan dan mengacaulaukan situasi dapat menyebabkan perpecahan dan disintegrasi bangsa.

Sebenarnya, ajakan melakukan reformasi di berbagai bidang telah diakomodasi dalam GBHN 1999–2004 dan dalam berbagai forum seperti demonstrasi yang terorganisir, seminar, dialog dan diskusi ilmiah oleh kelompok cendekiawan dan masyarakat yang peduli terhadap masa depan Indonesia. Pemerintah Indonesia dalam masa ini dilihat sebagai suatu institusi yang telah ‘bangkrut’ dan sulit bangkit kembali. Karena itu, di bidang pemerintahan muncul ide-ide menarik yang ditujukan untuk memperbaiki kinerja aparat dan institusi pemerintahan, misalnya mengadopsi karya Ted Gaebler dan David Osborne (1992) tentang “*Reinventing Government*”, Michael Barzelay (1992) tentang “*Post-bureaucratic Paradigm*”, dan Steven Cohen dan Ronald Brand (1993) tentang penerapan “*Total Quality Management*” dalam tubuh pemerintahan. Ide-ide monumental tersebut kini mulai mewarnai wawasan dan sikap kaum cendekiawan, termasuk birokrat yang menginginkan perubahan.

Dalam beberapa tahun terakhir ini, negara-negara berkembang termasuk Indonesia diajak untuk memperbaiki kinerja pemerintahannya dengan mengadopsi doktrin *good governance* sebagaimana dipromosikan oleh *World Bank*, UNDP, *United Nations* dan beberapa agen

internasional lainnya.<sup>2</sup> Visi institusi yang jelas, bekerja efisien, efektif, transparan dalam pengambilan keputusan, akuntabel dalam berbagai tindakan dan keputusan, menghormati hak asasi manusia, dan lain sebagainya merupakan nilai-nilai utama yang perlu mendapatkan perhatian segera.

Meskipun demikian, ajakan untuk melakukan reformasi tidak menjamin perbaikan kinerja pemerintahan kecuali jika ada komitmen untuk memperbaiki validitas dari standar penilaian kinerja kelembagaan dan aparat pemerintahan, menggunakan nilai-nilai *good governance* sebagai indikator utama dalam standar penilaian kinerja, dan memfokuskan pengukuran kinerja pada *capacity building*, yaitu kemampuan atau strategi yang dibangun untuk menangani bidang-bidang strategis.

Secara umum, penilaian kinerja merupakan kunci penting menuju perbaikan dan kemajuan baik bagi suatu lembaga maupun individu. Hanya dengan penilaian kinerja, suatu lembaga atau individu dapat mengetahui apakah mereka telah berhasil dalam mencapai tujuan, atau tidak. Bila tidak diketahui hasilnya, maka jenis dan tingkatan insentif tidak dapat diusulkan atau diberikan. Selain itu, dengan melihat kesuksesan atau kegagalan maka pengambil keputusan akan menyadari tingkat efektivitas penyelesaian pekerjaan. Jadi, penilaian kinerja merupakan arena belajar yang sangat efektif bagi individu dan organisasi.<sup>3</sup>

Meskipun demikian, cara pandang terhadap penilaian kinerja sangat bervariasi sesuai dengan paradigma yang dianut. Sebelum era reformasi, berkembang paradigma birokrasi klasik, *human relations* dan *human resources* yang banyak memberi warna terhadap dinamika penilaian kinerja. Paradigma birokrasi klasik misalnya, memandang aparat sebagai faktor produksi (model “*economic man*”) yang dapat dimanipulasi. Evaluasi merupakan alat untuk menentukan jenis manipulasi yang pantas

<sup>2</sup> Edralin, J.S The new local governance and capacity building: A strategic approach. Regional Development Studies, 1997, Vol. 3, hal. 148-149.

<sup>3</sup> Osborne, D & Gaebler, T. *Reinventing government*. (Reading MA: Addison Wesley Longman, Inc, 1992), hal. 146-155).

diberikan (*model “tell and sell”*), baik berupa insentif maupun hukuman. Sedangkan, paradigma *human relations* melihat aparat sebagai makhluk sosial (*model “social man”*) yang kebutuhan sosialnya perlu dipenuhi sehingga evaluasi kinerja merupakan alat untuk mendengarkan keluhan (*model “tell and listen”*).

Di samping itu, paradigma sumber daya manusia memandang aparat sebagai sumber daya (*model “human resources”*) yang harus dikembangkan untuk meningkatkan martabat sekaligus pencapaian tujuan organisasi. Dalam hal ini, kegiatan evaluasi kinerja bertujuan untuk memecahkan masalah (*model “problem-solving”*), baik menyangkut perbaikan metode dan teknik yang optimalisasi hasil.

Di era reformasi, berkembang paradigma manajemen publik baru.<sup>4</sup> Paradigma ini mengoreksi paradigma terdahulu yang kurang efektif dalam memecahkan masalah, memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat. Gerakan “*reinventing government*” atau “*post-bureaucratic management*” merupakan wujud nyata dari paradigma tersebut. Manajemen publik telah mengalami berbagai perubahan orientasi atau model, misalnya seperti model pertama adalah “*the efficiency drive*”, model kedua adalah “*downsizing and decentralization*”, model ketiga yaitu “*in search of excellence*” dan model terakhir yaitu “*public service orientation*”. Model terakhir menekankan pada kualitas, misi, dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan, dan partisipasi *user* (baca: warga masyarakat), memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat termasuk wakil-wakil mereka, menekankan “*societal learning*” dalam pemberian pelayanan publik, dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, serta partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

---

<sup>4</sup> Ferlie, E., L.Ashburner, A.Fitzgerald, dan A.Pettigrew, *The New Public Management in Action* (Oxford: Oxford University Press, 1997), hal.....

Di Indonesia, tradisi menilai kinerja pemerintahan masih didasarkan pada paradigma birokrasi klasik, di mana kinerja diukur dari kemampuan lembaga pemerintahan mengikuti proses serta target yang telah ditentukan, tetapi sangat minim perhatian diberikan dalam pencapaian hasil akhir atau tujuan. Tradisi ini dapat diamati dari upaya-upaya lembaga pemerintahan dalam penyediaan dana dan sarana serta fasilitas program atau proyek, kepatuhan suatu lembaga terhadap berbagai aturan dan prosedur formal, dan perluasan jangkauan kelompok sasaran penerima program atau proyek. Paradigma ini juga masih mewarnai penilaian kinerja individual atau aparat sebagaimana terdapat dalam DP3 (Daftar Penilaian Prestasi Pegawai) yang mengutamakan pengukuran kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerjasama, prakarsa, dan kepemimpinan.

Berbagai kritikan telah dilontarkan kepada standar penilaian prestasi kerja, terutama menyangkut kelemahan teoritis atau paradigmatis, metodologis, dan sering bersifat politis dan subyektif. Kelemahan teoritis atau paradigmatis dapat diamati dari ketidakjelasan paradigma yang digunakan dalam standar evaluasi kinerja (*construct validity*). Kelemahan metodologis dapat dilihat dari isi standard penilaian yang digunakan (*content validity*), yaitu apakah elemen-elemen yang dinilai benar-benar menggambarkan kinerja seorang aparat secara benar dan utuh. Kelemahan yang sama juga dilihat dari ketepatan empiris yang dihasilkan (*empirical validity*) yaitu apakah hasil pengukuran dengan menggunakan standar kinerja tersebut dapat menjamin kebenaran secara empiris, sehingga tidak terdapat keragu-raguan untuk menggunakan hasilnya baik untuk keperluan promosi, mutasi, maupun pemberian insentif.

Diakui pula oleh banyak kalangan bahwa standar evaluasi kinerja yang digunakan selama ini amat bersifat politis dan subyektif. Banyak kasus konflik yang timbul antara bawahan dengan atasan karena atasan tidak adanya transparansi dalam menjelaskan proses penilaian. Penilaian

yang dilakukan juga sulit dinilai sebagai kinerja yang murni aparat penilaian selalu diasumsikan adanya dukungan suasana dan lingkungan kerja, tersedianya sarana, dan fasilitas. Padahal, seorang baru dapat berprestasi apabila dalam melaksanakan pekerjaan tidak dihambat oleh dukungan fasilitas, peralatan, suasana kantor, delegasi kewenangan, dan lain sebagainya.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa gambaran yang sebenarnya tentang kinerja lembaga dan aparat pemerintahan selama ini sulit diketahui. Implikasinya, sulit juga diberikan saran atau input untuk melakukan perbaikan kinerja, misalnya berkenaan dengan ketrampilan, pengetahuan, keahlian, sistem penempatan, dukungan kepemimpinan, struktur, dan manajemen. Meskipun demikian, kinerja aparat maupun lembaga selama ini dapat diamati secara tidak langsung dari berbagai kritikan dan pernyataan cendekiawan dan masyarakat, khususnya pernyataan tentang ketidakpuasan dalam pelayanan publik, serta merosotnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga maupun aparat eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Keluhan ketidakpuasan telah berlangsung begitu lama dan kurang mendapatkan tanggapan dan perhatian serius dari pihak penguasa. Hal ini memberi kesan bahwa ada pihak-pihak tertentu yang ingin terus memanfaatkan kelemahan dari standar penilaian. Akibat fatal yang timbul adalah tindakan koreksi yang seharusnya dilakukan untuk mencapai tujuan namun tidak dianggap penting. Bahkan lebih fatal lagi, dianggap tidak berkaitan dengan perbaikan masa depan. Dengan kata lain, bila keadaan ini dibiarkan maka proses belajar tidak terjadi. Artinya, profesionalisme, moral, dan etos kerja pemerintahan dan aparat tidak akan berubah dan peningkatan kinerja pemerintahan hanyalah menjadi janji yang muluk atau *lip service* semata.

Uraian singkat di atas menunjukkan bahwa di masa mendatang harus ada tindakan nyata dalam memperbaiki standar penilaian kinerja

pemerintahan dengan memusatkan perhatian pada peningkatan validitas teoritis (paradigmatis dan metodologis) serta pengurangan penggunaan penilaian yang bersifat politis dan subyektif. Komitmen untuk membenahi kualitas standar penilaian kinerja harus segera ditunjukkan dan direalisasikan dalam bentuk penyusunan standar kinerja pemerintahan yang baru.

## **B. *Good Governance*: Indikator Utama Kinerja Pemerintahan**

Salah satu kelemahan dalam standar penilaian kinerja pemerintahan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya adalah orientasi teoritis atau paradigmatis yang masih mengarah kepada birokrasi klasik dan mengutamakan “*means*” (cara) dari pada “*ends*” (tujuan). Di masa mendatang, orientasi penilaian kinerja pemerintahan hendaknya mengikuti paradigma “*reinventing government*” atau “*post-bureaucratic*” yang mengutamakan pengukuran kinerja pada hasil akhir atau tujuan serta visi organisasi, dan bukan pada kemampuan mendanai input dan menjalankan proses.<sup>5</sup> Pada saat ini, tuntutan akan *good governance* menjadi semakin mendesak sehingga nilai-nilai tersebut harus diakomodasikan dalam standar penilaian kinerja pemerintahan.

*Governance* merupakan suatu terminologi yang digunakan untuk menggantikan istilah *government* yang menunjukkan penggunaan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah kenegaraan. Istilah ini secara khusus menggambarkan perubahan peranan pemerintah dari pemberi pelayanan (*provider*) kepada *enabler* atau *facilitator*, dan perubahan kepemilikan dari milik negara menjadi milik rakyat. Pusat perhatian utama dari *governance* adalah perbaikan kinerja atau perbaikan kualitas. Istilah *good governance* dipromosikan oleh beberapa agensi multilateral dan bilateral (JICA, OECD, GTZ) sejak tahun 1991 dengan memberikan tekanan pada beberapa indikator antara lain:

<sup>5</sup> Osborne, D & Gaebler, *Reinventing.....* hal. 146-155).

1. Demokrasi, desentralisasi, dan peningkatan kemampuan pemerintah
2. Hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum
3. Partisipasi rakyat
4. Efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintah dan administrasi publik
5. Pengurangan anggaran militer
6. Tata ekonomi yang berorientasi pasar.

Sementara itu, *United Nations* merumuskan indikator *good governance* meliputi:

1. Kemampuan yang cukup untuk melaksanakan kebijakan dan fungsi-fungsi pemerintah, termasuk sistim administrasi publik yang efektif dan *responsive*.
2. Akuntabilitas dalam kegiatan pemerintah dan transparan dalam pengambilan keputusan.
3. Partisipasi dalam proses demokrasi dengan memanfaatkan sumber informasi dari publik dan dari swasta.
4. Perhatian terhadap pemerataan dan kemiskinan.
5. Komitmen terhadap kebijakan ekonomi yang berorientasi kepada pasar.

UNDP hanya memberikan dua indikator *good governance* yaitu:

1. Desentralisasi untuk meningkatkan pengambilan keputusan di tingkat lokal, dengan menekankan perbaikan nilai efisiensi, mempromosikan keadilan dalam pelayanan publik, peningkatan partisipasi di bidang ekonomi dan politik.
2. Kerjasama antara pemerintah dengan organisasi-organisasi masyarakat.

Di lain pihak, *World Bank* mengemukakan enam indikator *good governance* antara lain:<sup>6</sup>

1. Akuntabilitas politik. Akuntabilitas politik diuji dengan tingkat penerimaan masyarakat terhadap kepemimpinan seorang eksekutif dengan menetapkan sistem pemilihan dan batas waktu menduduki jabatan.
2. Bebas untuk berkumpul dan partisipasi seperti di bidang keagamaan, asosiasi profesi, relawan dan media.
3. Jaminan hukum seperti kesamaan perlakuan hukum, perlindungan dari campur tangan luar, eksploitasi terhadap lingkungan.
4. Akuntabilitas birokrasi, yaitu menciptakan sistem untuk memonitor dan mengontrol kinerja dalam kaitannya dengan kualitas, inefisiensi, dan pengrusakan sumber daya, transparansi dalam manajemen keuangan, pengadaan, akunting, serta pengumpulan sumber dana.
5. Ketersediaan, validitas, dan analisis informasi.
6. Manajemen sektor publik yang efektif dan efisien.

Semua nilai yang dituangkan dalam rubrik *good governance* nampak bersifat universal dan sejalan dengan cita-cita perjuangan bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam GBHN 1999-2004. Oleh karena itu, nilai-nilai ini perlu dipromosikan dengan harapan bahwa kualitas pemerintahan di Indonesia dapat disejajarkan dengan kualitas pemerintahan negara-negara lain yang menggunakan nilai-nilai tersebut sebagai acuan. Sebagian dari nilai-nilai tersebut telah diperhatikan oleh pemerintah R.I, misalnya melalui perbaikan sistem politik melalui pemberlakuan undang-undang politik, promosi desentralisasi dan partisipasi lokal melalui undang-undang tentang otonomi daerah, perhatian yang serius terhadap Hak Asasi Manusia (HAM),

<sup>6</sup> Edralin, J.S The New....., hal. 148-149.

pemberian kebebasan untuk berkumpul dan berorganisasi, serta pengurangan peranan militer. Namun perhatian terhadap nilai-nilai lain masih dirasakan belum memuaskan seperti akuntabilitas birokrasi, transparansi dalam pengambilan keputusan, perlakuan hukum secara adil, dan kemampuan yang memadai dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan formulasi kebijakan.

Sebaiknya, nilai-nilai *good governance* ditetapkan secara formal dan eksplisit dalam rangka pengukuran kinerja pemerintahan di Indonesia. Dengan demikian, kinerja pemerintahan di masa mendatang dapat diukur dari seberapa jauh lembaga dan aparat pemerintahan telah mewujudkan nilai-nilai *good governance* sampai realisasi dalam masyarakat. Dalam kaitannya dengan kondisi di Indonesia saat ini, maka nilai-nilai *good governance* yang paling penting menggambarkan kinerja pemerintahan meliputi:

1. Visi strategis yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan yang ada memiliki visi yang jelas, serta misi untuk mewujudkan visi tersebut?”
2. Transparansi yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan yang ada menyediakan informasi ke publik secara terbuka sehingga publik dapat mempertanyakan tentang mengapa suatu keputusan dibuat, atau apa kriteria yang digunakan, sehingga masyarakat publik dapat mengontrol, memonitor lembaga-lembaga publik beserta proses kerjanya?”
3. Responsivitas yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan yang ada cepat tanggap dalam melayani kepentingan dari semua *stakeholders*?”
4. Keadilan yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan yang ada telah memberikan semua orang kesempatan yang sama untuk memperbaiki kesejahteraannya?”

5. Konsensus yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan yang ada telah berperan dalam menjembatani berbagai aspirasi guna mencapai persetujuan bersama demi kepentingan masyarakat?”
6. Efektivitas dan efisiensi yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan yang ada telah memenuhi kebutuhan dengan memanfaatkan sumber daya dengan cara yang paling baik, atau melalui manajemen sektor publik yang efisien dan efektif?”
7. Akuntabilitas yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan yang ada harus bertanggung jawab kepada publik dalam konteks kinerja lembaga dan aparatnya baik di bidang manajemen, organisasi, maupun di bidang kebijakan publik?”
8. Kebebasan berkumpul dan berpartisipasi yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan yang ada telah memberikan kebebasan kepada rakyatnya untuk berkumpul, berorganisasi, dan berpartisipasi secara aktif dalam menentukan masa depannya?”
9. Dukungan aturan dan hukum yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan yang ada telah menciptakan aturan dan hukum yang membentuk situasi dan kondisi yang aman dan tertib, serta kondusif bagi masyarakat?”
10. Demokrasi yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan yang ada mendorong proses demokrasi di masyarakat?”
11. Kerjasama dengan organisasi-organisasi masyarakat yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan yang ada telah bekerjasama atau mengikutsertakan lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik?”

12. Komitmen pada pasar yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan mendorong kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada pasar?”
13. Komitmen pada lingkungan yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan yang ada memperhatikan masalah-masalah yang berkaitan dengan kelestarian lingkungan?”
14. Desentralisasi yang terwujud dalam pertanyaan, “Apakah pemerintahan yang ada telah mengembangkan dan memberdayakan unit-unit kelembagaan lokal agar dapat mengambil keputusan sesuai dengan kebutuhan dan situasi lokal?”

Nilai-nilai *good governance* yang diungkapkan di atas bukan merupakan nilai-nilai yang muncul dengan sendirinya atau secara kebetulan. Akan tetapi, nilai-nilai tersebut muncul secara sengaja melalui strategi yang terpilih dan dilakukan pada lembaga pemerintahan. Karena itu, penilaian terhadap kelayakan strategi yang dipilih dan digunakan lembaga di pemerintahan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari penilaian kinerja pemerintahan. Penilaian strategi tersebut tidak diambil dari semua bidang yang ditangani lembaga pemerintahan, tetapi difokuskan pada bidang-bidang strategis, yaitu bidang-bidang yang paling menentukan nasib bangsa dan negara.

Karena kondisi pemerintahan pada saat ini sangat lemah sebagai akibat dari ‘salah urus’ yang terjadi pada masa lampau, maka muncul inisiatif untuk meningkatkan kemampuan pemerintahan melalui *capacity building*. Inisiatif ini nampaknya sangat menentukan kinerja pemerintahan di masa mendatang dan kini mulai disadari sebagai langkah awal yang sangat vital dalam pembenahan kemampuan pemerintahan.

### C. *Capacity Building*: Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan

*Capacity building* merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas dari kinerja pemerintahan, dengan memusatkan perhatian kepada dimensi pengembangan sumber daya manusia, penguatan organisasi, dan reformasi kelembagaan.<sup>7</sup> Dalam konteks pengembangan sumber daya manusia, perhatian diberikan kepada pengadaan atau penyediaan personel yang profesional dan teknis. Kegiatan yang dilakukan terhadap SDM antara lain *training*, pemberian gaji, pengaturan kondisi dan lingkungan kerja dan sistem rekrutmen yang tepat.

Dalam kaitannya dengan penguatan organisasi, pusat perhatian ditujukan kepada sistem manajemen untuk memperbaiki kinerja dari fungsi-fungsi dan tugas-tugas yang ada dalam pengaturan struktur mikro. Adapun, aktivitas yang harus dilakukan adalah menata sistem insentif, pemanfaatan personel yang ada, kepemimpinan, komunikasi, dan struktur manajerial. Berkenaan dengan reformasi kelembagaan, perlu diberi perhatian terhadap perubahan sistem dan institusi-institusi yang ada, serta pengaruh struktur makro. Dalam hal ini, aktivitas yang perlu dilakukan adalah melakukan perubahan ‘aturan main’ dari sistem ekonomi dan politik yang ada, perubahan kebijakan dan aturan hukum, serta reformasi sistem kelembagaan yang dapat mendorong pasar dan berkembangnya masyarakat madani.<sup>8</sup>

Dimensi peningkatan kemampuan juga diungkapkan oleh beberapa pengarang lain. Menurut A. Fiszbein, peningkatan kemampuan difokuskan pada kemampuan tenaga kerja (*labor*), kemampuan teknologi yang diwujudkan dalam bentuk organisasi atau kelembagaan, dan kemampuan *capital* yang diwujudkan dalam bentuk dukungan

<sup>7</sup> Grindle, M.S. (Editor), *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries* (Boston, MA: Harvard Institute for International Development, 1997) hal 1-28.

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 1-28.

sumber daya, sarana, dan prasarana.<sup>9</sup> Sementara itu, ada pula yang merumuskan bahwa peningkatan kemampuan dalam tiga dimensi, yaitu individu, organisasi, dan *network*. Nampaknya, pengembangan dimensi individu dan organisasi merupakan kunci utama atau titik strategis bagi perbaikan kinerja.<sup>10</sup> tetapi masuknya dimensi *network* ini sangat penting karena melalui dimensi ini individu dan organisasi dapat belajar mengembangkan diri dan berinteraksi dengan lingkungannya.

Edralin juga mengumpulkan berbagai pendapat yang menggambarkan pemahaman mereka tentang *capacity building*. Misalnya, World Bank memfokuskan peningkatan kemampuan kepada:<sup>11</sup>

1. Pengembangan sumber daya manusia, khususnya *training*, rekrutmen, pemanfaatan dan pemberhentian tenaga kerja profesional, manajerial dan teknis
2. Organisasi, yaitu pengaturan struktur, proses, sumber daya, dan gaya manajemen
3. Jaringan kerja interaksi organisasi, yaitu koordinasi kegiatan-kegiatan organisasi, fungsi jaringan kerja, dan interaksi formal dan informal.
4. Lingkungan organisasi, yaitu aturan dan perundang-undangan yang mengatur pelayanan publik, tanggung jawab dan kekuasaan antara lembaga, kebijakan yang menghambat tugas-tugas pembangunan, dan dukungan keuangan dan anggaran.
5. Lingkungan kegiatan yang luas, yaitu mencakup faktor politik, ekonomi, dan kondisi-kondisi yang berpengaruh terhadap kinerja.

Sementara itu, UNDP memfokuskan pada tiga dimensi yaitu: (1) tenaga kerja (dimensi sumber daya manusia), yaitu kualitas SDM dan

<sup>9</sup> Fiszbein, A., *The Emergence of Local Capacity: Lesson from Columbia* (World Development, 1997, Vol. 25(7), hal. 1029 – 1043.

<sup>10</sup> Mentz, J.C.N., *Personal and Institutional Factors in Capacity Building and Institutional Development*. Working Paper, 1997. No. 14. Maastricht: ECDPM.

<sup>11</sup> Edralin, J.S *The New.....*, hal 148-149.

cara SDM dimanfaatkan; (2) modal (dimensi fisik) yaitu menyangkut peralatan, bahan-bahan yang diperlukan, dan gedung; dan (3) teknologi yaitu organisasi dan gaya manajemen, fungsi perencanaan, pembuatan keputusan, pengendalian dan evaluasi, serta sistem informasi manajemen. Sedangkan, *United Nations* memusatkan perhatiannya kepada: (1) mandat atau struktur legal; (2) struktur kelembagaan; (3) pendekatan manajerial; (4) kemampuan organisasional dan teknis; (5) kemampuan fiskal lokal; dan (6) kegiatan-kegiatan program.<sup>12</sup>

Semua dimensi peningkatan kemampuan di atas dikembangkan sebagai strategi untuk mewujudkan nilai-nilai *good governance*. Pengembangan sumber daya manusia misalnya, dapat dilihat sebagai suatu strategi untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dan memelihara nilai-nilai moral dan etos kerja. Pengembangan kelembagaan merupakan strategi penting agar suatu lembaga pemerintahan mampu: (1) menyusun rencana strategis ditujukan agar organisasi memiliki visi yang jelas; (2) memformulasikan kebijakan dengan memperhatikan nilai efisiensi, efektivitas, transparansi, responsivitas, keadilan, partisipasi, dan keberlanjutan; (3) mendesain organisasi untuk menjamin efisiensi dan efektivitas, tingkat desentralisasi dan otonomi yang lebih tepat, dan (4) melaksanakan tugas-tugas manajerial agar lebih efisien, efektif, fleksibel, adaptif, dan lebih berkembang sehingga pengembangan jaringan kerja dapat dilakukan.

Bila dicermati, *capacity building* sebenarnya berkenaan dengan strategi menata input dan proses dalam mencapai *output* dan *outcome*, dan menata *feedback* untuk melakukan perbaikan-perbaikan pada tahap berikutnya. Strategi menata input berkenaan dengan kemampuan lembaga menyediakan berbagai jenis dan jumlah serta kualitas sumber daya manusia dan nonmanusia. Strategi menata proses berkaitan dengan kemampuan lembaga merancang, memproses dan mengembangkan kebijakan, organisasi serta manajemen. Strategi menata *feedback* berkenaan

---

<sup>12</sup> Edralin, J.S The New....., hal 148-149.

dengan kemampuan melakukan perbaikan secara berkesinambungan dengan mempelajari hasil yang dicapai, kelemahan-kelemahan input dan proses, dan mencoba melakukan tindakan perbaikan secara nyata setelah melakukan berbagai penyesuaian dengan lingkungan. Strategi-strategi tersebut harus dinilai secara cermat sehingga tingkat kelayakan pada bidang-bidang strategis bisa menjadi prioritas utama kegiatan pemerintahan.

#### **D. Sistem Penilaian Kinerja Pemerintahan Mendatang**

Kinerja lembaga pemerintahan menggambarkan sampai seberapa jauh lembaga pemerintahan telah mencapai tujuan atau visi yang telah ditetapkan dengan memanfaatkan strategi yang telah dipilih lembaga tersebut. Dalam melakukan penilaian kinerja, dibutuhkan dasar teori, sasaran, parameter penilaian, metode, dan konteks penilaian yang jelas. Hal ini penting karena untuk mengetahui dengan mudah mengapa orang melakukan penilaian, apa saja yang dinilai, dan bagaimana penilaian dilakukan.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, dasar teoritis dari penilaian kinerja pada saat sekarang adalah *reinventing government*. *Reinventing government* menitik beratkan penilaian kinerja pada hasil. Hal ini bukan berarti penilaian terhadap cara yang digunakan tidak penting. Di sini, bobot penilaian dari apa yang dijanjikan kepada masyarakat harus lebih tinggi dari pada bobot dari apa yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi janji tersebut. Indikator utama yang digunakan untuk menilai kinerja pemerintahan pada saat ini adalah *good governance* dan *capacity building*. *Good governance*—sebagaimana telah diuraikan sebelumnya—memuat nilai-nilai yang dijanjikan kepada masyarakat, sedangkan *capacity building* memuat nilai-nilai tentang kelayakan dari strategi yang ditempuh pemerintah dalam memenuhi janji tersebut.

Efektif atau tidaknya suatu penilaian tergantung dari konteks ketika penilaian dilakukan. Pengalaman menunjukkan bahwa tingkat

pencapaian hasil juga sangat ditentukan oleh konteks lingkungan, yang meliputi dukungan internal organisasi (*input*) dan eksternal organisasi. Berdasarkan pengalaman, dapat dilihat bahwa lembaga atau aparat pemerintahan tidak dapat menjalankan tugas pokoknya karena ketiadaan dana, sarana dan fasilitas (*input*). Bila hal ini terjadi, maka penilaian terhadap kinerja menjadi tidak valid. Begitu pula, lembaga atau aparat pemerintahan tidak dapat menjalankan tugas pokoknya karena adanya ancaman atau hambatan. Dalam hal yang demikian, penilaian kinerja menjadi tidak relevan. Agar penilaian dapat diterima, maka sebelum menilai kinerja (individu, kelompok, institusi, dan program), perlu terlebih dahulu melakukan penilaian terhadap dukungan input dan lingkungan.

Salah satu konteks lingkungan yang juga perlu dinilai adalah kemampuan penilai dan hubungan khusus antara pihak atau lembaga penilai dengan yang dinilai. Kemampuan penilai ditentukan oleh tingkat pendidikan, pengetahuan, pengalaman, dan penguasaan terhadap materi yang dinilai. Penilai yang sesuai kualifikasi akan mengetahui secara tepat apa yang hendak dinilai dan cara memberi penilaian. Di masa lampau, ketepatan penilaian seringkali tidak diperhatikan sebab penilai atau pemimpin tidak mengetahui secara benar materi yang akan dinilai dan bagaimana proses menilai. Karena ketidakmampuan tersebut, maka muncul penilaian yang sangat didasarkan kepada keamatan hubungan pribadi antara pihak yang menilai dengan yang dinilai. Dalam kondisi semacam ini, hasil penilaian tidak dapat digunakan.

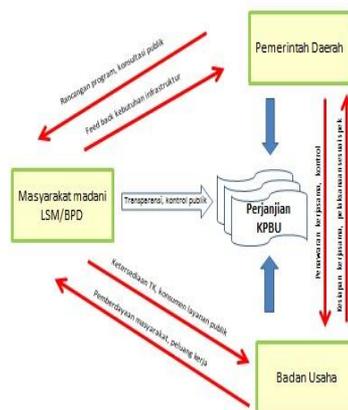
Secara teoritis, penilai harus memiliki kemampuan menilai dan bersifat independen (*obyektif*). Karena itu, disarankan agar penilai sebaiknya berasal dari luar institusi. Penilai dari luar memang lebih independen tetapi sering kali kurang menguasai suasana di dalam institusi. Sebaliknya, penilai dari dalam institusi memang lebih mengetahui kondisi di dalam tetapi seringkali dikritik karena kurang obyektif. Ia memiliki hubungan pribadi yang sangat kuat dengan pihak-

pihak tertentu di dalam lembaga sehingga mengkontaminasi penilaian kinerja. Karena itu, disarankan agar dalam penilaian kinerja digunakan sistem multi penilai, yaitu pihak yang berasal dari luar institusi tetapi dapat menilai karena mengalami langsung seperti para pelanggan dan masyarakat yang dilayani. Sedangkan dari dalam institusi, pihak yang dinilai mengamati kinerja secara langsung seperti pimpinan lembaga atau unit kerja.

Disamping itu—secara teoritis—diharapkan agar kriteria yang digunakan dalam penilaian juga diketahui dan disetujui oleh pihak yang dinilai. Di samping prinsip ini, penting pula adanya transparansi agar pihak yang dinilai dapat mengajukan keberatan tentang kesulitan-kesulitan yang dihadapinya. Dengan demikian, bias-bias penilaian dapat dihindari. Prinsip ini juga harus diterapkan pada penilaian kinerja pemerintahan, termasuk kinerja aparatnya. Secara ringkas, langkah penerapan good governance dapat dilihat dalam bagan berikut:

**Langkah Penerapan Good Governance Dalam Pelaksanaan  
Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha**

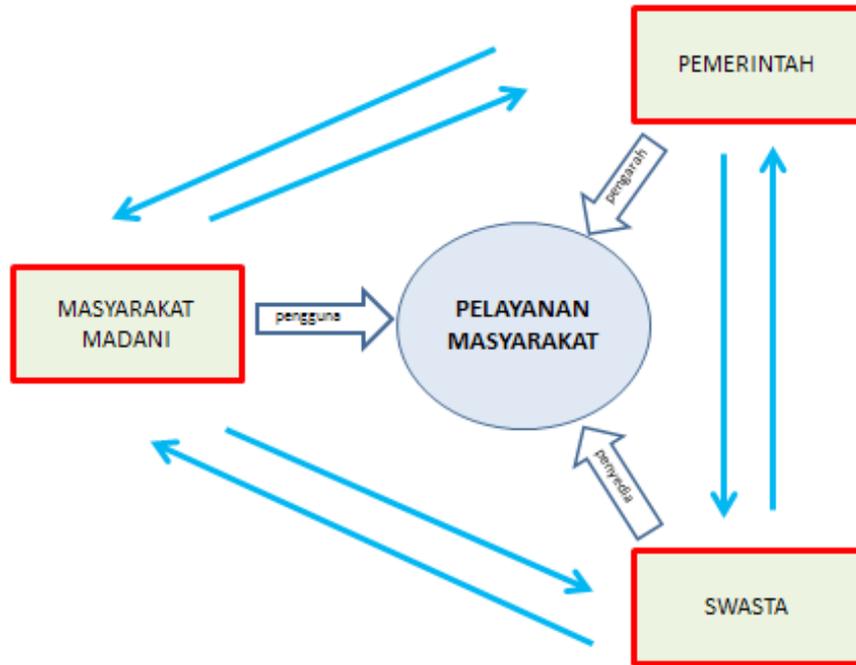
Pola kerjasama adalah sebagai diagram berikut.



**E. Mencapai *Good Governance* Melalui *Reinventing Government***

*Good governance* melahirkan suatu tata pemerintahan yang kokoh, karena melibatkan 3 pihak yaitu: pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Pembagian peran satu dengan lain tersebut, dapat ditafsirkan sebagai pembagian beban dalam pelayanan masyarakat, sehingga setiap pihak dapat bekerja secara optimal.



Pengembangan standard penilaian kinerja pemerintahan di masa mendatang harus memperhatikan masalah validitas, konteks dan proses penilaian. Aspek-aspek ini harus menjadi prioritas dalam agenda reformasi. Dalam kaitannya dengan validitas, pertanyaan pertama adalah, “Mengapa dilakukan evaluasi atau apa tujuan evaluasi?” “Apakah evaluasi dilakukan karena diberlakukan suatu orientasi teoritis atau paradigma yang baru seperti orientasi *“reinventing government”*?”

Untuk menjawab pertanyaan di atas perlu dilakukan upaya metodologis melalui uji *“construct validity”*. Pertanyaan kedua adalah, “Apa saja yang harus dievaluasi?” Pertanyaan ini akan mengungkap ruang lingkup dari penilaian. Kesesuaian parameter-parameter yang digunakan dapat diungkap secara metodologis melalui uji *content validity*. Untuk saat ini, nilai-nilai *good governance* dan *capacity building* dapat dijadikan indikator dan parameter utama. Untuk menjawab validitas evaluasi dengan dapat dilakukan uji penilaian metodologis melalui uji *criterion* atau *empirical validity*.

Dalam kaitannya dengan konteks penilaian, perlu dipertanyakan apakah pengukuran telah dilakukan dengan proses dan dalam situasi dan kondisi yang tepat. Demikian pula, apakah ada konsensus bersama antara penilai dan yang dinilai tentang aspek-aspek yang dinilai. Perlu digali pula adanya kepentingan-kepentingan tertentu yang telah mendatangkan bias penilaian. Karena penilaian kinerja merupakan titik strategis pemenuhan kebutuhan masyarakat dan pemulihan nama baik pemerintahan di masa mendatang, maka perbaikan standar kinerja dan sistem evaluasi kinerja harus menjadi agenda utama reformasi. Nilai-nilai *good governance* dan *capacity building* harus diakomodasikan dalam standar penilaian agar perbaikan validitas dan konteks serta proses penilaian kinerja terus dilakukan.

SAMUDRA BIRU

## BAB XI

# **GOOD GOVERNMENT GOVERNANCE DALAM PENYUSUNAN ANGGARAN**

Fenomena Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran (PPA) pada kinerja Pemerintah di Indonesia sangat penting. Menurut Govindarajan dalam Husin (2012), hal tersebut disebabkan oleh faktor-faktor situasional (kontektual) yang dapat diselesaikan melalui pendekatan kontijensi (*contingency approach*). Penelitian yang merujuk pada pendekatan kontijensi terkait PPA dan kinerja antara lain dilakukan oleh Brownell (1982); Chong dan Chong (2000); Sutrisno (2010); Jalaluddin (2010); Agusti (2012) dan Husin (2012). Penelitian-penelitian tersebut mengungkap bahwa variabel moderasi merupakan aplikasi pendekatan interaksi dapat mengevaluasi berbagai kondisi atau variabel yang memengaruhi hubungan PPA dengan kinerja. Selanjutnya, bab ini akan menjelaskan peran *good government governance* dalam memoderasi pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran (PPA) pada kinerja pemerintah di Indonesia.

### **A. Implementasi *Good Corporate Governance***

Herminingsih (2009), menyatakan bahwa PPA merupakan keikutsertaan dan pengaruh seseorang pada proses penganggaran. PPA

berfungsi sebagai pedoman untuk menilai kinerja individu pimpinan. Penilaian ini diharapkan dapat meningkatkan kinerja pemerintah secara keseluruhan. PPA juga digunakan sebagai rencana organisasi pada periode waktu yang akan datang. Anggaran partisipatif merupakan anggaran yang disusun oleh pimpinan dari semua tingkatan melalui kerjasama penuh (Garrison, 2000). Anggaran yang disusun dengan kerjasama tersebut akan lebih tepat sasaran dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat sesuai dengan visi dan misi organisasi (Husin, 2012).

Kinerja pemerintah daerah—khususnya—merupakan suatu tingkatan keberhasilan kegiatan atau capaian tujuan organisasi. Kinerja merupakan perwujudan tercapainya pelaksanaan tujuan, sasaran, serta misi organisasi melalui kegiatan atau kebijakan program organisasi (Indra, 2006). Dengan adanya PPA, diharapkan suatu keputusan akan lebih realistis demi terciptanya keselarasan tujuan organisasi.

Pattiasina (2011) menemukan bahwa implementasi *Good Corporate Governance* (GCG) memperkuat hubungan antara gaya kepemimpinan dengan kinerja pelayanan. Darmawati, dkk. (2004) juga menjustifikasi argumen tersebut. Lebih lanjut dijelaskan bahwa faktor penting dalam tata kelola organisasi untuk pencapaian kinerja yang optimal adalah dengan menerapkan GCG. GCG dalam perkembangannya berfungsi sebagai alat kontrol manajemen dalam upaya peningkatan kinerja organisasi dan menciptakan organisasi yang sehat.

GCG adalah cara mengelola urusan-urusan publik yang baik.<sup>1</sup> Pratolo (2010) juga menganalisis peran GCG. Hasil penelitiannya mengungkapkan bahwa prinsip-prinsip GCG yakni transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, independensi, dan keadilan memengaruhi kinerja pemerintah daerah. Hubungan tidak langsung pada kepuasan masyarakat melalui kinerja pemerintah adalah prinsip-prinsip GCG, yakni variabel transparansi, pertanggungjawaban, dan keadilan.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Mardiasmo, Akuntansi Sektor Publik (Yogyakarta: Andi, 2002), hal. 17.

<sup>2</sup> Pratolo, Suryo. 2010. Peran Good Government Governance Untuk Mewujudkan Kinerja

Hasil temuan penelitian lainnya terkait penerapan GGG yang memengaruhi kinerja dilakukan oleh dan Azlim (2012). Berdasarkan kajian empiris tersebut, dalam penelitian ini PPA pada kinerja pemerintah dipengaruhi oleh variabel pemoderasi, yaitu penerapan *Good Government Governance* (GGG).<sup>3</sup> Hal ini didasari atas pernyataan yang dikemukakan oleh Darmawati, dkk. (2004) bahwa implementasi *Good Corporate Governance* mempunyai pengaruh positif pada kinerja organisasi.<sup>4</sup> Semakin baik penerapan GGG, maka PPA akan berimplikasi pada peningkatan kinerja pemerintah.<sup>5</sup> Penelitian ini merujuk pada penelitian Husin (2012) yang meneliti *budget goal commitment*, desentralisasi dan *job-relevant information* sebagai *variabel moderating* pada pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja pimpinan.<sup>6</sup> Hasil penelitian menunjukkan bahwa PPA berpengaruh positif dan signifikan pada kinerja Pemerintah Kota Denpasar. Semakin tinggi PPA, maka semakin tinggi pula kinerja Pemerintah Indonesia, baik di pusat maupun di daerah.

Partisipasi penganggaran terhadap kinerja pemerintah daerah memiliki pengaruh positif dan signifikan. Kinerja pemerintah daerah akan meningkat seiring dengan semakin tingginya partisipasi dalam penganggaran. Mediaty (2010) juga menemukan bahwa ada pengaruh positif dan signifikan gaya kepemimpinan dan partisipasi anggaran terhadap kinerja aparatur Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan.<sup>7</sup>

---

pemerintahan Daerah dan Kepuasan Masyarakat di Era Otonomi Daerah Dalam Menghadapi Tantangan Global (Studi Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta). Simposium Riset Ekonomi IV.

<sup>3</sup> Azlim. 2012. Pengaruh Penerapan Good Governance dan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) Terhadap Kualitas Informasi Keuangan SKPD di Kota Banda Aceh. *Jurnal Akuntansi Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*, ISSN 2302-0164, pp. 1- 14.

<sup>4</sup> Darmawati, Deni, Khomsiyah dan Rika, G.R. 2004. Hubungan *Corporate Governance* dan Kinerja Perusahaan, *Jurnal Riset Akuntansi Indonesia*, IAI, Yogyakarta. (08): 15-35.

<sup>5</sup> Zeyn, E. 2011. Pengaruh *Good Governance* dan Standar Akuntansi Pemerintahan Terhadap Akuntabilitas Keuangan dengan Komitmen Organisasi sebagai pemoderasi. *Jurnal Reviu Akuntansi dan Keuangan*, ISSN: 2088-0685, Vol.1 No. 1, April 2011, Pp 21-37.

<sup>6</sup> Rakib Husein, Pengaruh Partisipasi Anggaran Terhadap Kinerja Pimpinan dengan Desentralisasi, Budget Goal Commitment dan Job-Relevant Information sebagai Variabel Moderating. Artikel, 2012 Program Pascasarjana Universitas Brawijaya.

<sup>7</sup> Mediaty, Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran dan Gaya Kepemimpinan Terhadap

Jalaluddin (2010) juga menyatakan partisipasi anggaran dan Environment Control berpengaruh pada kinerja pemerintah. Penemuan tersebut mendukung pernyataan bahwa anggaran partisipatif berpengaruh positif dan signifikan terhadap kinerja manajerial (Schuler dan Kim, 1976; Brownel, 1982; Brownell dan Mc Innes, 1986).<sup>8</sup> Penerapan GGG pada kinerja Pemerintah Indonesia baik di pusat maupun di daerah berpengaruh positif dan signifikan secara statistik pada kinerja Pemerintah Kota Denpasar. Hasil ini memiliki makna bahwa penerapan GGG yang semakin tinggi akan meningkatkan kinerja Pemerintah Kota Denpasar. Penelitian ini sejalan dengan hasil ditemukan Azlim (2012) bahwa penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) dan *good governance* di Kota Banda Aceh secara parsial dan simultan memengaruhi kualitas informasi keuangan SKPD.<sup>9</sup>

Zeyn (2011) menemukan secara simultan bahwa standar akuntansi pemerintahan dan *good governance* memiliki pengaruh terhadap akuntabilitas keuangan. Tata kelola yang baik, pemahaman serta penggunaan standar akuntansi pemerintahan harus dan mutlak dilaksanakan sehingga menghasilkan laporan keuangan yang lebih berkualitas.<sup>10</sup> Hasil penelitian tersebut sejalan dengan temuan Pratolo (2008) yang menunjukkan bahwa beberapa prinsip-prinsip GGG, yakni transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, independensi, dan keadilan memengaruhi kinerja pemerintah daerah. Pemerintah daerah akan sangat terbantu kinerjanya apabila dalam organisasi tersebut menerapkan prinsip-prinsip GGG.<sup>11</sup> Pattiasina (2011) menemukan

---

Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah Propinsi Sulawesi Selatan, Majalah Ekonomi. Tahun XX, No. 3 Desember 2010.

<sup>8</sup> Jalaluddin, Pengaruh Environment Control Terhadap Hubungan Antara Partisipasi Anggaran dengan Kinerja Pemerintah (Studi Empiris pada SKPD Di Kabupaten Aceh Besar). Jurnal Telaah & Riset Akuntansi. Vol. 3. NO. 1, Hal. 84-99.

<sup>9</sup> Azlim. 2012. Pengaruh....., hal. 1-14.

<sup>10</sup> Zeyn, E. 2011. Pengaruh....., hal 21-37.

<sup>11</sup> Suryo Pratolo, 2010, Peran Good Government Governance Untuk Mewujudkan Kinerja pemerintahan Daerah dan Kepuasan Masyarakat di Era Otonomi Daerah Dalam Menghadapi Tantangan Global (Studi Pada Pemerintah Kabupaten dan Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta). Simposium Riset Ekonomi IV.

bahwa implementasi GCG memperkuat hubungan antara gaya kepemimpinan dengan kinerja pelayanan. Hasil penelitian Pattiasina menyatakan bahwa prinsip GCG yang terbentuk dari akuntabilitas, transparansi, kesetaraan, kemandirian, pertanggungjawaban dan kewajaran berpengaruh pada semakin meningkatnya kinerja pelayanan rumah sakit. Berdasarkan paparan di atas dapat disimpulkan bahwa konsep GCG dapat memperkuat pengaruh PPA pada pencapaian kinerja Pemerintah kota Denpasar.<sup>12</sup>

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa PPA memiliki pengaruh positif pada kinerja Pemerintah Indonesia baik di pusat maupun di daerah. Hal ini bermakna bahwa semakin tinggi PPA, maka kinerja Pemerintah Kota Denpasar semakin meningkat. Penerapan GCG memiliki pengaruh positif pada kinerja Pemerintah Indonesia baik di pusat maupun di daerah. Kinerja akan semakin meningkat seiring dengan semakin tingginya penerapan tata kelola Pemerintah Indonesia, baik di pusat maupun di daerah. Interaksi PPA dengan *good government governance* berpengaruh positif pada kinerja Pemerintah Indonesia baik di pusat maupun di daerah.

---

<sup>12</sup> Viktor Pattiasina, Pengaruh Gaya Kepemimpinan Transformasional terhadap kinerja pelayanan dengan Budaya Kerja dan Implementasi Good Corporate Governance (GCG) sebagai variabel moderasi (Studi pada Rumah Sakit di Kota Ambon). Tesis. Malang: Universitas Brawijaya, 2011.

**SAMUDRA BIRU**

## BAB XII

# KORELASI TIMBAL BALIK ANTARA *GOOD GOVERNMENT* DENGAN *GOOD CORPORATE GOVERNANCE* MENUJU DINAMISASI PERTUMBUHAN EKONOMI

*Governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. *World Bank* menekankan *governance* sebagai cara pemerintah dalam mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat. Sedangkan, UNDP menekankan *governance* pada aspek politik, ekonomi, dan administrasi dalam pengelolaan negara.<sup>1</sup> Dari kedua definisi tersebut, *governance* didefinisikan sebagai proses pembuatan kebijaksanaan (*policy/strategy/formulation*) dan proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup.

---

<sup>1</sup> Makalah pernah disampaikan pada Seminar Nasional “Fraud Audit sebagai Langkah Pemberantasan Tindak Korupsi Menuju Pemerintahan yang Bersih” Himpunan Mahasiswa Jurusan Akuntansi Politeknik Negeri Semarang, 7 Juli 2005

## A. Korelasi Timbal Balik *Good Government* dengan *Good Corporate Governance*

*Good government governance* adalah bentuk aplikasi dari prinsip-prinsip *good governance* di bidang perlakuan pemerintahan (*government actions*) secara luas di semua level. Ada kesamaan pandangan antara UNDP dan *World Bank* dalam pandangan atas *good government governance* yaitu antara lain: pada aspek partisipasi, efisiensi dan efektifitas, keadilan, akuntabilitas, transparansi, responsitas, kesamaan, kepastian hukum, dan profesionalisme.

*Governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan–urusan publik. *World Bank* memberikan definisi *governance* sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”. Sedangkan, *United Nation Development Program* (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”.

Dengan demikian, *World Bank* berorientasi pada pembangunan sektor publik dalam menciptakan *good governance*. *World Bank* mengartikan pemerintahan yang baik sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dan investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Sementara itu, UNDP berorientasi terhadap keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif pada antara lain:

1. *Rule of law*, yakni terdapatnya kepastian hukum dan kerangka hukum yang adil yang dilaksanakan tanpa pandang bulu.

2. *Transparency*, yakni adanya kebebasan memperoleh informasi untuk kepentingan publik.
3. *Responsiveness*, yakni Lembaga–lembaga publik harus cepat tanggap dalam melayani *stakeholder* dan berorientasi pada kepentingan masyarakat luas.
4. *Equity*, yakni setiap anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
5. *Efficiency and Effectiveness*, artinya pengelolaan sumber daya publik dilakukan secara berdaya guna (afisien) dan berhasil guna (efektif).
6. *Accountability* berarti bahwa pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
7. *Strategic vision* berarti bahwa penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

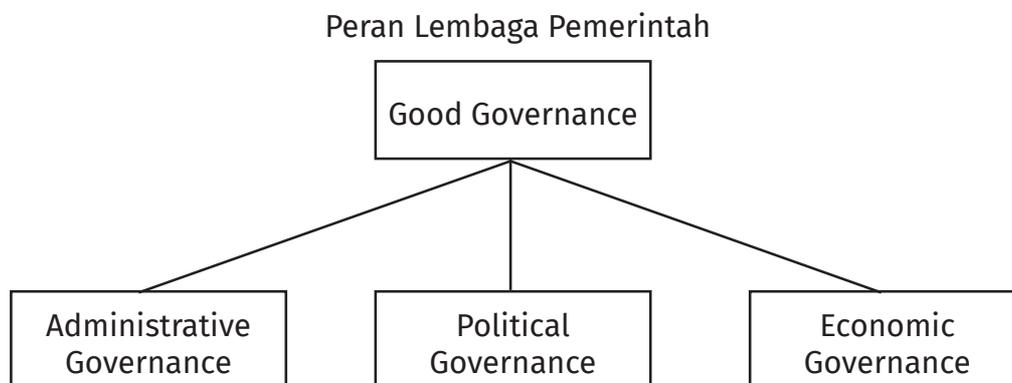
## **B. Tiga Pilar Utama *Good Governance***

*Governance* tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga aktor-aktor lain, yaitu *civil society*, pasar, masyarakat atau agen-agen lainnya sehingga pemerintah mungkin akan menjadi salah satu institusi yang menjalankan fungsi *governing*. Tidaklah mengherankan jika kemudian istilah *governance* tidak hanya dipakai terbatas dalam *good government governance*, tetapi juga dipakai di dalam konteks yang berbeda seperti *environmental governance* dan *corporate governance*.

*Governance*—selain sebagai praktik dari kekuasaan politik, administrative dan ekonomi—juga digunakan untuk mengelola masalah-masalah nasional sebagai bentuk mekanisme proses hubungan dan jaringan institusi yang kompleks. Dalam kompleksitas itu, warga negara dan kelompok-kelompok yang ada mengartikulasikan kepentingan mereka. Hal ini mempunyai implikasi bahwasannya hampir semua organisasi, asosiasi, atau lembaga dalam masyarakat mempunyai pengaruh

dan juga dipengaruhi oleh fungsi- fungsi *governance*. Keterkaitan antara berbagai sektor, organisasi, dan mekanisme yang melaksanakan *governance* akan membentuk apa yang dinamakan oleh UNDP sebagai *system of governance*.

*System of governance* meliputi keseluruhan proses dan struktur dalam masyarakat yang mengarahkan relasi-relasi politik dan sosio ekonomis untuk melindungi nilai-nilai yang dipegang teguh oleh kebudayaan dan agama-agama, dalam menciptakan sebuah kondisi yang sehat, bebas, dan aman sehingga memberikan jaminan kepada setiap orang untuk mengembangkan kapasitas individu yang akan membawa perbaikan kualitas hidup. Dalam mencapai tujuan tersebut, *system of governance* dibentuk oleh tiga elemen yang merupakan pilar-pilar dari *governance*, yaitu: *political governance*, *administrative governance*, dan *economic governance*. Gambar berikut setidaknya memberikan visualisasi dari ketiga elemen ini.



Dari skema tersebut di atas, *good governance* tidak bisa secara parsial terkondisi melainkan harus secara komprehensif ada di semua sektor dan lini. Artinya, semua *stakeholder* dan semua pihak yang berkepentingan, baik lembaga swasta, pemerintah maupun lembaga politik harus bersinergi.

### C. Aplikasi *Good Government Governance*

*Good government governance* adalah bentuk aplikasi dari prinsip-prinsip *good governance* di bidang perlakuan pemerintahan (*government actions*) secara luas di semua level. Ada kesamaan pandangan antara UNDP dan *World Bank* dalam pandangan atas *good government governance* yaitu antara lain: partisipasi, efisiensi dan efektifitas, keadilan, akuntabilitas, transparansi, responsitas, kesamaan, kepastian hukum, dan profesionalisme.

Dari berbagai prinsip-prinsip di atas, pelaksanaan *public service* secara baik dan benar dapat mencegah adanya *high cost economic* sehingga tercapai hasil pembangunan yang efisien. *Good corporate governance* merupakan istilah yang relatif baru dikenal dan dikembangkan dengan meminjam peristilahan pemerintah. Namun demikian, substansinya telah dilaksanakan sejak lama, terutama bertalian dengan teori *fiduciary duties of directors and commissioners* pada perseroan terbatas dan teori pengendalian manajemen. Istilah *corporate governance* digunakan untuk pertama kalinya pada tahun 1976 oleh Tricker dalam buku "*The Independent Director*". Tricker juga menulis buku tentang *corporate governance* pada tahun 1984 sehingga ia dianggap sebagai *father of corporate governance*.

Awalnya, *corporate governance* berupa nasional *code* yang masing-masing mempunyai kekhususan sesuai dengan hukum dan kondisi masing-masing negara. Pada perkembangannya, dirasakan perlu untuk dikembangkan secara internasional. Salah satu alasan dari perkembangan tersebut adalah ketika era globalisasi, investasi dan perdagangan bebas tidak lagi dapat dibatasi dalam satu negara karena batas antar negara menjadi tidak ada. Sehingga, beberapa lembaga internasional seperti *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) dan *Basel Committee* juga mengeluarkan pedoman *good corporate governance*. OECD mengeluarkan *Principles of Corporate Governance* pada bulan Mei 1999. *Basel Committee* mengeluarkan paper dengan

judul “*Enhancing Corporate*”. Dengan demikian, sesungguhnya siapa yang lebih awal menggunakan istilah *good corporate governance*? Swasta atau pemerintah?

Dalam *Webster’s New Word College Dictionary*, Third Edition (1996) dijelaskan bahwa kata *governance* diberi makna ‘*the act, manner, function, or power of government*’ kemudian diperluas menjadi, “*the exercise of authority over a state, district, organization, or institution, system of ruling or controlling*”, juga “*the right, function, or power of governing*”, dan “*all people or agencies that administer or control the affairs of a nation, state, institution etc*”.

Berangkat dari pemaknaan tersebut, maka bisa disimpulkan bahwa *governance* tidak hanya eksklusif bagi pemerintahan, tetapi bisa merujuk juga pada penggunaan kekuasaan institusi atau organisasi di luar pemerintah. Institusi di luar pemerintah tersebut memiliki dapat fungsi *governing* apabila melibatkan diri. Pada kemudian hari, istilah *governance* dipakai di dalam konteks yang berbeda seperti *environmental governance* dan juga *corporate governance*.

Apabila definisi *governance* dikaitkan dengan konsep pluralisme kontemporer, maka pengertian *governance* masuk di dalam *stakeholders*, yaitu, partai politik, badan- badan legislatif, yudikatif, dan kelompok-kelompok kepentingan, seperti intermediaris, klien, media, *supplier (vendor)* dan sebagainya. Sehingga, *governance* akan sangat baik untuk menjelaskan kompleksitas tinggi yang terdapat dalam proses perumusan sampai dengan implementasi kebijakan.<sup>2</sup>

#### **D. *Fraud Auditing Penyelenggara Negara***

Ada tiga peran lembaga pemerintah, yaitu aspek regulasi, aspek dinamisasi, dan spek proteksi. Peran pada aspek regulasi adalah

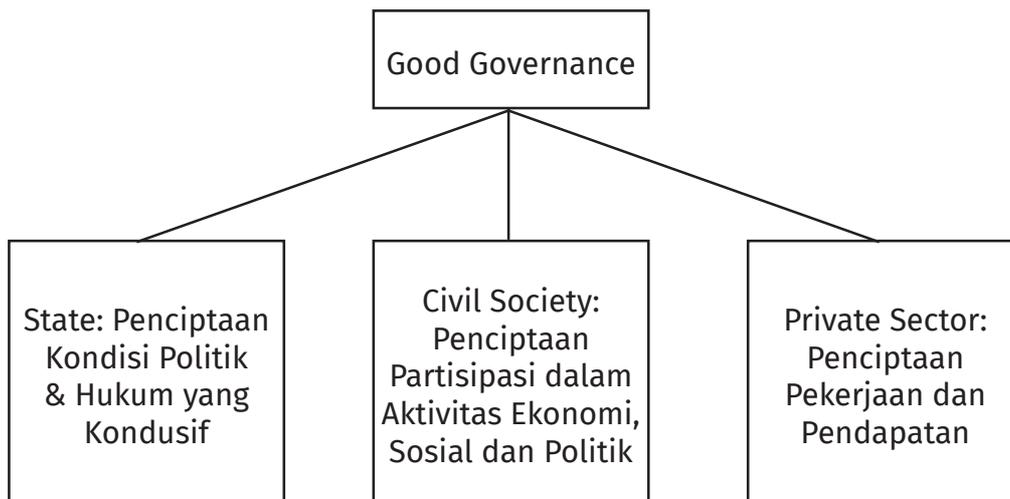
<sup>2</sup> Frederickson, H. George, Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration Review, Vol. 56, No. 3, 1997.

bagaimana lembaga pemerintah menciptakan, pelaksanaan dan penegakkan peraturan peraturan atau perundang-undangan yang sejalan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Artinya bahwa peran legislatif, eksekutif dan yudikatif bermuara pada terciptanya *good governance* dan bukan bermuara pada praktik-praktik Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN) secara berjamaah. Terciptanya *good governance* sejalan dengan kerangka negara hukum.

Peran pada aspek dinamisasi merujuk pada bagaimana lembaga pemerintah menciptakan, pelaksanaan dan penegakkan kebijakan-kebijakan (*policy*) yang sejalan dengan prinsip-prinsip terciptanya *good governance*. Peran legislatif, eksekutif, dan yudikatif harus diwujudkan secara total, tidak secara parsial. Tercapainya *good governance* harus sejalan dengan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Peran pada aspek proteksi merujuk pada bagaimana lembaga pemerintah melindungi semua sektor dan level dalam kaitannya dengan penciptaan *public service* serta birokrasi yang efisien dan efektif. Tegaknya *good governance* ditandai dengan kenyamanan masyarakat untuk berusaha tanpa rasa gundah karena tidak ada lagi ‘premanisme tanpa kepastian pengamanan’.

Dalam menentukan *policy*, lembaga pemerintah akan mempertimbangkan perlindungan produsen maupun konsumen dalam negeri menyangkut kebijakan kredit, investasi, ekspor maupun impor. Pemerintah juga akan mempertimbangkan penanaman modal asing, hutang luar negeri dan *franchise*. Selain itu, pemerintah juga akan mempertimbangkan tata ruang kota, lingkungan, dan pengaturan sektor informal karena semua bermuara pada pertumbuhan ekonomi dan peningkatan pendapatan masyarakat. Gambaran tiga pilar utama *good governance* tercermin pada hubungan di bawah ini:

### Tiga Pilar Utama Good Governance



Dalam konteks ini, *governance* bermula dari proses formulasi sampai dengan implementasi *stakeholder*. Di sinilah, manifestasi dari *network* akan dijalankan. *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative governance* mengacu pada sistem implementasi kebijakan.

*Good governance* sebagai, aktivitas memerintah harus memenuhi serangkaian aspek sebagai berikut, yaitu:

1. Keadilan sosial: meliputi penghormatan terhadap HAM, peradilan yang independen; kebebasan berpendapat yang di dalamnya termasuk pers yang independen.
2. Kebebasan ekonomi: pada aspek ini mencakup perlindungan terhadap kekayaan pribadi; mengusahakan pemerataan hasil pertumbuhan ekonomi secara lebih merata,
3. Kemajemukan politik: adanya jaminan hak rakyat untuk berpartisipasi; desentralisasi kekuasaan; dan prinsip kesamaan (*equality*) dalam ajaran demokrasi
4. Akuntabilitas pemerintah, semua kegiatan pemerintah dapat dipertanggungjawabkan.

Fraud adalah suatu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh orang per orang dari dalam dan atau luar organisasi untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan atau kelompoknya. Singkatnya, *fraud* adalah bentuk kecurangan yang disengaja dan bisa jadi terorganisasi (terkelola). *Jack Bologne* menjelaskan bahwa faktor-faktor yang mendorong terjadinya kecurangan meliputi *greeds* (keserakahan), *opportunity* (kesempatan), *need* (kebutuhan, dan *exposure* (pengungkapan).

Jika tiga pilar institusi *good governance* di atas mengorganisasi diri mereka untuk melakukan korupsi yang otomatis mengamankan tindakan korupsi mereka, maka tindakan audit sulit dilaksanakan. Lembaga hukum dan politik mengamankan lewat regulasi- regulasi yang diciptakan. Lembaga eksekutif mengamankan lewat birokrasi dan lembaga ekonomi memotivasi keuntungan yang diharapkan. Jika demikian, maka akan sulit diurai *fraud* yang terjadi. Pemberantasan korupsi harus melalui lembaga-lembaga dan dilakukan secara komprehensif. Pelaku hanyalah akibat dari sistem *organized corruption*.

Diperlukan instrumen-instrumen untuk memantau manajemen pengelolaan keuangan sehingga tidak menyebabkan terjadinya *organized corruption*. Instrumen-instrumen tersebut harus termanajemen secara baik. Instrumen-instrumen tersebut antara lain:

Kelompok	Instrumen Keuangan Daerah
1	Instrumen Perencanaan <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tersedianya dokumen perencanaan anggaran</li> <li>• Tersedianya dokumen untuk proses penyusunan anggaran (tahunan)</li> <li>• Peran DPRD pada tahap perencanaan</li> </ul>
2	Instrumen Pelaksanaan <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tersedianya pedoman sistem akuntansi keuangan</li> <li>• Tersedianya indikator kinerja dan non keuangan</li> <li>• Adanya proses pengawasan (monitoring) dari masing-masing kepada dinas dan peran Badan Pengawas Keuangan</li> <li>• Peran DPRD pada tahanan pelaksanaan</li> </ul>

3	Instrumen Pelaporan <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tersediangan laporan keuangan dari hasil SAKD</li> <li>• Tersediangan laporan tambahan</li> <li>• Tersediangan lampiran atas laporan keuangan</li> </ul>
4	Instrumen Pertanggungjawaban dan Evaluasi <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dilakukannya audit oleh auditor eksternal (BPK) terhadap laporan keuangan</li> <li>• Hubungan antara auditor internal dan eksternal</li> <li>• Peran DPRD pada tahap pertanggungjawaban dan evaluasi</li> <li>• Partisipasi elemen masyarakat sebagai kontrol sosial</li> </ul>

Sumber: Mardiasmo

Pencapaian *good governance* ditandai dengan terselenggaranya pemerintahan yang baik di sektor pemerintahan, *civil society* maupun swasta (*private sector*). Proses pembangunan yang baik tidak pernah mengalami *high cost economic* baik karena birokrasi yang tidak beres maupun karena korupsi yang tak mudah terdeteksi. Hal demikian akan tercapai sebagai hasil korelasi simultan, dan saling mempengaruhi. Tata pemerintahan yang baik tentu akan mempengaruhi sektor swasta kondusif dan terbangunnya masyarakat yang baik.

Jika prinsip-prinsip *good governance* tercapai, maka akan tercipta pertumbuhan ekonomi yang dinamis. Meskipun demikian, tercapainya *good governance* memerlukan keterlibatan semua pihak (*stakeholder*). Oleh karena itu, UNDP dan *World Bank* sangat ketat menerapkan prinsip-prinsip *good governance* karena berkepentingan atas pelaksanaan pembangunan di negara-negara berkembang. Hal ini sangat berkaitan erat dengan kepentingannya dalam pembiayaan kedua lembaga dalam pembangunan baik infrastruktur maupun yang non riil di negara berkembang.

SAMUDRA BIRU

## DAFTAR PUSTAKA

- Achmadi, dkk. (2002). *Good governance dan penguatan institusi daerah*. Jakarta: Masyarakat Transparansi Indonesia.
- Addink, H. (2008). *Principle of good governance: lesson from administrative law*. Netherlands: Utrecht University.
- Adisasmitha. (2011). *Manajemen pemerintah daerah*. Yogyakarta: Graha ilmu.
- Agusti, R. (2012). Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah dengan dimoderasi oleh variabel desentralisasi dan budaya organisasi (studi kasus pada pemerintah kabupaten bengkalis). *Jurnal Ekonomi*, 20, (3), h. 28-43.
- Ahmad, B. (2008). Kondisi birokrasi di Indonesia dalam hubungan dengan pelayanan publik. *Jurnal Administrasi Publik*, 4(1), 45-65.
- Albrow, M. (2005). *Birokrasi*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Andrianto, N. (2007). *Transparansi dan akuntabilitas publik melalui e-government*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Arikunto, S. (2006). *Prosedur penelitian suatu pendekatan pratik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Astuti, T.P. (2016). Good governance pengelolaan keuangan desa menyongsong berlakunya Undang-Undang No. 6 Tahun 2014. *Artikel berkala akuntansi dan keuangan Indonesia* vol, 1(1).

- Azhari (2011). *Mereformasi birokrasi publik indonesia: studi perbandingan intervensi pejabat politik terhadap pejabat birokrasi di Indonesia dan Malaysia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Azlim. (2012). Pengaruh penerapan good governance dan standar akuntansi pemerintahan (SAP) terhadap kualitas informasi keuangan SKPD di kota banda aceh. *Jurnal Akuntansi Pascasarjana Universitas Syiah Kuala*, 2 (1) p. 1- 14.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional & Departemen Dalam Negeri. (2002). *Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan*
- Hall, R.H. (2002). *Organizations structures, processes, and outcome*. New Jersey: Pearson Education inc.
- Badera, I.D.N. (2008). Pengaruh kesesuaian hubungan corporate governance dengan budaya korporasi terhadap kinerja perusahaan. *Disertasi*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Bagong, S. (2010). *Metode penelitian sosial, berbagai pendekatan alternatif*. Jakarta: . Kencana.
- Bappenas. (2007). *Buku pedoman penguatan pengamanan program pembangunan daerah*. Jakarta: Bappenas.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: an new vision for managing in government*. LA: University of California Press.
- Baswir, R. (2000). *Koperasi indonesia*. Yogyakarta: BPFE UGM.
- Basyaib, H., Richard H., Nono A.M. (2002). *Mencuri Uang Rakyat 16 Kajian Korupsi di Indonesia, Pesta Tentara, Hakim, Bankir dan Pegawai Negeri*. Jakarta: Yayasan Aksara.
- Benveniste, G. (1977). *Bureaucracy*. United State of America: Boyd&Fraser Publishing.

- Bhairawa, P.P. (2014). *Tata kelola sistem inovasi nasional di indonesia*. Jakarta: LIPI Press.
- Bhakti, D.S.U. (2015). Reformasi dan profesionalisme aparatur sipil negara DIY: biro organisasi dan BKD DIY. *Skripsi*. Ilmu pemerintahan.
- Bintaro, R. (1989). *Dalam interaksi desa-kota dan permasalahannya*. Jakarta: Gahlia.
- Botchway, F.N. (2000). Good governance: the old, the new, the principle, and the elements. *Florida Journal of International Law*, 13, (1), p. 161.
- Bovaird, T. & Loffler, E. (2003). *Public management and public governance*. New York: Routledge.
- Brownell, P & Innes, M. (1986). Budgetary participation, motivation and managerial performance. *The Accounting Review*, LVI (4)
- Brownell, P. & Hirst, M. (1986). Reliance on accounting information, budgetary participation, and task uncertainty. *Journal of Accounting Research*, 24 (2) p.241-249.
- Brownell, P. (1982). The role of accounting data in performance evaluation, budgetary participation, and organizational effectiveness. *Journal of Accounting Research*, 20 (02) p.12-27.
- Bruink, JJ.H. (1999). *Refleksi tentang hukum*. Bandung: Citra Adhitya Bhakti.
- Budianto. (2004). *Pendidikan kewarganegaraan*. Jakarta: Erlangga.
- Bungin, B. (2007). *Metodologi penelitian kualitatif*. Jakarta: Rajawali Press.
- Caiden, G. E. (1991). *Administrative reform comes of age*. New York: De Gruyter.

- Chong & Chong. (2000). Budget goal commitment and informational effect of budget participation on performance a structural equation modelling approach. *Behavioral Research in Accounting*, 114 (5)
- Cohen, S. & Brand, R. (1993). *Total quality management: a practical guide for the real world*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers.
- Creswell, J.W. (2014). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Darmawati, D., Khomsiyah & Rika, G.R. (2004). Hubungan corporate governance dan kinerja perusahaan. *Jurnal Riset Akuntansi Indonesia*, 2 (08), h. 15-35.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2003). *The new public service: serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2013). *Pelayanan publik baru : dari manajemen steering ke serving*. Yogyakarta: Kreasi Wacana.
- Denhardt, J.V. & Robert, B.D. (2007). *The new public service :serving, not steering*. New York: M.E. Sharpe.
- Denhardt, J.V.,& Robert B. D. (2013). *Pelayanan publik baru: dari manajemen steering ke serving*. Jakarta: Kreasi Wacana.
- Dimock & Dimock. (1978). *Administrasi negara*. Jakarta: Aksara Baru.
- Djammiati, T.S. (2002). Prinsip izin usaha industri di Indonesia. Disertasi. Universitas Airlangga, Surabaya.
- Djoyowadono, S., dkk. (2007). *Dari administrasi negara ke administrasi publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Druke, H. (2007). *Can e-government make public governance more accountable?* Washington DC: The World Bank.
- Dwiyanto, A. (2007). *Reorientasi ilmu administrasi publik: dari government ke governance*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

- Dwiyanto, A. (2011). *Mengembalikan kepercayaan publik melalui reformasi birokrasi*. Jakarta: Gramedia.
- Dwiyanto, A. (2015). *Reformasi birokrasi kontekstual*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dwiyanto, A., dkk. (2006). *Reformasi birokrasi publik di indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dwiyanto. (2005). *Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik*. Yogyakarta: Gajahmada University Press.
- Eade, D. (1998). *Capacity building: an approach to people-centered development*. Oxford: Oxfam.
- Edralin, J.S. (1997). The new local governance and capacity building: a strategic approach. *Regional Development Studies*, 3(1), h.52-61.
- Eko, S. (2007). *Pedoman penulisan skripsi jurusan PPK-n*. Medan : UNIMED.
- Farazmand, A. ed. (2004). *Sound governance: policy and administrative innovations*. Connecticut: Praeger.
- Fardhani, H., & Raharjo, M. (2011). Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kepuasan masyarakat pada pelayanan badan pelayanan perijinan terpadu kota semarang. *Skripsi*. Universitas Diponegoro.
- Fardhani, H., & Raharjo, M. (2011). Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi kepuasan masyarakat pada pelayanan badan pelayanan perijinan terpadu. *Skripsi*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, A., & A.Pettigrew. (1997). *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press.
- Firdausijah, R.T. & Ami, P. Mewujudkan *good governance* melalui pelayanan publik kebijakan. *Jurnal Ilmu Administrasi* 11 (2).

- Fiszbein, A. (1997). The emergence of local capacity: lesson from columbia. *World Development*, 25(7),p.1029–1043.
- Fitriani, D.R. (2017). Mewujudkan *good governance* melalui pelayanan publik dalam era otonomi daerah. *WEDANA Jurnal Pemerintahan, Politik dan Birokrasi*, 3(1).
- Foss, N.J & Snejina, M. (ed.). (2001). *Knowledge governance: processes and perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Frederickson, G.H. (1997). *The spirit of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Frederickson, H.G. (1997). Comparing the reinventing government movement with the new public administration. *Review*, 56 (3).
- Fukuyama, F. (2005). *Memperkuat negara: tata pemerintahan dan tata dunia abad 21*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Garrison, R. H. (2000). *Akuntansi manajemen*. Jakarta: Salemba Empat.
- George, T.R. (1986). *Asas-asas manajemen*. Bandung: Alumni.
- Gie, K.K. (2003). Reformasi birokrasi dalam mengaktifkan kinerja pegawai pemerintahan. Jakarta: Bappenas.
- Gie, K.K. (2003). *Reformasi birokrasi dalam mengaktifkan kinerja pegawai pemerintahan*. Jakarta: Bappenas.
- Gillin. 2006. *Pembangunan desa dan masalah kepemimpinan*. Jakarta: Rajawali Press.
- Grindle, M.S. (Ed). (1997). *Getting good government: capacity building in the public sectors of developing countries*. Boston: Harvard Institute for International Development.
- Hadjon, P.M. (2002). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gajah Mada Press.
- Hakim, K.S. (2014). Tata kelola pemerintahan dalam penanggulangan

- bencana tanah longsor Tahun 2011-2014 (studi kasus badan penanggulangan bencana daerah kabupaten bantul). *Skripsi*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Hamzah, A. (2015). *Tata kelola pemerintahan desa: menuju desa mandiri, sejahtera dan partisipatoris*. Surabaya: Pustaka.
- Hardiwinoto. (2005). Korelasi timbal balik antara good government dengan good corporate governance menuju pertumbuhan ekonomi yang dinamis. *Value Added*, 2(1).
- Hardiyansyah. (2011). *Kualitas pelayanan publik: konsep, dimensi, indikator, dan implementasi*. Yogyakarta: Gava Media.
- Hardjapamekas, E.R. (2003). *Reformasi birokrasi sebagai syarat penegakan dan pemberantasan KKN*. Denpasar: Transparency International Indonesia.
- Haryanto, S. & Arifuddin. (2007). *Akuntansi sektor publik*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Hasan, M.I. (2002). *Pokok-pokok materi metodologi penelitian dan aplikasinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Henry, N. (2004). *Public administration and public affairs*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Heriyanto, A. (2002). Penerapan prinsip-prinsip good governance dalam tata kelola pemerintahan. *Skripsi*. Yogyakarta: Universitas PGRI.
- Herminingsih. (2009). Pengaruh partisipasi dalam penganggaran dan peran manajerial pengelola keuangan daerah terhadap kinerja pemerintah daerah (studi empiris pada pemerintah kabupaten demak). *Tesis*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Heywood, A. (2014). *Politik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hoadley, C.M. (2006). *Quo vadis administrasi negara indonesia antara kultur lokal dan struktur barat*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

- Hopwood, A.G. (1972). An empirical study of the role of accounting data in performance evaluation. *Journal of Accounting Research*, 10(3) p.15-82.
- Howlett, M. & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. New York : Oxford University Press.
- Hughes, O. (1994). *Public management and administration: an introduction*. New York: St.Martin Press.
- Husin, R. (2012). *Pengaruh partisipasi anggaran terhadap kinerja pimpinan dengan desentralisasi, budget goal commitment dan job-relevant information sebagai variabel moderating*. Artikel. Program Pascasarjana Universitas Brawijaya.
- Indonesia KPK. (2015). *Laporan hasil kajian pengelolaan keuangan desa: alokasi dana desa dan dana desa*. Jakarta: KPK.
- Indra, B. (2006). *Akuntansi sektor publik suatu pengantar*. Jakarta: Erlangga.
- Indriantoro, N., & Bambang, S. (2012). *Metodologi penelitian bisnis: untuk akuntansi dan manajemen*. Yogyakarta: BPFE.
- Ismail, dkk. (2010). *Menuju pelayanan prima, konsep dan strategi peningkatan kualitas pelayanan publik*. Program Sekolah Demokrasi.
- Jalaluddin. (2010). Pengaruh environment control terhadap hubungan antara partisipasi anggaran dengan kinerja pemerintah (studi empiris pada SKPD Di kabupaten aceh besar). *Jurnal Telaah & Riset Akuntansi*, 3 (1), h. 84-99.
- Janiskee, B.P. (2004). The structure of american local government in perspectives on political science. *Spring*, 33 (2).
- Jenkins, R. (2007). *The role of political institutions in promoting accountability*. Washington DC: The World Bank.

- Jensen, M.C. & W.H Meckling. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency cost and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (2) p. 305-360.
- KBBI. (2003). *Departemen pendidikan nasional*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Keban, Y.T. (2008). *Enam dimensi strategis administrasi publik konsep, teori, dan isu*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia. (2015). *Kewenangan desa dan regulasi desa*. Jakarta: Kementerian Desa PDTT.
- Kementrian Keuangan. (2015). *Formula pengalokasian dana desa*. Jakarta: Depkeu.
- Kementrian Keuangan. (2016). *Jumlah desa per propinsi tahun 2015-2016*. Jakarta: Depkeu.
- Kenis, I. (1979). The effect of budgetary goal characteristics on managerial attitude and performance. *The Accounting Review*. LIV (4), p. 707-721.
- Kettl, D. F. (1993). *Public administration: the state of the field*. Washington, DC: The American Political Science Association.
- Kettl, D. F. (2000). *The global revolutions: a report on the transformation of governance*. Washington DC: Brooking Institution Press.
- Koentjaningrat. (1993). *Metode penelitian masyarakat*. Jakarta: Gramedia.
- Krina, P.L.L. (2003). *Indikator & alat ukur prinsip akuntabilitas, transparansi & partisipasi*. Jakarta: BAPPENAS.
- Kumar, S. (2002). *Methods for community participation a complete guide for practitioners*. London: ITGD Publisher.
- Kuncoro, M. (2004). *Otonomi dan pembangunan daerah*. Jakarta: Erlangga.

- Kurniawan, L.J., Hesti, P & Khalikussabir. (2011). *Filosofi pelayanan publik: buramnya wajah pelayanan, menuju perubahan paradigma pelayanan publik*. Malang: SETARA Press.
- Kurniawan, L.J., Hesti, P., & Khalikussabir. (2011). *Filosofi pelayanan publik: buramnya wajah pelayanan, menuju perubahan paradigma pelayanan publik*. Malang: SETARA Press.
- Kurniawan, T. (2011). Pergeseran paradigma administrasi publik dari klasik ke NPM. *Jurnal Administrasi*, 1 (11), h. 17-34.
- LAN & BPKP. (2000). *Akuntabilitas dan good governance*. Jakarta: Penerbit LAN.
- Lapanada, Y. (2016). *Hukum pengelolaan keuangan dana desa*. Jakarta: Wahana Semesta.
- Laporan Hasil Simposium Nasional Ilmu Administrasi. (2003). *Pengembangan menuju kemantapan ilmu administrasi di Indonesia*. Malang: Simposium Nasional Ilmu Administrasi.
- Leach, R. & Janie, A.S. (2007). *Local governance in britain*. New York: Palgrave.
- Leach, S., J. Stewart & K. Walsh. (1994). *The changing organization and management of local government*. London : MacMillan Press
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan RI. (2004). *Akuntabilitas dan good governance*. Jakarta: LAN BPKP RI.
- Linhan. (2000). *Pemerintahan desa*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Lotulong, P.E. (1994). *Himpunan makalah asas-asas umum pemerintahan yang baik*. Bandung: Citra Adhitya Bhakti.
- Lovelock, H. C. (1992). *Managing service, marketing operation and human resources*. New Jersey: Prentice Hall International, Inc.

- Made, M.R.M. (2015). Kesiapan pemerintah desa dalam pengelolaan keuangan desa, menyongsong implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa (studi di desa laiwui, kecamatan obi, kabupaten halmahera selatan). *Skripsi*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Magnis, F. (1975). *Etika umum masalah-masalah pokok filsafat moral*. Yogyakarta: Kanisius.
- Mahmudi. (2013). *Manajemen kinerja sektor publik*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN.
- Mahmudi. (2015). *Manajemen kinerja sektor publik*. Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan.
- Manulang. (2001.) *Dasar-dasar manajemen*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi sektor publik*. Yogyakarta: Andi.
- Mardiasmo. (2002). Otonomi daerah dan manajemen keuangan daerah. Yogyakarta: Andi.
- Mardiasmo. (2002). *Otonomi daerah dan manajemen keuangan daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Mardiasmo. (2005). *Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berkelanjutan*. Jakarta: Populi.
- Mardiasmo.(2009). *Akuntansi sektor publik*. Yogyakarta: Andi.
- Margono. (2005). *Metodologi penelitian pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Martini, R. (2012). *Birokrasi dan politik*. Semarang: UPT UNDIP Press.
- McLean, I. (1987). *Public choice: an introduction*. Oxford: Basil Blackwell.
- Mediaty. (2010). Pengaruh partisipasi penyusunan anggaran dan gaya kepemimpinan terhadap kinerja aparatur pemerintah daerah propinsi sulawesi selatan. *Majalah Ekonomi*, XX (3).

- Mentz, J.C.N. (1997). *Personal and institutional factors in capacity building and institutional development*. Maastricht: ECDPM.
- Meutia, I.F. (2017). *Reformasi administrasi publik*. Lampung: Anugrah Utama Raharja.
- Milani, K. (1975). The relationship of participation in budget setting to industrial supervisor performance and attitude: a field study. *The Accounting Review*, 1 (4), h. 274-284.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(5): 739-777.
- Moleong, L.J. (2014). *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Mosher, F.C. (1978). *Public administration*. New York: Saint Martin Press.
- Muchtar, M. (2005). Partisipasi masyarakat dalam menegakkan good governance. *Jurnal Kewarganegaraan*, 3 (2), h.13-25.
- Musgrave, R.A. & Musgrave, P.B. (1991). *Keuangan negara dalam teori dan praktek*. Jakarta: Erlangga.
- Napitupulu, P. (2014). *Pelayanan publik dan customer satisfaction*. Bandung: Alumni.
- Natsir, M. (1993). *Metode penelitian*. Jakarta: Ghalia.
- Nawawi. (2003). *Kepemimpinan mengaktifkan organisasi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Nawawi. (2003). *Kepemimpinan mengaktifkan organisasi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Nazir. (2005). *Metode penelitian*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Nugraha, S. (2004). *Birokrasi dan good governance: reading material*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

- Nugroho, R. (2003). *Kebijakan publik: formulasi, implementasi, dan evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nurwahida, A. (2012). Hubungan prinsip-prinsip good corporate governance dengan kinerja pegawai di dinas kesehatan kabupaten wajo Tahun 2012. *Artikel*.
- Osborne, D & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. Reading MA: Addison Wesley Longman, Inc.
- Osborne, D & Plastrik, P. (1997). *Banishing bureaucracy: the five strategies for reinventing government*. Reading MA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Osborne, D & Ted Gaebler. (1993). *Reinventing government: how the entreprenurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Page, E.C. (1992). *Political authority and bureaucratic power: a comparative analysis*. New York: Harverter Wheatsheaf.
- Pambudi, H. (2001). *Politik pemberdayaan, jalan mewujudkan otonomi desa*. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama.
- Pattiasina,V. (2011). Pengaruh gaya kepemimpinan transformasional terhadap kinerja pelayanan dengan budaya kerja dan implementasi good corporate governance (GCG) sebagai variabel moderasi (studi pada rumah sakit di kota ambon). *Tesis*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Peter M.B. & Marshall, W.M. (1987). *Birokrasi dalam masyarakat modern*. Jakarta: UI Press.
- Peters, B.G. (1971). *The politics of bureaucracy: a comparative perspective*. New York: Longman Publication.
- Peters, G.B. (2001). *The future of governing*. Kansas: University Press of Kansas.

- Poerwati, T. (2001). Pengaruh partisipasi dalam penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial: budaya organisasi dan motivasi sebagai variabel moderating. *Tesis*. Semarang: Program Pasca sarjana Universitas Diponegoro.
- Prasetya, I. (1997). *Analisis kinerja: panduan praktis untuk menganalisis kinerja organisasi, kinerja proses dan kinerja pegawai, serta lembaga administrasi negara*. Jakarta: Keban.
- Pratolo, S. (2010). Peran good government governance untuk mewujudkan kinerja pemerintahan daerah dan kepuasan masyarakat di era otonomi daerah dalam menghadapi tantangan global (studi pada pemerintah kabupaten dan kota di daerah istimewa yogyakarta). *Simposium Riset Ekonomi IV*.
- Prosiding Simposium Nasional. (1991). Ilmu administrasi PTN-PTS seluruh Indonesia. Surabaya: Prosiding Simposium Nasional.
- Purba, I.S dan Djanius, D. (2015). Partisipasi masyarakat meningkatkan good governance di tingkat desa. *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik, Universitas Negeri Medan*, 3 (1), h.25-36.
- Purbopranoto, K. (1981). *Beberapa catatan hukum tata pemerintahan dan peradilan administrasi negara*. Bandung: Alumni.
- Putra, C.K. (2016). Pengelolaan alokasi dana desa dalam pemberdayaan masyarakat desa. *Jurnal Administrasi Publik*, 1 (6).
- Rahman, H. (2000). *Political science and government*. Dacca: Ideal Publications.
- Rahman, M. G. (2000). *Good governance, prinsip, komponen, dan penerapannya dalam hak asasi manusia (penyelenggara negara yang baik)*. Jakarta: Komnas HAM.
- Raphael, N. (1999). *In comparative public administration*. Boston: Allyn and Bacon.

- Ratminto & Atik, S.W. (2005). *Manajemen pelayanan: pengembangan model konseptual, penerapan citizen's charter dan standar pelayanan minimal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ratminto, Winarsih, & Atik, S. (2011). *Manajemen pelayanan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rondinelli, D.A. (1990). *Decentralization, teritorial power and the state: a critical response*. New York: The Free Press.
- Rosidi, U. (2010). *Otonomi daerah dan desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia.
- Rosidin. (2010). *Otonomi daerah dan desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia.
- Rotberg, R. I. (2004). *When states fail: causes and consequences*. Princeton: Princeton University Press.
- Ruslan, D. (2005). Tata pemerintahan yang baik (good governance) dan pembangunan daerah. *Jurnal Kewarganegaraan*, 3 (2), h.185-203.
- Ryngaert, C. and J. Wouters (2005). *Good governance lesson from international organization*. New York: Wessel.
- Sadjijono. (2007). *Fungsi kepolisian dalam pelaksanaan good governance*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
- Safrijal, M.N. & Hasbi, A. (2016). Penerapan prinsip-prinsip good governance oleh aparatur pelayanan publik. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Kewarganegaraan Unsyiah*, 1(1), 176-191.
- Said, M.M. (2012). *Birokrasi di negara birokratis*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang.
- Said. M.M. (2012). *Birokrasi di negara birokratis*. Malang: UMM.
- Salim, A. (2006). *Teori dan paradigma penelitian sosial: buku sumber untuk penelitian kualitatif*. Yogyakarta: Tiara wacana.

- Salim, A. (2006). *Teori dan paradigma penelitian sosial: buku sumber untuk penelitian kualitatif*. Jakarta: Tiara Wacana.
- Sancoko, B. (2010). Pengaruh remunisasi terhadap kualitas pelayanan publik. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi: Bisnis & Birokrasi*, 17 (1).
- Sancoko, B. (2010). Pengaruh remunisasi terhadap kualitas pelayanan publik. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi: Bisnis & Birokrasi*, 17(1).
- Santosa, P. (2008). *Administrasi publik: teori dan aplikasi good governance*. Bandung: Refika Aditama.
- Santosa, P. (2008). *Teori dan aplikasi good governance*. Bandung: Refika Aditama.
- Santosa, P. (2009). *Administrasi publik (teori dan aplikasi good governance)*. Bandung: Refika Aditama.
- Schuler, R.S & Kim, J.S. (1976). Interactive effect of participation in decision making, the goal setting process and feedback on employee satisfaction and performance. *Academy of Management Proceedings*. P.114-117.
- Sedarmayanti. (2007). *Good governance*. Bandung: Mandar Maju.
- Sedarmayanti. (2009). *Reformasi administrasi publik; reformasi birokrasi dan kepemimpinan masa depan (mewujudkan pelayanan prima dan pemerintahan yang baik)*. Bandung: Refika Aditama.
- Sedarmayanti. (2010). *Reformasi administrasi publik, reformasi birokrasi, dan kepemimpinan masa depan: mewujudkan pelayanan prima dan pemerintahan yang baik*. Bandung: Refika Aditama.
- Sedarmayanti. (2010). *Reformasi administrasi publik, reformasi birokrasi, dan kepemimpinan masa depan: mewujudkan pelayanan prima dan pemerintahan yang Baik*. Bandung: Refika Aditama.

- Setiyono, B. (1997). *Birokrasi dalam perspektif politik dan administrasi*. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Silaban, T. (2012). *Menuju manajemen publik kelas dunia*. Jakarta: Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia.
- Simon, H. (1959). *Public administration*. New York: Alfred Knopf.
- Sinambela, L.P., dkk. (2011). *Reformasi pelayanan publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Singarimbun, M. & Sofyan, E. (1989). *Metode penelitian survey*. Jakarta: LIPI Press.
- Srirejeki, K. (2015). Tata kelola keuangan desa. *Jurnal Akuntansi dan Bisnis*. 15 (1).
- Starling, G. (1998). *Managing public sector; school of business and public administration*. USA: Clear Lake Hart Court College Publisher.
- Stillman, R.J. (2000). *Public administration, concept and cases*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Sudjana. (2002). *Metode statistika*. Bandung: Tarsito.
- Sugandi. (2011). *Administrasi publik*. Yogyakarta: Graha ilmu.
- Sugiyono. (2013). *Metode penelitian kualitatif kuantitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2014). *Memahami penelitian kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Suhady, I. & Sugiyanto. (2005). *Reformasi birokrasi di indonesia: harapan yang tak kunjung bergulir*. Jakarta: Lembaga Adminitrasi Negara.
- Suharsimi. 2006. *Prosedur penelitian suatu pendekatan praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sukandrumidi. (2012). *Metodologi penelitian: petunjuk praktis untuk peneliti pemula*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

- Sumarto, H. (2003). *Inovasi, partisipasi, dan good governance*. Bandung: Yayasan Obor Indonesia.
- Suparmoko. (2002). *Ekonomi publik*. Yogyakarta: Andi.
- Surasih, M.E. (2006). *Pemerintah desa dan implementasinya*. Jakarta: Erlangga.
- Sutarto. (1993). *Dasar-dasar organisasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Suteng, B. (2000). *Pendidikan kewarganegaraan kelas XI*. Jakarta: Erlangga.
- Sutrisno. (2010). Pengaruh partisipasi, motivasi, dan pelimpahan wewenang dalam penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial (studi empiris pada dinas daerah dan lembaga teknis daerah di kabupaten rembang). *Tesis*. Universitas Diponegoro.
- Suyanto, Bagong, & Sutinah. (2007). *Metode penelitian sosial*. Jakarta: Kencana Kusumasari.
- Syafie, I.K. (2010). *Ilmu administrasi publik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Syafie, I.K. (2011). *Sistem pemerintahan indonesia*. Bandung: Bineka Cipta.
- Syafri, W. (2012). *Studi tentang administrasi publik*. Jakarta: Gelora Aksara Pratama.
- Syafrial. (2009). Pengaruh ketepatan skedul penyusunan anggaran dan partisipasi penyusunan anggaran terhadap kinerja manajerial SKPD pada pemerintah kabupaten sarolangun. *Tesis*. Medan: Universitas Sumatera Utara.
- Taufik, T. (2008). *Pengelolaan keuangan desa dalam sistem keuangan negara republik Indonesia*. Riau: Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi.

- Thoha, M. (2008). *Birokrasi pemerintah indonesia di era reformasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Thoha, M. (2008). *Ilmu administrasi publik kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada.
- Thoha, M. (2014). *Birokrasi dan dinamika kekuasaan*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Thompson, B. (1997). *Textbook on constitutional and administrative law*. London: Blackstone Press Limited.
- Tim ICCE UIN. (2000). *Demokrasi, HAM, masyarakat madani*. Jakarta: UIN.
- Timmers, P. (2000). *Electronic commerce strategies & models for business to business trading*. USA: John Wiley & Sons.
- Titchkosky, T. (2003). *Disability, self, and society*. Toronto: University of Toronto Press.
- Tresiana, N. & Duadji, N. (2015). *Pengantar ilmu administrasi negara*. Lampung: Ilmu Administrasi Negara.
- Weiss, L. (1998). *The myth of the powerless state*. New York: Cornell University Press.
- Wheare, K. C. (1973). *Maladministration and its remedies*. London: Steven and Son.
- White, L. (1955). *Introduction to the study of public administration*. New York: The Mac Millan Company.
- Wibowo, E., Tomo, Hessel, N., & Tangkilisan. (2004). *Memahami 'good government governance dan good corporate governance'*. Jakarta: YPAPI.
- Widiari, P.A., Badera, I.D.N., & Putri, I.A.M.A.D. (2016). Ekonomi dan bisnis. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*, 5 (8) p.2353-2380.

- Widjaja, HAW. (2003). *Pemerintahan Desa Marga*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Widodo, J. (2001). *Good governance*. Surabaya: Ihsan Cendekia.
- Winardi. (1990). *Asas-asas manajemen*. Bandung: Mandar Maju.
- Winarno, S. (1990). *Pengantar penelitian ilmiah dasar metode teknik*. Bandung: Pustaka Pelajar.
- Wiryanata, I.N.A (2012). Pengaruh partisipasi anggaran, keadilan prosedural, keadilan distributif, dan goal commitment pada kinerja organisasi (studi pada hotel berbintang di propinsi bali). *Tesis*. Denpasar: Universitas Udayana.
- Woods, N. (1999). *Good governance in international organization*. EBSCOhost: Global Governance.
- Yeremias T.K. (2000). *Good governance dan capacity building sebagai indikator utama dan fokus penilaian kinerja pemerintahan administrasi negar fisipol universitas gadjah mada yogyakarta dan team leader capacity building for local government*. Jakarta: Bappenas.
- Zauhar, S. (1994). *Reformasi administrasi (konsep, dimensi, dan strategis)*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Zeinhaml, V.A., Parasuraman & L.L. Berry. (1990). *Delivering quality service, balancing customer perceptions and expectation*. New York: The Free Press.
- Zeyn, E. (2011). Pengaruh good governance dan standar akuntansi pemerintahan terhadap akuntabilitas keuangan dengan komitmen organisasi sebagai pemoderasi. *Jurnal Reviu Akuntansi dan Keuangan*, 1 (1), p. 21-37.

## **Undang-Undang**

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 81 tahun 1999 tentang Pembentukan Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara.

Pemendagri Nomor 81 Tahun 2015 Tentang Evaluasi Perkembangan Desa dan Kelurahan.

Peraturan MENDAGRI Nomor 37 tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Peraturan Menteri Pendayagunaan dan Reformasi Birokrasi Nomor 11 tahun 2015 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi di Indonesia Tahun 2015-2019.

Peraturan Menteri Pendayagunaan dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa.

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2000.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19).

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang- Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 72 Tahun 2005.

**SAMUDRA BIRU**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 101 Tahun 2000,  
Tentang Pemerintahan yang Baik.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Tentang  
*Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025.

Tim Penyusun. (2004). *Undang-undang otonomi daerah*. Jakarta:  
Harijaya Presindo.

Undang- Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan  
Nasional (PROPENASI).

Undang-Undang 25/1999 menjadi Undang-Undang Undang-Undang  
Nomor 34 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 1 ayat  
(2).

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah  
Peraturan Pemerintah (PP) nomor 22 Tahun 2014 Tentang Dana  
Desa dari APBN.

Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara  
yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Undang-Undang No.23 Tahun 2014 Pemerintah Daerah.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014.

Undang-Undang nomor 11 Tahun 2006 Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 214 Tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi  
Perangkat Daerah.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on The Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas).

### **Internet**

<http://www.slideshare.net/mobile/rhivanaxabamsservice/>

<http://agen-unitri.blogspot.co.id/2014/10/ruang-lingkup-administrasi-negara>

[http://digilib.unila.ac.id/445/4/Yus%20Anen\\_Bab%20I](http://digilib.unila.ac.id/445/4/Yus%20Anen_Bab%20I)

<http://liyanaputriaaffah.blogspot.co.id/2014/09/administrasi-dan-ruang-lingkupnya>.

<http://mayurikooliviapertiwi.blogspot.co.id/2016/05/makalah-good-governance>

<https://yanwariyanidwi.wordpress.com/2015/12/15/pengertian-prinsip-dan-penerapan-good-governance-di>

<http://raijulia14.blogspot.co.id/2015/02/good-governance>

<http://renimutiaablog.blogspot.co.id/2016/09/the-new-public-service.html>

<http://snowwhite-myadventure.blogspot.co.id/2011/10/batasan-administrasi-publik>.

<http://staffnew.uny.ac.id/upload/132297172/pendidikan/Reformasi+Administrasi+Publik.pdf>

<http://www.banyumaskab.go.id/read/15538/pelaksanaan-good-governance-di-indonesia>

<http://www.kemenkeu.go.id/page2/rincian-dana-transfer-ke-daerah-dan-dana-desa-apbn-p-tahun-anggaran-2015>. diakses pada tanggal 17 juli 2017

<http://www.pasuruankab.go.id/new/berita-3561-dana-desa-tepat-sasaran-pemerintah-harus-bersinergi.html>

<http://www.stiami.ac.id/jurnal/download/26/pergulatan-wacana-administrasi-negara>.

<https://jateng.sindonews.com/read/8274/707/kesiapan-disabilitas-hadapi-corona-harus-diperhatikan-1587906268>

<https://jurnalilmuadministrasinegara.wordpress.com/author/jurnalilmuadministrasinegara>

<https://www.kemenkeu.go.id/dana-desa>. di unduh pada tanggal 16 juni 2017. Pukul 06:50 WIB

Prabowo, D. (2020). Ada yang lebih susah dari kita, yaitu penyandang disabilitas. *Kompas*. Retrieved May 20, 2020, from <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/17/14074291/ada-yang-lebih-susah-dari-kita-yaitu-penyandang-disabilitas>.

Saputra, I. Y. (2020, May 21). Difabel semarang tawarkan master transparan. *Solopos*. Retrieved May 21, 2020, from <https://www.solopos.com/difabel-semarang-tawarkan-master-transparan-1062161>

Wibowo, A. W. (2020). *Kesiapan disabilitas hadapi corona harus dipersiapkan*. Diakses dari [sindonews.com](http://sindonews.com).

SAMUDRA BIRU

Wicaksono, P. (2020). Saran penyandang disabilitas buat pemerintah di masa wabah corona. *Tempo*. Retrieved May 17, 2020, from <https://difabel.tempo.co/read/1342967/saran-penyandang-disabilitas-buatpemerintah-di-masa-wabah-corona>

[www.related:sriyuliani.staff.fisip.uns.ac.id/wp-content/uploads/sites/10/2011/08/NPS.pdf](http://www.related:sriyuliani.staff.fisip.uns.ac.id/wp-content/uploads/sites/10/2011/08/NPS.pdf)

[www.undp.org/content/dam/undp/PS-Reform\\_Paper.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/PS-Reform_Paper.pdf)

[www.valora.co.id](http://www.valora.co.id)

**SAMUDRA BIRU**

**SAMUDRA BIRU**

## PROFIL PENULIS



**A. Junaedi Karso** lahir di Indramayu, pada 20 September 1975. Selain menulis, ia juga merupakan Dosen Universitas Muhammadiyah Makassar. Puluhan karya tulis ilmiah telah diterbitkan di jurnal nasional dan internasional. Di antara karya yang diterbitkan di jurnal nasional tahun 2020 adalah *Legal Study Concerning Provison of The Development of Environmental Funds in Development of Building Storage of Evidence Goods and Household Resistance of North Sumatera*, (Res Nulius Law Journal, 2020) dan *Penerapan Tatakelola Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance) di Bidang Pengamanan Asset untuk Meminimalisir Pencurian Tandan Buah Segar (TBS) Kelapa Sawit di PTPN IV*, (Res Nulius Law Journal, 2020).

Sementara, jurnal nasional yang terbit pada tahun 2019 antara lain *Call Centre Brigade Siaga Bencana sebagai Strategi Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Bantaeng*, (Jurnal Dinamika Pemerintahan, 2019); *Partisipasi Politik Masyarakat dalam Diskursus Kolam Kosong Pada Pilbup di Kabupaten Enrekang*, (Gorontalo Journal of Government and Political Study, 2019); *Kerjasama BNN dan Kepolisian dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba di Kecamatan Rappucini Makassar*, (Jurnal MODERAT, 2019); *Implementasi Kebijakan Perlindungan Khusus pada Program Kota Layak Anak di Kota Makassar*, (Journal of Government and Civil Society, 2019); *Peran Humas dalam Menyebarluaskan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Bantaeng*,

(Jurnal Komunikasi dan Organisasi JKO, 2019); dan *Legal Study about Demotion of The Indonesia National Army and Police in The Director of Sea Transportation, The Ministry of Transportation of The RI*, (Res Nulius Law Journal, 2019).

Adapun karya yang terbit di jurnal internasional pada tahun 2019 antara lain *Factor That Affect Governance of Land Administration service in Anjatan Districty*, (*International Jurnal of Social Science Humanities Research*, 2019); dan *Improving The Quality of Public Service: Study of Land Administration Service in Anjatan District, Indramayu Regency*, (*IJO-International Journal of Social Science and Humanities Research*, 2019);

Karya di jurnal internasional yang terbit tahun 2020 antara lain *Regional Asset Management Mechanism Based on Government Law and Regulation in Indonesia*, (*East African Scholar Journal of Economics, business and Management*, 2019); *Public Policy for Environmental Regulation and Its Impact on the Business Performance of Restaurants in Thailand*, (*International Journal of Innovation, Creativity and Change (Scopus)*, 2020); *Effort to Prevent Bureaucratic Corruption on The Pierching Principles of The Governance Veil in Realizing Good Governance and Clean Governance in Indonesia*, (*Journal L Sociale*, 2020); *Effort to Increase the Fisherman Income Through Finance Management of The Independent Fisherman Group in Village Matirro Bombang, Pangkep Regency*, (*Journal La Bisecoman*, 2020); *Legal Review of Port Cooperation Agreement: Strength Assessment between Law Number 17 of 2008 Concerning Ports*, (*South Asian Research Journal of Humanitues Social Sciences*, 2020); *Government Handling and Policies in Overcoming The Covid-19 Pandemic in Indonesia*, (*East African Scholar Journal of Education and Literature*, 2020); *Implementation of Good Corporate Governance (GCG) in The Field of Securing Plantation Assets*, (*Journal La Sociale*, 2020); *The Effect of Implemeting Mixed Marriage Policies on Improving Public Welfare*, (*International Journal*

of Mechanical and Production engineering Research and Development (IJMPERD) (Scopus), 2020); *Perspective of Cooperation in the Port based on the Principle of Salus Populi Suprema Lex*, (Artech Journsl of Art and Socisl Sciences (AJASS), 2020); *Good Governance in the Management of Village-owned Enterprise: Review of Legal Prespective*, (IAR Journal of Humanities and Social Sciences, 2020); *Village Fund Management: Risks in Management of Village-Owned Enterprises*, (Artech Journal of Current Business and Financial Affair (AJCBFA), 2020); dan *Improving the Quality of Sea Transportation Licensing Service throught Digital Technology-based Losencing Service*, (Solid State Technology Archives Available, 2020).

Pendidikan formalnya bermula dari MI Tarbiyah Wata'lim Indramayu (lulus tahun 1989), MTs Al-Wahab Jakarta (lulus tahun 1992), MA Al-Huda Jakarta (lulus tahun 1995), S1 FIH Indramayu (lulus tahun 2006), S2 FIP Tangerang (lulus tahun 2008), dan S3 FIP Jakarta (lulus tahun 2017). Selain itu, ia juga mengambil S2 FIH Medan (lulus tahun 2020). Untuk pendidikan non formal meliputi Mengetik Manual di Mars College Jakarta tahun 1995, Mengetik IBM di Mars College Jakarta tahun 1996, Komputer di Mars College Jakarta tahun 1996, Akutansi Bon A Bon B di PKBMN Jakarta tahun 1997, Beginner Course di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Free Elementary* di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Elementary One* di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Elementary Two* di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Intermedite One* di PKBMN Jakarta tahun 1998, *Intermedite Two* di PKBMN Jakarta tahun 1998, *Advance* di PKBMN Jakarta tahun 1998, *Conversation* di Mars College Jakarta tahun 1996, dan Perpajakan di Dirjen Pajak Jakarta tahun 2010.

Sementara, pendidikan dan pelatihan yang diikuti antara lain *My Dreams Future Procurement break Through* di LPKN tahun 2020, *Certificate Prouement Contract Legal Expert (CPCLE)* di International Frederation of Procurememt Bar Association (IFPB) tahun 2020,

*Certificate Procurement in Perpetice ISO* di Nevi Belanda tahun 2020, *Implementasi System Thinking* dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di LPKN tahun 2020, Pelatihan & Sertifikasi Kompetensi Tata Cara Penghitungan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) dalam Pengadaan Barang/Jasa di LPKN/Angkasa Pura/Surveyor Indonesia tahun 2020, *Dinamika Blacklist* dalam Pengadaan Barang/Jasa di LPKN tahun 2020, Diklat Menghadapi Audit & Resiko Hukum Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di LPKN tahun 2020, Pengadaan Barang/Jasa dari berbagai Perspektif di LPKN tahun 2020, Sistem Manajemen Mutu (Understanding and Implementing ISO 9001:2015) di LPKN tahun 2020, Sertifikasi Kompetensi Assesor Pengadaan Barang/Jasa di LPKN tahun 2020, Sertifikasi Kompetensi Pendampingan KUKM di BNSP tahun 2020, Sertifikasi Kompetensi Pendampingan KUKM di BNSP tahun 2020, Diklat Aspek-Aspek Perancangan Bangunan di LPKN tahun 2020, Diklat Persiapan & Pelaksanaan Pemilihan Jasa Konstruksi di LPKN tahun 2020, Memahami Ilmu Pengadaan & Peluang Mendapatkan Proyek Pemerintah (Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah) di LPKN tahun 2020, Pengalaman Lapangan pada Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi di LPKN tahun 2020, Pengadaan Jasa Konstruksi Pasca Hadirnya Permen PUPR No.14 Tahun 2020 dan SE No. 22 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Persyaratan Pemilihan & Evaluasi Dokumen Penawaran Pengadaan Jasa Konstruksi sesuai dengan Permen PUPR No. 14 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Diklat Strategi Pengadaan Tahun 2021 & Penyelesaian Pekerjaan Akhir Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Diklat Pinjam Bendera dalam Pengadaan Perspektif Realita Lapangan & Ketentuan Per-UU di LPKN tahun 2020, Pelatihan Pengadaan Barang & Jasa Sitem Informasi Kinerja Penyedia (SIKAP) di LPKN tahun 2020, Sistem Manajemen Mutu ISO 9001:2015 *Awariness, Understanding & Implementing Quality Management System* di LPKN tahun 2020, Diklat Persiapan & Pelaksanaan Pemilihan Jasa Konstruksi di LPKN tahun 2020, dan Pengadaan Jasa Konstruksi Pasca

Hadirnya Permen PUPR No.14 Tahun 2020 dan SE No. 22 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Persyaratan Pemilihan & Evaluasi Dokumen Penawaran Pengadaan Jasa Konstruksi sesuai dengan Permen PUPR No. 14 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, *New Normal* Penyelenggaraan Jasa Konstruksi “*How to Perform While Transform*” di LPKN tahun 2020, Pemberian Kesempatan dengan Perpanjangan Masa Kontrak di LPKN tahun 2020, Strategi BUMN menuju Transformasi Pengadaan Barang/Jasa di LPKN tahun 2020, Meningkatkan Kualitas Pengadaan melalui *Quality Assurance* dalam Era Industri 5.0 di LPKN tahun 2020, Pengadaam Mutu Konstruksi di LPKN tahun 2020, Pelaku Pengadaan: Konsep Pengenalan Sederhsns Perpres No.16/2018 bagi PNS di LPKN tahun 2020, Perijinan Terintegrasi (OSS) pada Pengadaan Barang & Jasa di LPKN tahun 2020, Jerat & Celah Hukum Pengadaan dalam Keadaan Darurat di LPKN tahun 2020, Pembekalan Teknis untuk Pejabat Pengadaan Barja di LPKN tahun 2020, SMK 3 Konstruksi di LPKN-BNSP tahun 2020, di LPKN tahun 2020, NNLP Practitioner di LPKN-Neo NNLP tahun 2020, Master NNLP Practitioner di LPKN-Neo NNLP tahun 2021, Pembekalan Teknis bagi PPK dalam Rangka Pelaksanaan Pengadaan TA 2020 & Kompetensi Pejabat PPK di LPKN tahun 2021, *Training of Trainer* (TOT) di BNSP tahun 2020, Penerapan Kontrak Kerja Konstruksi di BNSP tahun 2020, Persiapan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa di BNSP tahun 2020, *Training of Trainer* (TOT) Internasional di IPB-KAN tahun 2021, *Training of Trainer* (TOT) BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, Pengelolaan Lembaga Pelatihan BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, Metodologi Pelatihan Jarak Jauh BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, *Certified International Quantitative Researchy* (CIQnR) di Quantum HRM International\_KAN tahun 2021 dan *Certified International Qualitative Researchy* (CIQaR) di Quantum HRM International\_KAN tahun 2021

Pengalaman kerja meliputi guru di SMP Pemda Anjatan tahun 1998-2002, guru SMP PGRI Anjatan tahun 1998-2002, guru di

SMAN 1 Anjatan tahun 2001-2002, dosen Unidarma Indramayu tahun 2006-2012, dosen Unma Majalengka tahun 2006-2012, dosen STMY Majalengka tahun 2010-2012, manager Primkoppol Denmabes Polri tahun 2003-2013, dosen Universitas Indonesia Timur tahun 2012-2013, dosen Universitas Satria Makassar tahun 2013-2014, Sekretaris Rektor Universitas Satria Makassar tahun 2012-2014, Tenaga Ahli Hukum & Pemerintahan Ketua Fraksi PKS Fraksi PKS DPRD Kabupaten Indramayu tahun 2012-2014, Personal Expert Consultant KSOP Sunda Kelapa tahun 2014-2015, Tenaga Ahli Primkoppol Denmabes Polri tahun 2016-2017, Wakil Ketua Primkoppol Denmabes Polri tahun 2016-2017, Personal Expert Consultant KSOP Gresik tahun 2016-2017, dosen Unismuh Makassar tahun 2013 S/d Sekarang, Dosen STIP-AN Jakarta tahun 2017-2018, Konsultan Hukum & Pengamanan PT. Perkebunan Nusantara IV Medan – Sumatera Utara tahun 2017 S/d Sekarang, Personal Expert Consultant di KS Internasional Pelabuhan Tanjung Priok tahun 2019-2020, Personal Expert Consultant di Dirkapel tahun 2020 S/d Sekarang Certified International Qualitative Research (CIQaR) di Quantum HRM International\_KAN tahun 2021, dan Konsultan Hukum di PT. Perkebunan Nusantara XIII, Kalimantan Barat tahun 2021

Untuk berkorespondensi dengan penulis, pembaca bisa menghubungi nomor kontak 0813 2417 8569 atau email: *bintang\_lyatiara66@gmail.com*. Pembaca juga bisa berkunjung ke Jl. Sultan Alauddin No. 259 Makassar.

**SAMUDRA BIRU**

REPUBLIC INDONESIA  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

## SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00202215519, 4 Maret 2022

### Pencipta

Nama : **Dr. A. Junaedi Karso, S.H., MH., M.Si**

Alamat : Dusun Kebon Randu RT. 005 RW. 001 Desa Anjatan Baru,  
Kecamatan Anjatan, Kabupaten Indramayu, Provinsi Jawa Barat.,  
Indramayu, JAWA BARAT, 45256

Kewarganegaraan : Indonesia

### Pemegang Hak Cipta

Nama : **Dr. A. Junaedi Karso, S.H., MH., M.Si**

Alamat : Dusun Kebon Randu RT. 005 RW. 001 Desa Anjatan Baru,  
Kecamatan Anjatan, Kabupaten Indramayu, Provinsi Jawa Barat.,  
Indramayu, JAWA BARAT, 45256

Kewarganegaraan : Indonesia

Jenis Ciptaan : **Buku**

Judul Ciptaan : **Buku Ajar Good Governance**

Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 4 Maret 2022, di Purbalingga

Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama hidup Pencipta dan terus berlangsung selama 70 (tujuh puluh) tahun setelah Pencipta meninggal dunia, terhitung mulai tanggal 1 Januari tahun berikutnya.

Nomor pencatatan : 000330884

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.  
Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.



a.n Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Direktur Jenderal Kekayaan Intelektual  
u.b.

Direktur Hak Cipta dan Desain Industri

Dr. Syarifuddin, S.T., M.H.  
NIP.197112182002121001

### Disclaimer:

Dalam hal pemohon memberikan keterangan tidak sesuai dengan surat pernyataan, Menteri berwenang untuk mencabut surat pencatatan permohonan.

SAMUDRA BIRU

**SAMUDRA BIRU**

Istilah *good governance* berasal dari bahasa Inggris yang berarti tata kelola pemerintahan yang baik. Penggunaan istilah ini pertama kali digunakan oleh Widrow Wilson sekitar 125 tahun yang lalu. Menurut Presiden Amerika Serikat ke-27 tersebut, pemerintah harus dijalankan berdasarkan tata kelola yang baik. Gagasan yang disampaikan dalam pidato tersebut mendapat tanggapan baik dari para akademisi. Pada perkembangan berikutnya, *good governance* berkembang menjadi ilmu pengetahuan.

Meskipun telah disuarakan lama di negara belahan dunia yang lain, tetapi wacana *good governance* masuk ke Indonesia sekitar tahun 1998. Reformasi telah membuka ketertutupan negara oleh segala informasi dari luar negeri. Hal ini didukung oleh hasil interaksi pemerintah Indonesia dengan negara dan lembaga pemberi bantuan (donor).

Wacana *good governance* pun semakin lantang disuarakan karena tekanan lembaga donor internasional, seperti World Bank, International Monetary Fund, Asian Development Bank, dan United National Development Program. Keniscayaan global telah mengubah pasar terbatas menjadi pasar bebas. Konsekuensinya, hal ini menjadikan pemerintah mengubah perannya sebagai regulator dan operator minimalis yang memberikan pengaruh pada politik ekonomi dalam bentuk privatisasi.

Buku ini sengaja disusun sebagai bahan bacaan terkait wacana *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik). Penulisan buku ini setidaknya mempunyai dua tujuan yang sangat esensial. Pertama, agar pembaca dapat memahami pengertian *good governance* dan sejarah perkembangannya hingga diakui sebagai ilmu pengetahuan. Kedua, memberikan dukungan kepada pemerintah dalam meningkatkan sumber daya manusia dalam pelaksanaan program *good governance*.

Secara umum, buku ini membantu pembaca untuk mampu menganalisis urgensi *good governance* dalam mendukung tugas-tugas pemerintahan, mendukung peningkatan daya saing bangsa, serta mampu menganalisis percepatan dan hambatan-hambatan pemerintah dalam meningkatkan daya saing daerah maupun global. Dengan membaca buku ini, pembaca dapat menemukan pemahaman mengenai *good governance* dari sudut pandang UNDP, LAN, Word Bank, dan lain-lain. Perlu dicatat, *good governance* dipahami secara berbeda-beda meskipun pada dasarnya mempunyai maksud yang sama. Muara pemahaman mengenai *good governance* adalah terselenggaranya pengelolaan pemerintahan yang lebih baik.