

ISBN 978-602-5617-13-3

# PROSIDING SEMINAR NASIONAL

PERKEMBANGAN TERKINI TEORI, RISET DAN PRAKTEK  
ADMINISTRASI PUBLIK

Tim Penyunting:  
Chandra Eko Wahyudi Utomo  
Abdul Haris Suryonegoro

Keynote Speaker:

1. Prof. Dr. Hanif Nurcholis, M.Si (Guru Besar UT Jakarta)
2. Dr. Sutomo, M.Si (Dosen FISIP UNEJ)
3. Rachmat Hidayat, M.P.A, Ph.D (Dosen FISIP UNEJ)



Diterbitkan Oleh:  
Program Studi Ilmu Administrasi Negara  
FISIP UNIVERSITAS JEMBER

# Perkembangan Terkini Teori, Riset dan Praktek Administrasi Publik

**Editor:**

Chandra Eko Wahyudi Utomo  
Abul Haris Suryonegoro

**Reviewer:**

Dr. Anastasia Murdyastuti, MSi

ISBN: 978-602-5617-13-3

**Layout and Design Cover**  
Chandra Eko Wahyudi Utomo

**Penerbit:**

UPT Penerbitan Universitas Jember

**Alamat Penerbit:**

Jl. Kalimantan 37  
Jember 68121  
Telp. 0331-330224, Voip. 0319  
e-mail: [upt-penerbitan@unej.ac.id](mailto:upt-penerbitan@unej.ac.id)

**Distributor:**

Jember University Press  
Jl. Kalimantan, No. 37 Jember  
Telp. 0331-330224, Ext. 0319, Fax. 0331-339039  
E-mail: [upt-penerbitan@unej.ac.id](mailto:upt-penerbitan@unej.ac.id)

All rights reserved. Except for the quotation of short passage for the purposes of criticism and review, no part of this book may be reproduced in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying or otherwise, without the prior permission of the publisher

DAFTAR ISI

Aplikasi Paradigma Good Governance bagi Terwujudnya Administrasi Pemerintahan Daerah yang Demokratis, Transparan dan Akuntabel (Abul Haris Suryonegoro) .....	1
Pelestarian Seni Pertunjukan Tradisional Jawa bagi Kepariwisata di Kabupaten Bantul: dalam Konteks Otonomi di Daerah Berbasis Kearifan Lokal (Adhiningasih Prabhawati) .....	17
Peran Kepemimpinan dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah (Agnes Yuanita Soemartono) .....	32
Sebagai Salah Satu Unsur Penting dalam Model Kepemimpinan Transformasional (Agung Buana) .....	40
Pengaruh Budaya terhadap Reformasi Administrasi Publik (Anastasia Murdyastuti) .....	52
Implementasi Administrasi Publik dalam Program Gerakan Daerah Angkat Anak Muda Putus Sekolah Kabupaten Banyuwangi (Arfi Ali Syahbana) .....	61
Paradoks Otonomi Daerah: Ruang Gelap Politik Uang dalam Pemilihan Kepala Daerah (Asmuni) .....	69
Kemudahan Pelayanan Administrasi di Mal Pelayanan Publik Kabupaten Banyuwangi (Budi Wiriyanto) .....	76
Intervensi Kyai dalam Restrukturisasi Birokrasi di Kabupaten Situbondo (Giyanto) .....	89
Persamaan Gender Dalam Kehidupan Sosial Perempuan Di Indonesia (Jujuk Ika Windarti) .....	97
Kebijakan Kewenangan Otonomi Daerah dalam Rangka Mewujudkan Good Governance dengan Memberikan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Kasih Mey Hana Indyaningsih) .....	105
Dampak Pengalihan PBB-P2 Menjadi Pajak Daerah Peluang dan Tantangan (M.H. Nurbayu Irawan) .....	115
Peran Wakil Rakyat Dalam Pembangunan di Daerah Pemilihan (Mohammad Hidayatullah) .....	127

**APLIKASI PARADIGMA GOOD GOVERNANCE BAGI  
TERWUJUDNYA ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH  
YANG DEMOKRATIS, TRANSPARAN DAN AKUNTABEL**

Oleh : Abul Haris Suryo Negoro <sup>1</sup>

**Abstract**

The implementation of good governance paradigm is important on Government System and State Administration System of the Republic of Indonesia (SANRI). It is not loosely linked good governance with decentralization and democracy, it implies to the realization of a democratic, transparent, and accountable local government administration.

The emergence of various global and domestic issues, has implications for the increasing public demand for democratic, transparent and accountable public administration manifested in the excellent service, ie faster, better, and cheaper services. Increasing public demand, both from civil society and the private sector (the market) as stakeholders in the management of public goods, private goods and mixed goods, is affecting the change of orientation, roles, and functions as well as the position of chairmans as provider of public services. Public services that are transparent, democratic, accountable, effective, efficient, non-discriminatory and comply with applicable law, become an indicator of the ability of public administration to meet public expectations based on good governance principles. It can be identified by discussing about, First, Public Demands Applied on Good Governance. Second, the Good Governance Paradigm. Third, Indicators and Characteristics of Good Governance. Fourth, Regional Autonomy provides the Opportunity for Local Government Close to the Community.

Referring to the various opinions and issues and problems of good governance post-reformation, those are the strong signs of the importance of applying good governance paradigm on public administration system as an effort to realize the democratic, transparent and accountable local government administration. Therefore, the application of good governance paradigm in realizing them in the Reform Era and the Era of Regional Autonomy is an important and interesting case to be discussed.

Keywords: Good Governace Paradigm, Local Government, Regional Autonomy

---

<sup>1</sup> Dosen Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Jember

## 1. Pendahuluan

Administrasi publik sebagai *the work of government* memiliki peran penting dalam suatu negara, khususnya dalam pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat dan pembangunan. Terkait dengan peran administrasi publik, Cleveland (dalam Keban, 2008) mengatakan bahwa administrasi publik sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi. Apa yang dikatakan Cleveland tersebut adalah sejalan dengan Rondinelli (2007) yang mengatakan bahwa kini peran pemerintah harus diarahkan kepada melayani masyarakat agar mencapai *democratic governance*. Menurut Keban (2008), peran administrasi pemerintah tersebut, harus dilakukan secara efektif melalui inovasi, prinsip-prinsip *good governance*, pemanfaatan teknologi, penguatan institusi-institusi publik, partisipasi, pengembangan kapasitas, desentralisasi pemberian pelayanan, pemberdayaan, dan kemitraan sektor publik dan swasta. Karena itu diterapkannya prinsip-prinsip *good governance* pada hakikatnya adalah terkait dengan pelaksanaan peran administrasi publik.

Apa yang dikatakan oleh Cleveland tersebut, pada hakikatnya peran administrasi publik adalah dalam rangka merespons terhadap dinamika tuntutan publik dalam pelayanan publik yang makin meningkat. Implikasinya adalah jaminan kualitas layanan merupakan bagian dari akuntabilitas kinerja para pejabat pemerintah. Lebih-lebih dalam menghadapi masyarakat yang semakin pintar (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyakuntutannya (*demanding community*), maka *maximizing customers' satisfaction* menjadi makin kritis, karena merupakan prasyarat untuk mencapai sasaran terminal yaitu *maximizing stakeholders' satisfaction* (Wahjudi, 1998). Dengan demikian, peran dan perkembangan ilmu administrasi publik, khususnya dalam fungsi pelayanan publik dapat diduga adalah dipengaruhi oleh dinamika tuntutan publik.

Terkait dinamika masyarakat dengan perkembangan ilmu administrasi publik, Kasim (1998), mengatakan bahwa perkembangan ilmu administrasi publik sangat dipengaruhi oleh perubahan kebutuhan filosofis manusia dalam memahami hakikat dasar dari peranan administrasi publik sebagai fenomena kemasyarakatan. Kemudian kaitannya dengan perkembangan ilmu administrasi publik dalam suatu negara, Kasim (1998) mengatakan, bahwa perkembangan disiplin ilmu administrasi publik di suatu negara dipengaruhi oleh dinamika kehidupan masyarakat disemua bidang kehidupan dan menyangkut berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*). Implikasinya adalah istilah *democratic governance*, transparansi, akuntabilitas dan desentralisasi, otonomi serta kinerja (*performance*) telah menjadi "masalah strategis" dan bahkan menjadi "*public issues*" baik bagi kalangan akademisi, pemerhati maupun praktisi.

*Public issue* tersebut, pasca reformasi demikian kuat adalah terkait dengan tiga faktor utama yaitu : 1) perubahan lingkungan strategis yang senantiasa berubah; 2) pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat; 3) kondisi masyarakat yang mengalami dinamika (Widodo, 2004). Perspektif pertama, bahwa administrasi publik dalam melaksanakan peran dan kegiatannya, dipengaruhi oleh isu global seperti demokrasi, liberalisasi dan pasar bebas, HAM, lingkungan hidup serta isu *gender*. Dalam perspektif kedua, administrasi publik dipengaruhi oleh perubahan sistem politik dan ketatanegaraan serta oleh pergeseran

paradigma dari “sarwa negara” kearah paradigma *Good Governance*. Pergeseran paradigma tersebut, disertai perubahan sistem yang cenderung sentralistik kearah sistem yang desentralistik dengan memberikan otonomi luas kepada daerah (Widodo,2004). Perspektif yang kedua tersebut, menunjukkan fenomena bahwa administrasi pemerintahan daerah pada Era Reformasi dan Globalisasi berkaitan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Perspektif ketiga, bahwa administrasi publik adalah terkait dengan perkembangan masyarakat yang semakin hari semakin dinamis, tingkat kehidupan dan pendidikanya yang semakin baik, merupakan proses *empowering* yang dialami oleh masyarakat (Thoha, 1998).

Implikasi perspektif ketiga adalah bahwa kegiatan administrasi publik lebih berorientasi dan bertujuan memenuhi kepentingan publik atau secara akademik dikenal dengan istilah *public interest*. Kepentingan publik sebagai *shared values* atau nilai-nilai yang dianut bersama oleh masyarakat (Denhardt & Denhardt, 2003). *Shared values* lebih menggambarkan apa yang dianggap bernilai oleh masyarakat dan dinyatakan langsung oleh masyarakat itu sendiri. Merujuk dari makna kepentingan publik tersebut, maka kepentingan yang seharusnya diperjuangkan oleh para administrator publik adalah kepentingan publik. Menurut Keban (2008), kepentingan publik dapat diakomodasikan secara lebih baik bila proses administrasi publik dijalankan secara demokratis. Sedang demokrasi, transparansi, akuntabilitas merupakan prinsip-prinsip *good governance*. Karena itu aplikasi paradigma *good governance* dalam mewujudkan administrasi pemerintahan daerah yang demokratis, transparan dan akuntabel, dalam Era Reformasi dan Era Otonomi Daerah adalah sebagai hal yang penting dan menarik untuk dikaji dan dibahas.

## 2. Tuntutan Publik Diaplikasikan Good Governance

Meningkatnya semangat untuk mewujudkan pemerintahan yang bercirikan *good governnce* sejak pertengahan tahun 1997 adalah terjadi seiring dengan gerakan reformasi sistem politik dan ketatanegaraan sebagai upaya mengembalikan kepercayaan publik atas kemunduran kinerja ekonomi nasional. Implikasi kemunduran kinerja ekonomi menimbulkan krisis moneter dan kepercayaan masyarakat pada waktu itu. Karena itu menurut Suprijadi (2004) sejak itu, isu dan masalah *good governance* di Indonesia lebih mengemuka secara tajam dalam tahun 1990-an sebagai salah satu isu penting dan *good governance* merupakan prasyarat sekaligus sebagai suatu ciri yang harus ada dalam bangunan administrasi publik.

Gencarnya wacana *good governance* dan *clean government* pasca reformasi, salah satu sebabnya adalah adanya penyimpangan-penyimpangan yang terjadi pada praktek pemerintahan seperti praktek korupsi para pejabat publik, kolusi antara pejabat dan pengusaha serta nepotisme (KKN), sehingga mendorong untuk dikembalikannya lagi fungsi-fungsi pemerintahan yang ideal (Wibowo dkk., 2004). Terkait dengan *good governance* pada awal reformasi, Tjokroamidjojo (2004), menyatakan bahwa dalam kehidupan demokratis terus dikembangkan penyelenggraan negara atas dasar *good governance* dan *good corporate governance*. Senada dengan apa yang dikatakan para ahli tersebut, Sarundajang (2003), mengatakan bahwa tata pemerintahan yang baik sedang menjadi acuan dalam mencari cara perbaikan birokrasi sesuai dengan tuntutan reformasi birokrasi.

Merujuk pada pendapat Suprijadi, Tjokroamidjojo serta Sarundajang tersebut, dapat menjadi petunjuk akan urgensitas di aplikasikannya paradigma *good governance* pada Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI). Jikalau *Good governance* diduga berkaitan dengan desentralisasi dan demokrasi, maka diaplikasikan paradigma *good*

*governance* dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia adalah berimplikasi terwujudnya administrasi pemerintahan daerah yang demokratis, transparansi dan akuntabel.

Desentralisasi politik (*political decentralization*) atau *democratic decentralization* disebut juga devolusi juga disebut sebagai desentralisasi murni (*real decentralization*) (Subhilhar, 2000). *Political decentralization* melahirkan daerah-daerah otonom sebagai istilah dari *local self-government*. Terkait dengan *political decentralization*, Iglesias (dalam Kaho, 1991), mengatakan bahwa *political decentralization* melahirkan daerah-daerah otonom, dan *administrative decentralization* adalah istilah lain dari dari “*local state government*” yang melahirkan wilayah-wilayah administratif. Otonomi daerah melahirkan adanya pemerintahan daerah yang dalam pelaksanaan peran dan tugasnya memerlukan dukungan administrasi pemerintahan daerah.

Demikian pula, berbagai isu global dan domestik tersebut, berimplikasi terhadap meningkatnya tuntutan publik terhadap administrasi publik yang demokratis, transparan dan akuntabel yang dimanipestasikan dalam pelayanan prima (*excellence*) yakni pelayanan lebih cepat (*faster*), lebih baik (*better*) dan lebih murah (*cheaper*). Meningkatnya tuntutan publik, baik dari *civil society* dan sektor swasta (pasar) sebagai *stakeholders* dalam pengelolaan atas barang-barang publik (*public goods*), *private goods* dan *mixed goods*, adalah berpengaruh terhadap perubahan orientasi, peran dan fungsi serta posisi pegawai/pejabat pemberi pelayanan publik. Pelayanan publik yang transparan, demokratis, akuntabel, efektif, efisien, non diskriminatif dan patuh pada hukum yang berlaku, menjadi indikator kemampuan administrasi publik dalam memenuhi harapan publik yang bertumpu pada prinsip *good governance*. Merujuk pada berbagai pendapat serta isu dan masalah *good governance* pasca reformasi, menjadi pertanda kuat akan urgnsitas diaplikasikannya paradigma *good governance* dalam sistem adminstrasi publik sebagai upaya bagi terwujudnya administrasi pemerintahan daerah yang demokratis, transparan dan akuntabel. Karena itu aplikasi paradigma *good governance* dalam mewujudkan administrasi pemerintahan daerah yang demokratis, transparan dan akuntabel adalah menjadi sebuah keniscayaan.

### 3. Paradigma Good Governance

Paradigma adalah merupakan kumpulan lepas dari asumsi, konsep atau proposisi yang disatukan secara logis yang mengarahkan pemikiran dan jalannya penelitian (Ichsan, 1998). Menurut Cheema (2007), perkembangan paradigma administrasi publik yaitu : 1) *Traditional pulic administration*, 2) *Pulic management*, 3) *New publik management*, dan 4) *Governance*. Esensi paradigmaa *governance* adalah memperkuat interaksi antar ketiga aktor yaitu pemerintah, sektor swasta dan *civil society* dalam memprosikan *people centered development*. Paradigma *good governance* merupakan kontribusi para ahli seperti karya Laurence E. Lynn Jr., Carolyn J. Heinrich, dan Carolyn J. Hill (1999, 2001), dan Heinrich and Lynn (2000). Mereka menyarankan bahwa *governance* merupakan konsep yang berpotensi menyatukan pengelolaan publik yang luas dan literatur kebijakan publik, menginvestasikannya dengan tujuan umum dan menyoroti kontribusi penting dari sebuah penelitian besar ( Frederickson & Smith, 2003).

Jika ditelusuri dari pekembangan paradigmatik administrasi publik, paradigma *good governance* adalah juga kontribusi oleh J.S. Edralin (dalam Kebana, 2008) yang mengatakan bahwa “*Governance*” merupakan terminologi yang digunakan untuk menggantikan istilah “*government*” yang menunjukkan penggunaan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah kenegaraan. Paradigma *good governance* adalah terkait dengan peran pemerintah serta interaksi antara pemerintah

dengan masyarakat. Perubahan proses interaksi antara pemerintah dengan masyarakat dikenal sebagai *governance*, dimana peran negara harus menjadi *enabling state* dan bukan lagi sebagai *governing state* (Pierre dan Peters, dalam Keban, 2008).

Implikasi perubahan peran dan interaksi pemerintah dengan masyarakat, birokrasi (administrasi publik) dituntut untuk mampu menghadapi perubahan paradigma pemerintahan (*government*) kearah ruang lingkup yang lebih luas yang kini dikenal dengan istilah *good governance* (pemerintahan yang amanah) (Suprijadi, 2004). Aplikasinya adalah dalam kehidupan demokrasi yang sehat itu, kebijakan publik merupakan baik domain pemerintahan, dunia usaha, sektor swasta dan kelembagaan masyarakat sipil yang berdaya. Sering dilukikan dengan paradigma *shift* dari *government to governance* (Tjokroamidjojo, 2004). Implikasinya adalah bahwa kebijakan publik yang merupakan instrumen *governance* bukan lagi *solely the domain of the government* melainkan dari hasil *sharing in governance* yang dilakukan oleh domain-domain *governance* yaitu pemerintahan, sektor usaha dan kelembagaan masyarakat yang dikenal dengan masyarakat sipil (*civil society*).

### 3.1 Governance

Pendapat para ahli tersebut, memberikan pengertian bahwa *governance* adalah sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. United Nation Development Program (UNDP, 1997), mendefinisikan *governance* sebagai *exercise of political economic and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*. Merujuk pada definisi *governance* tersebut, UNDP menekankan pada aspek politik, ekonomi dan aspek administrasi dalam pengelolaan negara. *Political governance* mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy/strategy formulation*) ; *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.

Definisi UNDP tersebut, memberikan pemahaman bahwa *governance* selain sebagai praktik dari kekuasaan politik, ekonomi dan administratif yang digunakan terkait dengan pengelolaan masalah-masalah nasional pada semua level, dapat dimaknai sebagai sebuah bentuk mekanisme, proses, asosiasi atau hubungan dan jaringan kelembagaan yang kompleks serta warga negara atau kelompok-kelompok mengartikulasikan kepentingan mereka. Oleh UNDP (1997), keterkaitan berbagai sektor, organisasi dan mekanisme yang melaksanakan *governance*, akan membentuk *system of governance*. *System of governance* meliputi keseluruhan proses dan struktur dalam masyarakat yang mengarahkan relasi-relasi politik dan sosial ekonomis untuk melindungi nilai-nilai yang dipegang teguh, Kebudayaan, agama-agama, dan menciptakan sebuah kondisi yang sehat, bebas dan aman yang memberikan jaminan kepada setiap orang untuk mengembangkan kapasitas individu yang akan membawa perbaikan kualitas hidup bagi manusia (Wibowo dkk. 2004). Dalam mencapai tujuan tersebut, maka *system of governance* melalui ketiga pilar *governance* yaitu *political governance*, *economic governance* dan *administrative governance*.

World Bank (1997), mendefinisikan *Governance* sebagai "*the way state power is used in managing economic and social resource for development of society*". Merujuk pada definisi tersebut, World Bank menekankan pada cara pemerintah mengelola sumberdaya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat. Mengacu pada definisi *governance* dari UNDP dan World Bank tersebut, dapat dimengerti bahwa orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance* (Wibowo dkk.2004). Dengan demikian dapat diketahui bahwa pusat perhatian utama dari

*governance* adalah perbaikan kinerja atau perbaikan kualitas (Keban, 2008). Istilah *good governance* sering kali dipahami sebagai pemerintahan yang baik; tata pemerintahan yang baik; pemerintahan yang amanah, pada hakikatnya menurut Horby (dalam Wibowo dkk. 2004) adalah merujuk pada serangkaian tindakan, fakta, atau tingkah laku *governing* yaitu mengarahkan atau mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik dalam suatu negeri.

### 3.2 Good Governance

World Bank (1997) mendefinisikan *good governance* suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Mengacu pada definisi *good governance* oleh World Bank tersebut, dapat dimengerti bahwa untuk mewujudkan *good governance* harus ada *clean government* yakni administrasi pemerintahan yang bebas KKN. Artinya tanpa administrasi pemerintahan yang bersih dari praktek KKN, tidaklah mungkin *good governance* dapat terwujud.

World Conference on Governance (dalam Suprijadi, 2004) mengartikan *good governance* sebagai proses pengelolaan dengan melibatkan *stakeholders* secara luas pada berbagai kegiatan perekonomian dan sosial politik dan pada pemanfaatan sumberdaya seperti sumberdaya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat banyak yang dilaksanakan dengan menganut azas-azas keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas. Pengertian *good governance* dari World Conference on Governance tersebut, memberikan indikasi bahwa *good governance* dapat diwujudkan, manakala pengelolaan yang dilakukan dengan melibatkan *stakeholders* bagi kepentingan rakyat banyak yang dilakukan dengan bertumpu pada azas keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparan dan azas akuntabilitas.

Sedang UNDP (1997) memberikan pengertian *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). Dengan demikian secara teoritis tata pemerintahan yang baik, menurut Sarundajang (2005 b) mengandung makna bahwa pengelola kekuasaan didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku, pengambilan kebijaksanaan secara transparan, serta pertanggungjawaban kepada masyarakat. Menurut Suprijadi (2004), jika kita simpulkan secara umum unsur-unsur utama yang terkandung dalam suatu pemerintahan yang bercirikan *good governance* adalah akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan penegakan hukum.

### 3.3 Domain Good Governance

Merujuk pada definisi *governance* dari UNDP dan World Bank tersebut, yang memberikan penekanan pada fungsi *governing* yang tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga dilakukan oleh *civil society*, oleh pasar atau oleh agen-agen lainnya. Impliasinya adalah istilah *governance* tidak hanya dipakai terbatas dalam *good government governance*, tetapi juga dipakai di dalam konteks yang berbeda seperti *environmental governance* dan juga *corporate governance* (Wibowo dkk. 2004). Manifestasi *good governance* adanya hubungan yang harmonis danimbang antara *the state, market* dan *civil society* yang memadukan pendekatan yang berorientasi pasar untuk mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan pemberdayaan *civil society* melalui demokratisasi yang membuka akses mereka untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Ada tiga ranah atau domain utama dimana fungsi-fungsi *governance* eksis dan

bekerja didalamnya. Ketiganya adalah ranah negara, ranah privat atau bisnis, dan ranah *civil society* (UNDP, 1997). Masing-masing ranah atau domain *governance* memiliki peran yang berbeda, kendatipun demikian masing-masing domain itu mempunyai fungsi yang bersifat komplementer dengan domain lainnya dalam membentuk *system of governance*. Dalam konteks *governance* peran yang diemban *state/negara* tidak akan semakin berkurang, karena terdapat peran baru yang bisa dimainkan oleh negara (Wibowo dkk. 2004).

Merujuk UNDP (1997), peran negara disamping peran strategis yang dimilikinya adalah 1) Menciptakan situasi ekonomi yang kondusif bagi pembangunan manusia yang berkelanjutan; 2) Melindungi warga negara yang berbeda dalam posisi lemah dan rentan; 3) Meningkatkan efisiensi dan responsivitas pemerintah; 4) Memberdayakan masyarakat dan melakukan demoratisasi sistem politik; 5) Desentralisasi sistem administrasi; 6) Menghilangkan atau mengurangi kesenjangan antara kelompok kaya dan miskin; 7) Memperkuat integrasi sosial dan keragaman budaya; 8) Melindungi lingkungan; dan 9) Mempromosikan kesetaraan gender.

*Civil society* memiliki istilah yang bervariasi yakni masyarakat sipil, masyarakat madani atau masyarakat warga adalah salah satu domain *good goverance*. Secara umum *civil society* didefinisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self-generating*), dan keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian yang tinggi terhadap negara dan keterikatan dengan norma-norma dan nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya (Wibowo, 2004). Mas'ood (2002) menyebutkan empat fungsi *civil sociey* yang relevan dengan *good governance* yaitu Pertama, membantu desentralisasi dan otonomi pemerintahan daerah; Kedua, membantu penyelenggaraan pelayanan kesejahteraan sosial, pendidikan, dan jasa yang lainnya; Ketiga, sebagai *catalyst* berkaitan dengan upaya mewujudkan sebuah tatanan yang demokratis; dan Keempat, sebagai penggerak interaksi politik dan sosial.

Sektor privat atau sektor swasta (pasar) memiliki peran penting dalam pembangunan. Pengembangan pasar pada gilirannya tergantung pada pengembangan dan penguatan sektor swasta melalui penyediaan insentif dan dukungan untuk privatisasi BUMN, pengembangan usaha kecil dan menengah, dan juga mengembangkan perusahaan transnasional (Wibowo dkk. 2004). Merujuk pada ketiga domain *good governance* tersebut, dapat dipahami bahwa *good governance* hakikatnya menekankan akan arti pentingnya kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar dan masyarakat. Artinya hubungan ketiga domain itu pada posisi yang setara, sehingga tercipta hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara negara, sektor swasta dan masyarakat. Karena itu untuk mewujudkan *good governance* bisa dimulai dengan menciptakan sistem yang demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan.

### 3.4 Indikator dan Karakteristik Good Governance

*Good governnce* yang dipromosikan oleh beberapa agensi multilateral dan bilateral seperti JICA, OECD, GTZ, dan UNDP sejak tahun 1991, dengan memberikan tekanan pada beberapa indikator antara lain (1) demokrasi, desentralisasi dan peningkatan kemampuan pemerintah, (2) hormat terhadap hak azasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku, (3) partisipasi rakyat, (4) efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintah dan administrasi publik, (5) pengurangan anggaran militer, dan (6) tata ekonomi yang berorientasi pasar (Keban, 2008). Sedang UNDP (1997) 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 dibidang ekonomi dan politik, (2) kerjasama antara pemerintah dengan organisasi-organisasi masyarakat.

UNDP (1997) memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance*, meliputi 1) *Participation*, 2) *Rule of law*, 3) *Transparency*, 4) *Responsiveness*, 5) *Cosensus orientation*, 6) *Equity*, 7) *Efficiency and Effectiveness*, 8) *Accountability*, 9) *Strategic vision*. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan. *Rule of law* sebagai kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu. *Transparency* dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi (terbukanya akses informasi). *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat tanggap dalam melayani stakeholders. *Consensus orientation* yakni berorientasi pada kepentingan masyarakat luas. *Equity* yaitu setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan. *Efficiency and effectiveness* yaitu pengelolaan sumberdaya publik dilakukan secara efektif dan efisien. *Accountability* yakni mempertanggungjawabkan kepada publik setiap aktivitas yang dilakukannya. *Strategic vision* yakni penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh kedepan (Wibowo dkk. 2004).

### 3.5 Good Governance, Desentralisasi dan Administrasi Pemerintahan Daerah

Desentralisasi merupakan salah satu indikator *good governance* dari UNDP, OECD, GTZ dan JICA. Desentralisasi politik (*political decentralization*) atau *democratic decentralization* disebut juga devolusi juga disebut sebagai desentralisasi murni (*real decentralization*) (Subhilhar, 2000). *Political decentralization* melahirkan daerah-daerah otonom sebagai istilah dari *local self-government*. Terkait dengan *political decentralization*, Iglesias (dalam Kaho, 1991), mengatakan bahwa *political decentralization* melahirkan daerah-daerah otonom, dan *administrative decentralization* adalah istilah lain dari dari “*local state government*” yang melahirkan wilayah-wilayah administratif.

Dianutnya sistim desentralisasi, maka kita mengenal adanya pemerintahan setempat (*local government*) (Kaho, 1991). Menurut Hoessein (2001), *local government* mengandung tiga arti. Pertama, berarti pemerintah lokal. Kedua, berarti pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. Ketiga, berarti daerah otonom. Menurut Nurcholis (2007), dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah diperlukan administrasi pemerintahan daerah. Pendapat tersebut, sejalan dengan Rondineli dan Cheema (1983), yang mengatakan bahwa desentralisasi dapat meningkatkan kemampuan administrasi pemerintah daerah dan lembaga swasta daerah. Desentralisasi dapat mengarahkan administrasi menjadi lebih fleksibel, inovatif dan kreatif. Dalam rangka peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat daerah, UU No. 22 Tahun 1999 memberikan otonomi kepada pemerintahan daerah.

Devolusi sebagai *democracy decentralization* dapat dilaksanakan karena adanya gagasan demokrasi. Menurut Riswanda (2002), tujuan desentralisasi adalah membangun *good governance* melalui dari akar rumput politik. Otonomi daerah hanya akan menjadi tenaga pendorong perubahan bila disertai dengan demokratisasi. Jika tidak, otonomi daerah akan menjadi sekedar pengalihan otoritarianisme birokratik dari pusat ke daerah (Radjab, 2002). Logikanya adalah otonomi daerah tanpa *good governance* tidak akan ada demokrasi. Tanpa demokrasi tidak akan ada partisipasi masyarakat. Otonomi tanpa demokrasi tidak mungkin bisa menyelenggarakan pemerintahan yang baik (*good governance*). Penerapan *good governance* inilah yang akan mampu mengubah organisasi

pemerintah daerah dan kinerjanya menjadi lebih baik dan demokratis. Untuk sampai pada kondisi *good governance* diperlukan adanya desentralisasi. Dengan demikian desentralisasi dan otonomi daerah merupakan prakondisi bagi tercapainya *good governance* (Wasistiono, 2002).

Pemerintahan daerah dalam menelenggarakan urusan pemerintahan, memerlukan dukungan administrasi pemerintahan daerah. Administrasi pemerintahan daerah adalah proses-proses kegiatan yang terdapat pada pemerintahan daerah yang mencakup masukan, keluaran, tujuan, lingkungan, dan umpan balik. Semua proses tersebut dimulai dari proses politik, proses pemerintahan, dan proses administrasi publik. Proses politik menghasilkan peraturan, proses pemerintahan menghasilkan kebijakan publik, dan proses administrasi publik menghasilkan layanan publik (Nurcholis, 2007). Jika indikator dan karakteristik *good governance* diaplikasikan dalam pemerintahan daerah, maka implikasinya adalah terwujudnya administrasi pemerintahan daerah yang demokratis, transparan dan akuntabel dalam pelayanan publik, program pemberdayaan masyarakat dan pembangunan di daerah otonom.

#### **4. Administrasi Pemerintahan Daerah Yang Demokratis, Trasparan dan Akuntabel di Era Otonomi Daerah**

Menurut Undang-undang pemerintahan daerah pasca reformasi yaitu UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 23 Tahun 2014 serta UU No. Tahun 2016, benar-benar memberikan otonomi kepada pemerintah kabupaten dan kota (Syafii, 2003). Merujuk pada undang-undang tentang pemerintahan daerah pasca reformasi tersebut, pemberian otonom kepada pemerintah Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonom (*local selft government*) dikonstruksi berdasarkan paradigma *good govenance*. Karena itu fokus pembahasan dalam tulisan ini adalah terkait dengan *administrative authority to manage a nation's affair at all levels* oleh UNDP, sedang yang dikelola adalah urusan-urusan pemerintahan pada level daerah otonom.

Untuk menciptakan administrasi pemerintahan daerah yang dapat mengelola tata pemerintahan yang baik (*good governance*), maka aspek demokrasi, transparansi dan akuntabilitas, demikian penting untuk diperhatikan. Indikator *good governance* yang dipromosikan oleh agensi multilateral dan bilateral seperti oleh *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD), GTZ, JICA dan UNDP antara lain yaitu demokrasi, transparansi dan akuntabilitas. World Bank menetapkan akuntabilitas politik dan akuntabilitas birokrasi, sebagai indikator *good governance*. Sedang UNDP menetapkan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas sebagai karakteristik *good governance*. Dengan demikian dapat diketahui bahwa administrasi pemerintaan daerah yang demokratis, transparan dan akuntabel merupakan aplikasi paradigma *good governance*.

##### **4.1 Administrasi Pemerintahan Daerah Yang Demokratis**

Demokrasi sebagai indikator *good governance* terkait dengan aplikasinya dalam sistem administrasi pemerintahan daerah, setidaknya teramati dalam empat aspek yaitu 1) dalam aspek normatif, 2) aspek politik, 3) aspek manajemen, 4) pelayanan publik. Secara normatif, demokrasi menjadi asas pemerintahan sebagaimana termatub dalam Pasal 1 butir (2) dan Pasal 10 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, menyatakan, untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Demikian pula pasal 1 butir (2) UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan, penyelenggaraan

pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan asas pembantuan. Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah.

Menurut Utomo (2003), otonomi pada hakikatnya atau maknanya adalah demokrasi di tingkat lokal atau demokrasi di daerah. Sedang menurut Kaloh (2002), otonomi daerah adalah proses pendemokrasian pemerintahan dengan keterlibatan langsung masyarakat melalui pendekatan lembaga perwakilan sebagai personifikasi. Karenanya otonomi daerah adalah salah satu bentuk nyata dari praktek demokrasi (Rauf, 2002). Desentralisasi politik sebagai *democracy decentralization* merupakan prasyarat bagi terbangunnya demokratisasi pada level akar rumput. Aspek normatif dan konseptual tersebut, dapat menjadi pertanda bahwa pemerintahan daerah pasca reformasi dikonstruksi berdasarkan paradigma *good governance*. Implikasinya, administrasi pemerintahan daerah harus menjadikan nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi dan partisipasi sebagai norma dalam pelaksanaan peran, fungsi dan tugasnya, baik dalam pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat maupun pembangunan daerah.

Terkait administrasi pemerintahan daerah yang demokratis dengan aspek politik adalah berhubungan dengan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Pelaksanaan Pilkada langsung, secara yuridis termaktub dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 56 ayat (1) menyatakan bahwa “ Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil”. Pasal 56 ayat (1) tersebut sebagai pelaksanaan amanat pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyebutkan, kepala daerah dipilih secara demokratis. Karena bersifat implisit, maka dilaksanakan “secara demokratis berdasarkan asas langsung”, dapat ditafsirkan sebagai pemilihan langsung. Pemilihan langsung kepala daerah dimaksudkan sebagai salah satu instrumen untuk memperkuat partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah (Prasojo, 2005).

Produk Pilkada langsung yakni terpilihnya Bupati/Walikota pilihan rakyat. Dalam perspektif otonomi daerah, Menurut Rasyid (2002), Pilkada harus dipahami sebagai proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan terselenggaranya pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Implikasi Pilkada langsung di Daerah Otonom adalah menguatnya tuntutan publik terhadap administrasi pemerintah daerah yang demokratis dan berkinerja tinggi. Demikian pula janji-janji politik yang disampaikan waktu kampanye oleh sang kandidat (Bupati atau Walikota) adalah terkait erat dengan transaksi politik yang dilakukan dengan Parpol pengusung, dengan tim sukses dan dengan masyarakat pemilik suara (*voters*), berimplikasi terhadap kinerja aparatatur pemerintah daerah.

Dalam aspek manajemen pemerintahan daerah, kaitannya dengan sasaran pembangunan daerah yaitu terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat diseluruh wilayah dan berkurangnya kesenjangan pembangunan antar wilayah. Menurut Mustopadidjaja (2004), guna mencapai sasaran tersebut, diantaranya meningkatkan sinergi kerjasama antar pemerintah, masyarakat dan swasta maupun antar wilayah alam upaya pemberdayaan masyarakat, agar tercipta : (1) kerjasama dan jejaring (*networking and colaboration*) antar pemerintah, swasta dan masyarakat; (2) kemampuan masyarakat alam pengelolaan pembangunan lokal yang berkelanjutan.(3) peningkatan dan pengembangan produk unggulan, sesuai dengan poensi dimasing-masing wilayah, termasuk potensi maritin dan kelautan. Implikasinya untuk terwujudnya sinergitas kerjasama tiga domain *good governance* dalam usahanya mewujudkan sasaran pembangunan daerah tersebut,

maka dukungan administrasi pemerintahan daerah yang demokratis dan partisipatif menjadi sebuah keniscayaan.

Kebijakan desentralisasi pelayanan publik, menyebabkan format interaksi antara pemerintah dengan masyarakat bergeser ke arah paradigma pemerintahan post-modern yang berorientasi pada peranan *civil society*. Pemberdayaan *civil society* melalui demokratisasi yang membuka akses mereka untuk berpartisipasi dalam proses pelayanan publik. Menurut Fernandez dkk (2002), “Layanan publik sering disebut sebagai demokrasi dalam arti yang sebenarnya, karena demokrasi sebagai konsep hanya dapat dirasakan dalam kualitas layanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyatnya”. *Citizen charter* meminta semua organisasi pemerintah untuk mendefinisikan standar pelayanan pelanggan dan tingkat mutu pelayanan sebagai jaminan kepada pelanggan (Osborne & Plastrik, 2000).

*Citizen's charter* berfungsi sebagai pegangan atau pedoman bagi pengguna layanan publik untuk ikut memantau dan mengawasi jalannya penyelenggaraan pelayanan. *Citizen's charter* mendorong penyedia layanan untuk bersama-sama dengan pengguna layanan dan *stakeholder* menyepakati jenis, prosedur, waktu, biaya serta cara pelayanan. Disini nampak bahwa bahwa *citizen's charter* disusun berdasarkan kesepakatan penyelenggara, warga masyarakat dan *stakeholder* serta menjadi pedoman dan alat kontrol masyarakat. Dengan demikian *citizen's charter* mendorong penyelenggara pelayanan publik yang demokratis dan partisipatif.

## 4.2 Transparansi Dalam Administrasi Pemerintahan Daerah

Transparansi merupakan salah satu karakteristik *good governance*. Menurut Sarundajang (2005b) selama ini masyarakat sering mengeluhkan berbagai kebijakan pemerintah daerah yang dianggap hanya merupakan kebijakan sepihak dan cenderung mengabaikan aspirasi masyarakat. Semua ini terjadi karena kurang transparannya administrasi pemerintahan daerah dalam mengelola proses pemerintahan. Dengan demikian, berbagai keluhan masyarakat tersebut, dapat direduksi atau dihilangkan dengan transparansi. Transparansi diartikan sebagai terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap informasi yang dibutuhkan, termasuk berbagai peraturan dan perundangan serta kebijakan pemerintah (Wibowo dkk. 2004).

Transparansi memberikan kesempatan kepada berbagai komponen masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Karena itu informasi tersebut, bukan saja tersedia, mudah didapat, tetapi juga relevan dan bisa dipahami. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor dalam arti publik mempunyai akses yang cukup untuk memperoleh informasi (*sufficient information access*) (Wibowo dkk. 2004). Implikasinya bahwa ketidakpahaman atau kesalahpahaman antara pemerintah dan masyarakat umumnya terjadi karena tiadanya keterbukaan. Dengan begitu transparansi menjadi faktor yang penting dalam usaha membangun sinergitas kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat sipil dalam pengambilan kebijakan publik maupun mengelola sumberdaya tertentu. Menurut Wibowo dkk (2004), keikutsertaan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah, memperkecil *social cost* yang harus ditanggung pada tahap implementasi kebijakan.

Dengan transparansi akan meningkatkan akses masyarakat melakukan kontrol, juga mempersempit peluang praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), karena proses pengambilan keputusan dapat diikuti oleh masyarakat dengan mudah. Persoalannya adalah faktor apa yang mengawali terciptanya transparansi? Penciptaan transparansi atau keterbukaan diawali dengan lancarnya komunikasi antara pemerintah daerah dengan

masyarakat (Wibowo dkk. 2004). Dalam konteks transparansi setidaknya terdapat dua pihak yang saling membutuhkan yakni pihak masyarakat diberikan ruang yang luas mengakses informasi yang dibutuhkan, sedang pihak pemerintahan daerah menyediakan informasi yang dibutuhkan masyarakat. Terbukanya akses masyarakat terhadap informasi kaitannya dengan kebijakan, program dan proyek pembangunan, mendorong terciptanya peran aktif masyarakat dalam proses pembangunan di daerahnya.

### 4.3 Akuntabilitas Dalam Administrasi Pemerintahan Daerah

Tuntutan kinerja Pemerintah Daerah yang tinggi, administrasi pemerinah daerah yang transparan dan akuntabel adalah didasarkan pada tuntutan akuntabilitas publik yaitu pertanggungjawaban Bupati serta Walikota selaku pimpinan pemerintah daerah terhadap janji-janji politik yang disampaikan pada waktu kampanye, waktu dilantik sebagai kepala daerah dan setiap tahun berjanji kepada publik pada waktu penyampaian anggaran pada sidang Paripurna DPRD. Ketiga perspektif tersebut, mendorong administrasi pemerinahan daerah yang bukan saja demokratis dan transparan, tetapi akuntabel.

Akuntabilitas merupakan salah satu prinsip dasar *good governance*. Reformasi birokrasi dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas, responsivitas dan transparansi dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah. Akuntabilitas di Era reformasi ini, merupakan terobosan dalam pembangunan sistem administrasi negara modern yang andal, demokratik, profesional, efisien, efektif, berkeadilan, bersih, transparan, partisipatif dan tanggap terhadap aspirasi masyarakat. Akuntabilitas publik (*public accountability*) merupakan kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan meminta keterangan atau pertanggungjawaban (LAN & BPKP, 2000). Akuntabilitas publik adalah suatu kewajiban pejabat publik untuk memberi penjelasan, keterangan dan jawaban, baik diminta atau tidak diminta, kepada publik, tentang apa yang telah, sedang dan akan dilakukan oleh para pejabat publik (Widodo, 2004).

Penjelasan, keterangan atau jawaban oleh pejabat publik harus disampaikan secara terbuka dan transparan (*transparency*) kepada publik. Transparansi sebagai terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap informasi yang dibutuhkan, termasuk berbagai peraturan dan kebijakan, pengelolaan keuangan dan kinerja pemerintah daerah. Dengan transparansi akan meningkatkan akses masyarakat melakukan kontrol, juga mempersempit peluang praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Akuntabilitas publik disamping mengandung makna adanya kontrol dari masyarakat (publik), keterbukaan dan transparansi juga dapat mencegah kesempatan dilakukannya KKN. Disamping itu akuntabilitas publik dapat meningkatkan kinerja para penyelenggara pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Meningkatnya kinerja aparatur pemerintah dapat menambah kepercayaan masyarakat terhadap pejabat pemerintah daerah. Sebagai pemegang kedaulatan, rakyat tentu tidak rela melihat Pemerintah sebagai penguasa, tetapi sebagai pelindung, pengayom (*guides*), dan pelayan (*servant*) bagi rakyat. Rakyat menuntut *accountability in term of laws, customs and other embodiment* (Djamin, 1994). Akuntabilitas diperlukan, karena Pemerintah harus mempertanggungjawabkan tindakan dan pekerjaannya kepada publik. Karenanya skandal (*gate*), korupsi, inefisiensi atau pemborosan akan mendapat sorotan masyarakat dimasa kini dan mendatang. Untuk itu, akuntabilitas merupakan instrumen penting dalam menilai kinerja aparatur dalam upaya

mewujudkan suatu pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa serta terpercaya (amanah).

Akuntabilitas dapat dipakai untuk menilai terselenggaranya prinsip-prinsip demokrasi, prinsip transparansi, prinsip profesionalisme dan prinsip responsivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pembangunan daerah. Oleh sebab itu, akuntabilitas dapat dijadikan media dan wahana efektif untuk menilai dan memperbaiki kinerja pemerintah daerah. Akuntabilitas dengan begitu dapat dipergunakan untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi dan produktivitas aparatur pemerintah daerah. Kaitannya dengan pemerintah daerah yang dibutuhkan dan merupakan tuntutan yang diperintah (rakyat, masyarakat atau publik) yakni terwujudnya pemerintah daerah yang bertanggungjawab. Kebijakan desentralisasi dan Otonomi Daerah baru adalah merupakan reformasi sistem Pemerintahan Daerah yang memunculkan nilai demokrasi dan sikap keterbukaan, kejujuran, keadilan, berorientasi kepada kepentingan rakyat, serta bertanggungjawab kepada rakyat (Koswara, 2000). Dimasukkannya akuntabilitas sebagai prinsip dalam sistem administrasi pemerintahan daerah, berimplikasi terhadap manajemen pemerintahan daerah yakni manajemen yang transparan dan demokratis serta kepala daerah yang bertanggungjawab.

Akuntabilitas sebagai salah satu prinsip *good governance* (tata pemerintahan yang baik). Penciptaan *good governance* untuk meningkatkan akuntabilitas, responsivitas dan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan negara (Prasojo, 2003). Akuntabilitas sebagai perwujudan *good governance* dapat berbentuk akuntabilitas program, akuntabilitas keuangan, akuntabilitas politik dan akuntabilitas hukum (Prasojo, 2005). Akuntabilitas adalah untuk mewujudkan suatu pemerintahan daerah yang bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah Bupati atau Walikota sebagai Kepala Daerah. Kepala Daerahlah yang menerima perintah (mandat) dari rakyat melalui DPRD atau mendapat mandat rakyat langsung dalam Pilkada. Menurut Afan Gaffar (2002), akuntabilitas dari para pemegang jabatan politik atas kehendak yang akan ditempuhnya kepada rakyat yang memilihnya merupakan salah satu indikator suatu tatanan demokrasi benar-benar sudah diterapkan. Indikator lainnya adalah rotasi kekuasaan yang dilakukan secara teratur, rekrutmen politik yang terbuka, pemilihan umum yang dilaksanakan secara teratur, dan masyarakat dapat menikmati hak-hak dasar warga negara secara bebas. Oleh sebab itu pembahasan akuntabilitas dalam tulisan ini difokuskan dalam pelaksanaan akuntabilitas kinerja Kepala Daerah serta implikasinya terhadap kinerja aparatur Pemerintah Daerah.

## 5. Penutup

Semangat untuk mewujudkan sistem administrasi negara Indonesia yang bercirikan *good goernance* sejak pertengahan tahun 1997, terjadi seiring dengan gerakan reformasi dalam upaya mengembalikan kepercayaan masyarakat, sejak terjadi kemunduran kinerja ekonomi nasional yang disertai krisis moneter dan krisis kepemimpinan nasional. Dalam usaha mengatasi krisis tersebut, peran pemerintah harus diarahkan kepada melayani masyarakat agar mencapai *democratic governance*. Peran administrasi pemerintah tersebut, harus dilakukan secara efektif melalui inovasi, prinsip-prinsip *good governance*, pemanfaatan teknologi, penguatan institusi-institusi publik, partisipasi, pengembangan kapasitas, desentralisasi pemberian pelayanan, pemberdayaan, dan kemitraan sektor publik dan swasta.

Diaplikasikannya *good governance* dalam sistem pemerintahan dan sistem administrasi negara Indonesia, berimplikasi terwujudnya administrasi pemerintahan daerah

yang demokratis, transparan dan akuntabel. Eksistensi administrasi pemerintahan daerah yang demokratis teramati dari asas pemerintahan daerah, pelaksanaan Pilkada langsung, manajemen pembangunan dan dalam pelayanan publik yang bersendikan *Citizen's charter*. Demikian pula transparansi dalam administrasi pemerintahan daerah, teramati dari aspek terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap informasi yang dibutuhkan. Informasi itu bukan saja tersedia, tetapi mudah didapat dan relevan serta bisa dipahami. Transparansi dapat membantu mempersempit peluang ber-KKN dan dapat menurunkan *social cost* pada waktu kebijakan di implementasikan.

Akuntabilitas di Era reformasi ini, merupakan terobosan dalam pembangunan sistem administrasi pemerintahan daerah yang demokratis, profesional, efisien, efektif, berkeadilan, bersih, transparan, partisipatif dan tanggap terhadap aspirasi masyarakat. Akuntabilitas publik dapat meningkatkan kinerja para penyelenggara pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat.. Meningkatnya kinerja aparatur pemerintah dapat menambah kepercayaan masyarakat terhadap pejabat pemerintah daerah. Untuk itu, akuntabilitas merupakan instrumen penting dalam menilai kinerja aparatur dalam upaya mewujudkan suatu pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa serta terpercaya (amanah). Akuntabilitas dapat dipakai untuk menilai terselenggaranya prinsip-prinsip demokrasi, prinsip transparansi, prinsip profesionalisme dan prinsip responsivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik dan pembangunan daerah. Oleh sebab itu, akuntabilitas dapat dijadikan media dan wahana efektif untuk menilai dan memperbaiki kinerja pemerintah daerah. Akuntabilitas dengan begitu dapat dipergunakan untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi dan produktivitas aparatur pemerintah daerah.

## Daftar Pustaka

- Anwar Suprijadi. 2004. *Etika Birokrasi Dalam Mewujudkan Good Governance*. Jurnal Good Governance. Vol. 3 No. 1 Mei Hal. 1-8
- Budi Radjab, 2002. *Prasyarat Pembaharuan Pemerintahan Daerah*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 17 Hal. 21-36
- Denhardt, R.E and R.B. Denhardt. 2003. *The New Public Service : Serving not Steering*. Expanded Edition, New York. M.E. Sharpa
- Eko Prasajo, 2005. *Demokrasi Di Negeri Mimpi : Catatan Kritis Terhadap Pemilu 2004 dan Good Governance*. Departemen Ilmu Administrasi Fisip UI Depok
- Fernandez, Joe. Dkk. 2002. *Otonomi Daerah di Indonesia Masa Reformasi Antara Ilusi dan Fakta*. IPCOS bekerjasama dengan The Ford Foundation, Jakarta

- Frederickson, H. George dan Smith, Kevin B. 2003. *The Public Administration Primer*. Westview Press
- Ichsan, Moch. 1998. Pengembangan Administrasi Disiplin Ilmu dan Profesi Administrasi. Dalam Harahap, Arselan & Achmad, Sjihabuddin (Ed). 1998, *Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta : LP3ES
- Joko Widodo, 2004. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Bayumedia Publishing, Malang
- Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu*. Gaya Media, Yogyakarta
- Kaho, Riwu, 1991. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Rajawali Pers, Jakarta
- Kasim, Azhar. 1998. Perkembangan Studi Administrasi Sebagai isiplin Ilmu dan Profesi. Dalam Harahap, Arselan & Achmad, Sjihabuddin (Ed). *Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta, LP3ES
- Mustopadidjaja. 2004. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2005-2009 (Suatu Overview). *Jurnal Good Governance*. Vol. 3 No. 1 Mei Hal. 9-41
- Nurcholis, Hanif, 2007. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta
- Osborne, David & Plastrik, Peter, 2000. *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Dtj oleh Abdul Rasyid & Ramelan, PPM, Jakarta
- Prakarsa, Wahjudi. 1998. Dampak Perubahan Lingkungan Pasar Terhadap Organisasi dan Manajemen. Dalam Harahap, Arselan & Achmad, Sjihabuddin (Ed). *Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta, LP3ES
- Rasyid, M. Ryaas. 1998, *Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*. Dalam Harahap, Arselan & Achmad, Sjihabuddin (Ed). *Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta, LP3ES
- Rauf, Maswadi, 2002. *Pemerintah Daerah dan Konflik Harizontal*. *Jurnal Ilmu Politik* No. 18 Hal. 27-36
- Riswandha Imawan, 2002. *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*. *Jurnal Ilmu Politik* No. 18 Hal. 3-10
- Rondinelli, D.A. 2007. *Government Serving People : The Changing Role of Public Administration in Democratic Governance*. Dalam *Public Administration and Democratic Governance : Government Serving Citizens*. New York : United Nations : Economic and Social Affairs
- Sarundajang. S.H. 2005b. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Kata Hasta Pustaka, Jakarta.
- Sarundajang, S.H. 2003. *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah : Upaya Mengatasi Kegagalannya*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Syafii, Inu Kencana. 203. *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*. Jakarta, Bumi Aksara
- Subhilhar, 2000. *Pembangunan Daerah : Sentralisasi atau Desentralisasi*. Dalam M. Arif Nasution dkk (Ed) *Demokratisasi & Problema Otonomi Daerah*. Bandung, CV Mandar Maju

- Tjokroamidjojo, Bintoro. 2004. Merumuskan dan Melaksanakan Kebijakan Publik Berdasarkan Prinsip-Prinsip Kepemerintahan Yang Baik (Good Governance). *Jurnal Good Governance*. Vol. 3 No. 1 Mei Hal. 43-46
- Thoha, Miftah, 1998. Deregulasi dan Deberokratisasi Dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Masyarakat. Dalam Harahap, Arselan & Achmad, Sjihabuddin (Ed). 1998, *Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta : LP3ES
- Wibowo, Eddi dkk. 2004. *Memahami Good Government Governance & Good Corporate Governance*. Yogyakarta, YPAPI



