

VOLUME : 39, No. 46, JULI /2015

ISSN:0126-2602

JURNAL ILMU DAN BUDAYA

MEMAJUKAN ILMU PENGETAHUAN DAN KEBUDAYAAN

DAFTAR ISI

**PELAKSANAAN GOOD PUBLIC GOVERNANCE PADA LEMBAGA
NEGARA DALAM KAJIAN POLITIK**

Didit Setiabudi

HAK POLITIK PEREMPUAN DAN PERMASALAHANNYA

Wirdawati

**TINJAUAN GAYA/METODE PENULISAN MATERI ILMU
PENGETAHUAN DAN TEKNOLOGI PADA MAJALAH IPTEK ANAK-
ANAK ORBIT**

Damaji Ratmono

**VANDANA SHIVA'S EARTH DEMOCRACY AND ITS CONTRIBUTION
TO GREEN DIPLOMACY GEARED TO IMPROVE CURRENT POLITICS
OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

Hari Zamharir

**MENGUKUR EFEKTIVITAS PENETAPAN BASED LENDING RATE
BANK BUMN**

Khairul Saleh L Tobing

**JURNAL
ILMU DAN
BUDAYA**

TERBIT SEJAK TAHUN 1976

SUSUNAN REDAKSI JURNAL ILMU DAN BUDAYA

- Pemimpin Umum : Rektor Universitas Nasional
- Wakil Pemimpin Umum : Dr. Drs. Eko Sugiyanto, M.Si
- Mitra Bestari : Prof. Dr. Syamsuddin Harris, APU
Prof. Drs. Umar Basalim, DES
Prof. Dr. Mohammad Askin, S.H, MH.
Prof. Dr. Ir. Budi Santoso, M.Sc., APU
Dr. Sigit Rochadi, M.Si
Dr. Rusman Ghazali, M.Si
Kumba Digdowiseiso, M.App.Ec.
Drs. I Nyoman Adnyana, M.Sas
Dr. Im Young Ho
Dr. Byun Hae Cheol
Ahmad Sobari., SH, MH.
- Pemimpin Redaksi : Drs. Harun Umar, M.Si
- Redaksi Pelaksana : Drs. Syarif Nur Bienardi, MM.
- Redaktur : Drs. H.A.Soebekti Abdulwahab, Ak.,M.M.,CA.
Drs. Hari Zamharir, M.Si
Drs. Fathuddin, SIP, M.Sas.
- Pemimpin Usaha : Drs. Didit Setiabudi, M.Si
- Sekretaris Redaksi : Asngadi S, SH
- Alamat Redaksi : Kampus Universitas Nasional, Jl. Sawo Manila,
Pejaten Pasar Minggu. Jakarta Selatan, 12520.
Telpon : 021-78837310/021-7806700
(hunting) ext : 172. Fak : 021-7802718.
email : bee_bers@yahoo.com

Redaksi menerima tulisan yang sesuai dengan kaidah-kaidah ilmiah dan akademis yang baku dan berhak memperbaiki bahasa maupun teknis penulisan tanpa mengubah maknanya.

PEDOMAN PENULISAN NASKAH UNTUK JURNAL ILMU DAN BUDAYA

1. Naskah asli dan belum pernah dipublikasikan,
2. Naskah adalah hasil penelitian dan studi kepustakaan yang obyektif, sistematis, analitis dan deskriptif,
3. Naskah diketik rapi dengan huruf Times New Roman, 12 pt, berukuran 1,5 spasi, kertas kwarto sepanjang 15-25 halaman, diserahkan berupa print-out dan disimpan dalam disket atau flasdisk, sudah termasuk tabel dan gambar yang disimpan pada folder tersendiri,
4. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris,
5. Judul naskah singkat sesuai dengan isi. Abstraksi beserta kata kunci menggunakan Bahasa Inggris untuk naskah Bahasa Indonesia, dan sebaliknya,
6. Naskah yang berisi lontaran atau pemikiran harus berisi bab-bab; (1) Pendahuluan, (2) Bagian Isi, (3) Kesimpulan, Daftar Pustaka. Catatan Kaki dalam bentuk Body-Note,
7. Naskah yang berisi laporan penelitian ditulis dengan rincian ; (1) Pendahuluan, (2) Rumusan Masalah, (3) Metodologi Penelitian, (4) Hasil Temuan, (5) Simpulan, (6) Daftar Pustaka. Catatan Kaki dalam bentuk Body-Note,
8. Pengiriman naskah disertai biodata penulis, alamat dan email,
9. Naskah yang tidak layak terbit di Jurnal Ilmu dan Budaya tidak dikembalikan, kecuali atas permintaan penulis dengan menyerahkan perangko secukupnya,
10. Naskah yang telah dimuat Jurnal Ilmu dan Budaya dilarang dipublikasikan pada majalah atau Jurnal lain tanpa seijin redaksi,
11. Naskah dikirimkan ke redaksi Jurnal Ilmu dan Budaya, Kampus Universitas Nasional, Jl. Sawo Manila, Pejaten, Pasar Minggu. Jakarta Selatan, 12520. Telpon : 021-78837310/021-7806700 (hunting) ext : 172, Fak : 021-7802718. Email : bee_bers@yahoo.com
12. Keterangan lengkap dapat menghubungi Redaksi Jurnal Ilmu dan Budaya.

KATA PENGANTAR

Salam sejahtera,

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmatNya, Redaksi kembali menerbitkan Jurnal Ilmu dan Budaya Volume 39, Nomor. 46, Juli 2015. Beberapa penelitian yang dimuat : *Hak Politik Perempuan dan Permasalahannya, Tinjauan Gaya/Metode Penulisan Materi Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Pada Majalah IPTEK Anak-Anak ORBIT, Pelaksanaan Good Public Governance Pada Lembaga Negara Dalam Kajian Politik, Vandana Shiva's Earth Democracy And Its Contribution To Green Diplomacy Geared To Improve Current Politics Of Sustainable Development, dan Mengukur Efektivitas Penetapan Based Lending Rate Bank BUMN.*

Kajian yang ditampilkan dalam Jurnal ini dari berbagai disiplin bidang ilmu yang dibuat oleh dosen-dosen UNAS dan peneliti dari luar UNAS. Besar harapan kami tentunya kajian tersebut dapat bermanfaat bagi para pembaca semua.

Akhirnya dari meja redaksi kami ucapkan selamat membaca!

Terima kasih.

Jakarta, Juli 2015

Redaksi

DAFTAR ISI

No.	Hal
I. Kata Pengantar	iii
II. Pelaksanaan <i>Good Public Governance</i> Pada Lembaga Negara Dalam Kajian Politik Didit Setiabudi	5377
III. Hak Politik Perempuan dan Permasalahannya Wirdawati	5427
IV. Tinjauan Gaya/Metode Penulisan Materi Ilmu Pengetahuan Teknologi Pada Majalah Iptek Anak-Anak Orbit Damaji Ratmono	5437
V. Vandana Shiva's Earth Democracy And Its Contribution To Green Diplomacy Geared To Improve Current Politics Of Sustainable Development Hari Zamharir	5461
VI. Mengukur Efektivitas Penetapan <i>Based Lending Rate</i> Bank BUMN Khaerul Saleh L Tobing	5477

PELAKSANAAN GOOD PUBLIC GOVERNANCE PADA LEMBAGA NEGARA DALAM KAJIAN POLITIK

Didit Setiabudi

Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Nasional

darmajati.sb@gmail.com

Abstract

Since 2004 the Indonesian government decided to implement good governance in the public sector. The concept has been developed and named good public governance (GPG) with five principles: democracy, transparency, accountability, culture of law, fairness and equality, to apply to state institutions in order to create conditions for governance in the public sector is good and healthy. But after running through 2010, the condition of state institutions is not fast moving better and healthy as expected. This paper examines the implementation of good governance in the public sector from political dimensions to uncover what the root cause.

Keyword : Good (Public) Governance, Governance

I. Pendahuluan.

Setelah reformasi politik 1998 tuntutan pelaksanaan *good governance* di sektor publik berkembang di Indonesia. Tuntutan ini tidak saja datang dari domestik berkaitan dengan demokrasi pasca penguatan lembaga legislatif, perubahan penyelenggaraan desentralisasi dan pemilihan umum, serta liberalisasi ekonomi pasca penandatanganan perdagangan bebas Asia-Pasifik yang secara menyeluruh menghendaki adanya perbaikan kinerja lembaga-lembaga negara/pemerintah yang efektif dan bebas dari korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) (Forkoma MAP-UGM, 2002), akan tetapi juga datang terutama dari lembaga-lembaga donor internasional seperti Bank Dunia (*World Bank*), Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Pembangunan Asia (ADB) dan Program Pembangunan PBB (UNDP) yang amat berkepentingan

dengan kelangsungan program bantuan pembangunan kepada Indonesia (Helmann, 2008).

Pelaksanaan *good governance* di sektor publik intinya adalah lembaga-lembaga publik melaksanakan prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, penegakan hukum, efektivitas, keadilan, dan visi strategik (Cheema 2005: 5; UNDP 2005: 35) agar aktivitas sektor publik berkembang dalam hubungan yang sinergis antara pemerintah, sektor privat (*korporat bisnis*) dan masyarakat sipil (*civil society*) (Pratikno, 2007). Dalam perpektif ini lembaga-lembaga donor percaya dapat memecahkan masalah-masalah publik (UNDP, 2005: 38-39), dapat meningkatkan kemakmuran negara (Werlin, 2003), dan bahkan dapat meningkatkan efisiensi serta memerangi korupsi (Bevir, 2010: 97).

Sektor publik sangat vital karena berhubungan dengan pembuatan keputusan dan *outcomes* kebijakan pemerintah, konsumsi pemerintah, investasi dan transfer pemerintah, serta produksi pemerintah (Lane, 1995: 15-17). Karena itu pemerintah dalam tahun 2004 menjawab tuntutan tersebut dengan memutuskan untuk melaksanakan *good governance* pada lembaga-lembaga negara/pemerintah mengingat korupsi dan inefisiensi memang tinggi.

Melalui Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor KEP. 49/M.Ekon/11/Tahun 2004, pemerintah membentuk Komite Nasional Good Governance (KNKG) untuk menyusun, menyosialisasikan dan mengarahkan (*steering*) penerapan prinsip-prinsip *good governance* serta mengupayakan reputasi Indonesia sebagai sebuah negara yang mempunyai standar korporat, baik untuk sektor publik mau-pun sektor non-publik (KNKG, Situs Berita, www.knkg-indonesia.com). Tidak lama kemudian KNKG menerbitkan *Pedoman Umum Good Public Governance* tahun 2006 untuk lembaga-lembaga negara/pemerintah meskipun pedoman ini disempurnakan tahun 2008 dan 2010. Konsep *good governance* yang disusun KNKG ini menggunakan nama *good public governance* (GPG) yang di dalamnya menggariskan 5 (lima) prinsip/azas yaitu : (1) Demokrasi, (2) Transparansi, (3) Akuntabilitas, (4) Bu-daya Hukum, (5) Kewajaran dan Kesetaraan. Lima prinsip/asas GPG ini selanjutnya harus dijabarkan kedalam pedoman operasional masing-masing lembaga negara/pemerintah di Pusat dan Daerah agar tercermin dalam kinerja semua lembaga negara/ pemerintah tersebut.

Dengan terbitnya *Pedoman Umum Good Public Governance* maka pemerintah Indonesia sejak tahun 2006 telah memiliki acuan standar untuk melaksanakan *good governance* disektor publik. Harapan terwujudnya kinerja lembaga negara/pemerintah yang efektif dan bebas KKN semakin besar untuk terciptanya aktivitas sektor publik yang sinergis dan sehat. Terlebih disaat yang sama telah ada sejumlah regulasi yang mengatur operasional lembaga-lembaga negara/pemerintah yaitu UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), UU No. 31 Tahun 1999 yang diubah UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Korupsi, UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan sebagainya. Ditambah pula pemerintah sendiri pada tahun 2006 mulai melaksanakan program reformasi birokrasi di sejumlah lembaga negara/pemerintah untuk menciptakan perubahan *mindset* dan *culturalset* serta pengembangan budaya kerja guna mempercepat terwujudnya pemerintahan yang bersih (Effendi, 2006).

Dalam perkembangan yang berjalan sampai tahun 2010 ternyata harapan tersebut belum segera terwujud. Kinerja lembaga-lembaga negara/pemerintah belum menunjukkan kondisi yang membaik. Dalam survey Bappenas 2008 terhadap 24 instansi Pemerintah Pusat (Kementerian dan Lembaga Non Kementerian), 16 instansi Pemerintah Provinsi, dan 1731 instansi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka uji coba mengukur *good governance index* (GGI), diperoleh 8 temuan yang kurang memuaskan di dalam kinerja instansi-instansi pemerintah tersebut, meliputi lemahnya manajemen, kompetensi, *reward and punishment*, akuntabilitas, pengawasan dan monitoring program, efektivitas kinerja, perencanaan dan penganggaran, dan pelaksanaan evaluasi (Bappenas, *Final Workshop GGI*, 11 Desember 2008). Kemudian dalam evaluasi Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi tahun 2010 terhadap akuntabilitas kinerja 72 instansi Pemerintah Pusat juga diperoleh penilaian minimum, yaitu 7 instansi berpredikat B (baik), 29 instansi berpredikat CC (cukup baik), 33 instansi berpredikat C (agak kurang) dan 3 instansi berpredikat D (kurang), sedangkan instansi yang berpredikat A (memuaskan) tidak ada (*Antara News*, 23 Maret 2010).

Adapun mengenai kondisi korupsi juga diperoleh gambaran yang belum memuaskan. Menurut laporan *Transparency International* (TI), yang menggabungkan hasil 13 survey dari 10 lembaga independen, menunjukkan

bahwa angka indeks persepsi korupsi (IPK) di Indonesia tahun 2009 hanya mencapai 2,8 dari skala 0 (sangat korup) 10 (sangat bersih), naik sedikit dari 2,6 pada tahun 2008, yang berarti korupsi di Indonesia masih tinggi dan masuk dalam peringkat kelima negara korup dari 10 negara ASEAN atau peringkat ke-111 dari 180 negara (*Kompas*, 18 November 2009). Sedangkan menurut hasil survey dari *Political and Economic Risk Consultancy* (PERC) yang berbasis di Hongkong terhadap 2.174 eksekutif bisnis asing di Indonesia, angka indeks korupsi di Indonesia sampai awal tahun 2010 mencapai 9,07 dari skala 0 (sangat bersih) 10 (sangat korup) atau naik dibanding 7,69 pada tahun 2009, yang berarti terjadi *kenaikan* tingkat korupsi dan menempatkan Indonesia menjadi negara paling korup dari 16 negara Asia Pasifik (*Reuter*, 8 Maret 2010).

Mengikuti data-data tersebut berarti *outcome* atau realisasi dari keputusan pemerintah untuk melaksanakan *good public governance* (GPG) masih jauh dari memuaskan. Sampai tahun 2010 praktik korupsi di Indonesia masih tetap tinggi dan kondisi kinerja lembaga-lembaga negara/pemerintah belum membaik padahal *Pedoman Umum Good Public Governance* telah diterbitkan, sejumlah regulasi yang mengatur operasional lembaga sudah ada, dan program reformasi birokrasi telah dilaksanakan pemerintah. Terhadap realitas ini *Overseas Development Institute* (ODI), sebuah lembaga independen internasional yang berkedudukan di London dan bergerak dalam bidang penelitian serta konsultasi isu-isu pembangunan dan kemanusiaan, memberikan penilaian sebagai berikut:

“The value attributed to ‘good governance’ reform is often predicated on assumptions about the expected outcomes and impacts of such reforms. The experience of Indonesia since 1998 demonstrate that linkages expected in much of literature are far from automatic..... In practice, the impact of governance reforms on accountability, responsiveness, corruption and a number of other key governance concepts has been mixed. Despite reform, anticipated good governance benefit (interpreted as strengthened voice and increased accountability, reduced corruption, increase responsiveness and improve service provision) have yet occur in many place. The benefits have been constrained by a number of highly political (rather than technical) factor, including: ‘capture’, clientelism, capacity constraints, competition over balance of power between levels of governance and weaknesses in interregional

information flows that are critical for effective competition.....” (ODI, 2011 : 7).

Dari perkembangan dan penilaian ODI di atas pada akhirnya timbul pertanyaan menyangkut pelaksanaan GPG : “bagaimanakah pelaksanaan GPG oleh lembaga-lembaga negara/pemerintah dan dimensi apa yang melingkari pelaksanaannya?”

Tulisan ini mencoba mengkaji seputar pelaksanaan GPG dari pendekatan politik. Tulisan dibagi dalam beberapa bagian. Bagian pertama pendahuluan berisikan latar belakang dan arah yang akan dibahas. Bagian kedua membahas aspek konseptual meliputi konsep *good governance* dan teori governance. Bagian ketiga membahas pelaksanaan GPG pada lembaga negara. Bagian keempat membahas dimensi pelaksanaan *good governance*, dan bagian terakhir penarikan kesimpulan.

II. Konsep Good Governance dan Teori Governance.

1. Konsep Good Governance.

Konsep *good governance* pertama kali dicetuskan oleh Bank Dunia (*World Bank*) pada tahun 1989 dalam dokumen yang berjudul *Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth* (Najem & Hetherington, 2003: 2-3). Dalam dokumen tersebut Bank Dunia menganjurkan kepada negara-negara berkembang penerima bantuan internasional untuk melaksanakan *good governance*, yang dianggap sebagai langkah penyesuaian kebijakan struktural untuk mengatasi krisis pembangunan ekonomi dengan *mengurangi intervensi negara dalam pengambilan keputusan ekonomi*, transparansi sektor publik dan efisiensi administrasi, pasar bebas dan penghapusan subsidi, dan meningkatkan integrasi dunia ekonomi secara umum. Gagasan ini mengadopsi pengalaman negara-negara demokrasi liberal yang secara khusus telah *mensetting* model dan pendekatan budaya, dikenal dengan *moda governance*, yang memusatkan perhatian kepada pentingnya unsur-unsur *dorongan dari dalam* ketika negara-negara itu merancang mekanisme sosial dan politik dalam agenda reformasi pembangunan ekonomi mereka. Dengan merancang *peran negara dikurangi* maka dalam kehidupan ekonomi masyarakat akan tercipta unsur-unsur kekuatan baru diluar negara sehingga negara secara politik mau tidak mau mesti berdamai dengan unsur-unsur baru

itu dan selanjutnya tercipta iklim keterbukaan dan akuntabilitas (Najem & Hetherington, 2003 : *ibid*).

Gagasan awal *good governance* dari Bank Dunia 1989 tersebut kemudian meningkat menjadi wacana pembangunan internasional. Konsep *good governance* lalu diperluas oleh Bank Dunia sendiri dan lembaga-lembaga donor internasional, organisasi-organisasi non-pemerintah, para akademisi, pemerintah dan para politisi di negara-negara demokrasi liberal, meliputi ide dan kebijakan dengan jangkauan yang lebih luas dan lebih umum, sehingga konsep *good governance* seperti yang digunakan saat ini isinya mencakup semua hal seperti liberalisasi ekonomi dan penciptaan lingkungan yang ramah pasar (*market*); transparansi dan akuntabilitas yang berkaitan baik dengan ekonomi dan politik, pengambilan keputusan, liberalisasi politik, reformasi yang sangat demokratis; supremasi hukum dan pemberantasan korupsi; promosi masyarakat sipil; memperkenalkan penjaminan hak asasi manusia terutama menghormati hak-hak politik seperti kebebasan berekspresi, kebebasan berkumpul dan kebebasan dari penjara kesewenang-wenangan, dan penerapan kebijakan dirancang untuk melindungi kepentingan jangka panjang global seperti pendidikan, kesehatan dan lingkungan (Najem & Hetherington, 2003 : *ibid*).

Bank Dunia ketika menerbitkan laporan tahunan 1992 di bawah judul *Governance and Development* kemudian memberikan definisi *good governance* sebagai “identik dengan manajemen pembangunan yang baik”. Dengan menggunakan definisi ini Bank Dunia selanjutnya memberikan penekanan (*stressing*) terhadap pelaksanaan *good governance* kedalam empat aspek utama pengelolaan sektor public (Chhotray & Stoker, 2009 : 104) yaitu :

- a) Akuntabilitas (*Accountability*) yang pada intinya berarti bahwa setiap pejabat memegang tanggung jawab atas tindakan mereka.
- b) Sebuah kerangka hukum untuk pembangunan (*An legal framework for development*) yang berarti bahwa struktur aturan dan hukum harus memberikan kejelasan, kepastian dan stabilitas untuk sektor privat (swasta/bisnis); yang tidak memihak dan adil diterapkan untuk semua dan memberikan dasar bagi penyelesaian konflik melalui sistem peradilan independen.
- c) Informasi (*Information*) yang berarti bahwa informasi tentang kondisi ekonomi, anggaran, pasar dan tujuan pemerintah dapat diandalkan dan

dapat diakses oleh semua pihak, sehingga menjadi sangat penting untuk operasi sektor privat (swasta/bisnis).

- d) Transparansi (*Transparency*) yang pada dasarnya merupakan panggilan untuk pemerintahan terbuka (*open government*) guna meningkatkan akuntabilitas, membatasi korupsi, dan merangsang proses konsultasi antara kepentingan pemerintah dan privat (swasta/bisnis) dalam menentukan kebijakan.

Mengikuti definisi dan penekanan Bank Dunia tersebut kemudian sejumlah organisasi dan lembaga-lembaga donor internasional lain datang mendukung dan mengembangkan rumusan masing-masing meskipun rumusan *good governance* yang mereka berikan tidak semua sama. Dana Moneter Internasional (IMF) misalnya, sesuai dengan perannya sebagai advokat dan menjaga pengawasan atas pengelolaan makroekonomi, merumuskan *good governance* berfokus kepada tiga aspek utama, yaitu (a) transparansi rekening pemerintah, (b) efektivitas manajemen sumber daya publik, dan (c) stabilitas, transparansi lingkungan ekonomi dan peraturan untuk kegiatan sektor privat (swasta/bisnis) (Najem & Hetherington, 2003 : *ibid*).

Sementara itu Bank Pembangunan Asia (ADB), merumuskan *good governance* sebagai bagian integral dari strategi untuk mengurangi kemiskinan dan menjamin pengelolaan sumber daya yang efisien dalam keuangan publik, termasuk tantangan yang bersifat konstitusional untuk menetapkan aturan perilaku politik, intervensi kreatif untuk mengubah peraturan-peraturan dan strukturnya, serta sifat interaksi dan jenis hubungan antara *negara, warga negara* dan aktor-aktor lain. ADB mengidentifikasi ada empat tujuan penting *governance*, yaitu akuntabilitas, partisipasi, prediktabilitas dan transparansi; dan berikutnya ADB merumuskan pelaksanaan (praktik) *good governance* dikonsentrasikan meliputi delapan aspek yaitu : (a) anti korupsi, (b) ke-rangka regulasi perusahaan (korporat), (c) reformasi hukum dan keadilan, (d) partisipasi masyarakat sipil dalam pengambilan keputusan publik, (e) pelayanan promasyarakat miskin, (f) administrasi publik, (g) manajemen keuangan publik dan (h) tata kelola pemerintah lokal (Chhotray & Stoker, 2009 : 105).

Adapun Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP), sebuah lembaga advokasi di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), melihat *good governance* sebagai fungsi dari *governance* (UNDP, 2006 :35-36). Untuk tujuan pembangunan, definisi *governance* harus

berhubungan dengan apa yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat secara keseluruhan, dalam hal kualitas dan fungsinya. *Governance* menurut UNDP terdiri dari tradisi, kelembagaan dan proses, yang menentukan bagaimana kekuasaan dijalankan, bagaimana warga negara memperoleh suara dan bagaimana keputusan dibuat pada isu-isu yang menjadi perhatian publik. Di sini fungsi pemerintah tidak spesifik pada jenis rezim politik tertentu, namun *governance* dapat dicapai dengan berbagai cara di mana pemerintah beroperasi dan fungsinya dilatih. Oleh karena itu fungsi dasar pemerintah adalah sama untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi atau pembangunan, meskipun mereka beroperasi secara berbeda dalam distribusi *output* dan cara di mana *output* dari masyarakat dinilai dan diukur. Dari sudut pandang UNDP ini, *governance* mengacu pada "pelaksanaan kewenangan ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola urusan sebuah negara di semua tingkatan. Ini terdiri dari mekanisme, proses dan kelembagaan di mana warga negara dan kelompok-kelompok masyarakat dapat mengartikulasikan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum mereka, memenuhi kewajiban mereka dan menengahi perbedaan mereka." Berdasarkan pengalaman dan jaringan globalnya, UNDP akhirnya merumuskan sembilan unsur *good governance* (UNDP, 2006 : *ibid*), sebagai berikut :

- a) Partisipasi (*Participation*) Semua pria dan wanita harus memiliki suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perantara yang sah, yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi yang luas tersebut dibangun di atas kebebasan berserikat dan berbicara, serta kemampuan untuk berpartisipasi secara konstruktif.
- b) Aturan Hukum (*Rule of Law*) Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan secara adil, terutama undang-undang tentang hak asasi manusia.
- c) Transparansi (*Transparency*) Transparansi (keterbukaan) dibangun atas kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga, dan informasi secara langsung dapat diakses oleh mereka yang peduli, dan informasi yang cukup disediakan untuk memahami dan memantau mereka (lembaga dan prosesnya).
- d) Responsif (*Responsiveness*) Lembaga dan prosesnya harus berusaha melayani semua pemangku kepentingan (*stakeholder*).
- e) Orientasi Konsensus (*Concensus Orientation*) Good governance menengahi kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus

- tentang apa yang terbaik dalam kepentingan dari kelompok, dan jika mungkin, pada kebijakan dan prosedur.
- f) *Persamaan (Equity)* Semua pria dan wanita memiliki peluang untuk memperbaiki atau mempertahankan apa yang sedang mereka lakukan.
 - g) *Efektivitas dan Efisiensi (Effectiveness and Efficiency)* Lembaga dan prosesnya memproduksi hasil yang memenuhi kebutuhan sekaligus dibuat dengan menggunakan sumber daya yang terbaik.
 - h) *Akuntabilitas (Accountability)* Para pembuat keputusan di pemerintahan, sektor privat (swasta/bisnis) dan organisasi masyarakat sipil bertanggung jawab kepada publik, serta *stakeholder* institusional. Akuntabilitas ini dibedakan tergantung pada organisasi dan apakah keputusan itu bersifat internal atau eksternal bagi organisasi.
 - i) *Visi Strategis (Strategic Vision)* Pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang atas *good governance* dan pembangunan ma-nusia, bersamaan dengan apa yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut. Di sini perlu pula pemahaman tentang kompleksitas sejarah, budaya dan sosial dalam perspektif yang membumi.

Rumusan-rumusan *good governance* tersebut di atas selanjutnya oleh masing-masing lembaga donor dipergunakan sebagai kriteria atau persyaratan politik kepada negara-negara berkembang dalam rangka program bantuan keuangan, ekonomi dan pembangunan yang mereka berikan (Bevir, 2010: 96; Osborne, 2010 : 6; Chhotray & Stoker, 2009 : 102).

Indonesia sebagai negara yang telah lama (sejak rezim Orde Baru) menjalin hubungan dengan lembaga-lembaga donor tersebut pada akhirnya harus melaksanakan *good governance*. Keharusan ini berkembang kuat setelah terjadi perubahan rezim dari totalitarian ke demokratis tahun 1998 dan setelah ekses-ekses negatif korupsi dan efisiensi terus mengiringi perubahan itu. Bangunan konsep *good governance* yang dirumuskan mengambil moda *governance* yang terdiri sinergi tiga pilar (unsur) yaitu negara, sektor usaha (korporat bisnis) dan masyarakat sipil. Namun konsep *good governance* yang dikembangkan Indonesia (oleh KNKG) amat luas dan berbeda dengan konsep lembaga-lembaga donor, tidak saja dari segi prinsip-prinsipnya tetapi juga cakupan sasaran lembaganya. Prinsip-prinsip *good governance* yang dipakai, dengan sebutan *good public governance (GPG)*, adalah 5 azas yaitu : demokrasi, transparansi, akuntabilitas, budaya hukum,

kewajaran dan kesetaraan, yang secara konseptual mengikuti arus demokratisasi yang tengah berjalan. Sedangkan lembaga-lembaga yang menjadi cakupannya luas yaitu semua lembaga, baik lembaga yang berada da-lam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif maupun lembaga-lembaga non struktural, yang secara operasional masing-masing memiliki fungsi beragam dan orientasi yang tidak sama. Konsep *good governance* tersebut tertuang dalam *Pedoman Umum Good Public Governance* dan rumusannya telah dikonsultasikan dengan Bank Dunia (Lampiran *Pedoman Umum Good Public Governance* 2010).

2. Teori Governance

Meskipun konsep *good governance* dikembangkan oleh lembaga-lembaga donor internasional namun substansinya jelas tidak lepas dari alam *governing* dari negara. Mengenai hal ini Bekker dan kawan-kawan (2007 : 3) memberikan gambaran sebagai berikut: sejak 1990-an di negara-negara demokrasi liberal moda *steering* yang disebut *governance* telah muncul menggantikan moda *government* yang dianggap telah usang untuk memecahkan masalah-masalah publik dan pembangunan. Paradigma yang berkembang di negara-negara itu adalah, (1) pemerintah bukan lagi entitas tunggal tetapi merupakan konglomerasi aktor-aktor, (2) pemerintah bukan lagi dalam posisi dominan mempengaruhi pembangunan dan masyarakat, dan (3) intervensi pemerintah adalah intervensi dalam jaringan kebijakan, di mana kekuasaan (*power*), ketergantungan pada sumber-sumber (*resources*), dan perilaku strategik adalah unsur-unsur vital.

Alam *governing* berkembang di negara-negara demokrasi liberal tersebut, yang kemudian dikenal sebagai *governance*, selama dua puluh tahun terakhir telah menjadi perbincangan akademis di berbagai universitas hingga melahirkan teori-teori *governance* bahkan di antara para ahli ilmu politik telah memasukkannya sebagai teori politik (Kjaer, 2004 : 1-2; Peters, 2010). Dengan demikian untuk mengkaji pelaksanaan *good governance* ataupun *good public governance* (GPG) rujukan teori *governance* sebagai teori politik menjadi alat penting untuk dapat menjelaskan apakah alam *governing* di dalam negara telah bersemayam dan mendukung sukses pelaksanaan *good governance*.

Dalam teori politik Anglo Amerika, pengertian *governance* secara tradisional sebenarnya sinonim dengan *government*, yaitu sama-sama

merujuk kepada *governing* namun jenisnya (*style of governing*) berbeda (Stoker, 1998). Penggunaan istilah *government* merujuk kepada lembaga-lembaga formal negara dan mereka memonopoli legitimasi kekuasaan untuk memaksa. *Government* dicirikan oleh kesanggupan (*ability*) untuk membuat keputusan dan kemampuan untuk melaksanakannya. Jadi pemahaman *government* secara khusus merujuk kepada lembaga formal berikut prosesnya yang beroperasi pada tingkat negara (*nation state*) untuk memelihara tertib masyarakat (*public*) dan memfasilitasi aksi kolektif (*collective action*). Sedangkan *governance* lebih ditandai sebagai sebuah perubahan dalam pengertian *government*, merujuk kepada proses baru *governing* atau sebuah perubahan kondisi tertib kekuasaan atau sebagai metode baru dengan mana masyarakat diperintah. Di sini proses *governance* mengedepankan kepada hasil (*outcomes*) yang secara paralel juga dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah tradisional. *Governance* tetap berhubungan dengan penciptaan kondisi tertib kekuasaan dan aksi kolektif yang karenanya *outputnya* tidak berbeda dari *government* namun substansinya berbeda yaitu dalam masalah prosesnya saja (Stoker, 1998).

Rosenau (1992 :4) menjelaskan bahwa *government* adalah sebuah ciri di mana aspek legalitas dan formalitas selalu dijadikan dasar otoritas dan kekuasaan pemerintah untuk mengeksekusi kebijakan dan melaksanakan tindakan pemerintahan, sedangkan *governance* adalah ciri di mana kreasi, eksekusi, dan tindakan pemerintah lebih didasarkan kepada *share* tujuan dengan warganegara dan organisasi masyarakat. Sementara itu Rhodes (1996) berpendapat *government* adalah aktivitas atau proses memerintah (*governing*) di mana tertib kekuasaan dijadikan sebagai suatu kondisi, pemerintah sebagai pembuat perubahan, pemerintah sebagai pemilik metode atau sistem, dan masyarakat adalah sebagai pihak yang diperintah, sedangkan *governance* adalah proses memerintah dimana peran negara diperkecil, pemerintah sebagai sebuah korporat, pemerintah sebagai manajemen publik baru, pemerintah sebagai *good governance*, pemerintah sebagai sistem sosio sibernetik, dan pemerintah sebagai sebuah jaringan (*network*).

Pendapat para sarjana di atas, yang nota bene para ahli ilmu politik, setidaknya memberikan gambaran yang cukup terang tentang perbedaan pengertian antara *governance* dan *government*.

Teori-teori *governance* saat ini telah berkembang kompleks memuat berbagai konsep dan pemikiran yang berkaitan dengan pergeseran/perubahan alam *governing*. Teori-teori *governance* yang sejak tahun 1990-an banyak

membahas tentang konsep *steering* atau *political guidance* (Mayntz, 1998) lalu konsep *coordination of interdependent activities* (Bekker et.al., 2007 : 4) sekarang ini telah masuk kedalam banyak varian. Di antara varian yang menonjol adalah teori *governance* dalam perspektif *the hollowing out of the state* dan perspektif *degovernancing* (Levi-Faur, 2011). Berikut ini uraian ringkas teori-teori dimaksud.

a. Perspektif “*Governance as the Hollowing Out of the State*”

Perspektif teori ini menggeser *government* kepada *governance* di mana kekuasaan dan kewenangan (*power and authority*) mengalir keatas menuju transisi pasar (*market*) dan lembaga-lembaga politik, dan kebawah menuju pemerintah lokal dan regional, komunitas bisnis domestik dan organisasi-organisasi nonpemerintah. Dalam perspektif ini salah satu pandangan/pemikiran yang paling proaktif jelas tentang *governance* diambil oleh R.A.W. Rhodes yang menggunakan frasa “*the hollowing out of the state*” (pengosongan negara) ketika ia menyarankan kepada pemerintah Inggris, termasuk pemerintah negara-negara lain, untuk menegakkan eksistensi manakala negara menghadapi kemerosotan atau menuju kegagalan politik dan ekonomi. Ia menyarankan sebuah pandangan sebagai berikut :

“The state becomes a collection of inter-organizational networks made up of governmental and societal actors with no sovereign actor able to steer or regulate” (Rhodes dikutip dalam Levi-Faur, 2011).

Pandangan yang sangat jelas dekat dengan Rhodes juga datang dari Sorensen dan Torfing sebagai berikut :

“*Although the state still plays a key role in local, national and transnational policy process, it is nevertheless to an increasing extent ‘de-governmentalized’ since it no longer monopolizes the governing of general well-being of the population in the way that it used to do. The idea of a sovereign state that governs society top-down through laws, rules, and detailed regulations has lost its grip and is being replaced by new ideas about a decentered based on independence, negotiation, and trust*” (Sorensen & Torfing dikutip dalam Levi-Faur, 2011).

Pandangan/pemikiran yang berkembang dalam perspektif ini sama dengan menggunakan pendekatan masyarakat sebagai pusat analisis (*society-centered approach*) yang orientasinya mengedepankan pluralisme dalam negara, dan sekaligus mengkritisi kegagalan teori negara positif yang cenderung melihat konsep negara sebagai entitas (kesatuan) monolitik kepentingan atau aktor. Pluralisme dalam negara sama dengan menempatkan negara sebagai *broker* atau *perahu segala cuaca* yang dikendalikan oleh kontribusi banyak penumpang, karena itu Rhodes menekankan gagasan *governance* sebagai *the hollowing out of the state* (pengosongan negara) untuk memecahkan masalah kemerosotan/kegagalan politik ekonomi negara, yang olehnya kemudian diberikan pengertian sebagai berikut :

”The hollowing out of the the state means simply that the growth of governance reduced the ability of the core executive to act effectively, making it reliant on a command operating code and more reliant on diplomacy” (Rhodes dikutip dalam Levi-Faur 2011).

Jadi teori *governance* dalam perspektif *the hollowing out of the state* menempatkan jalannya negara kepada kontribusi banyak penumpang yaitu kontribusi banyak aktor, baik aktor negara (*state actors*/pemerintah) maupun aktor diluar negara (*non state actors*), di mana mereka secara politik sama-sama bersinergi membentuk sebuah jaringan (*network*) dalam mengendalikan jalannya negara. Di sini peran pemerintah (eksekutif) tidak lagi dominan tetapi direduksi (diperkecil) dengan mengedepankan diplomasi (*bargaining* dan *kompromi*) guna meraih keterlibatan dan peran aktor-aktor lain untuk memecahkan masalah-masalah politik, ekonomi negara. Munculnya konsep *democratic governance* dan *participatory governance* merupakan pengembangan dalam perspektif teori ini.

b. Perspektif “*Governance as de-Governancing*”.

Perspektif teori *governance* ini hampir sama dengan alur “*the hollowing out of the state*” namun pandangan/pemikiran yang muncul menampilkan alternatif yang berbeda. Seperti halnya konsep deregulasi dan debirokratisasi yang *outcomesnya* dimaksudkan untuk memperkecil kemampuan memerintah (*governing*) melalui administrasi terpusat dan mekanisme politik tetapi regulasi juga dilakukan. Perspektif *governance*

sebagai “*degovernancing*” masih berbicara mengenai “*the hollowing out of the state*” hanya pandangan tentang *state* (negara) bukan diletakkan dalam konotasi politik se-hingga pengertian “*de-governancing*” adalah condong kepada “*the hollowing out of the politics*” (pengosongan dari politik).

Teori *governance* dalam perspektif ini menekankan kepada berkembangnya mekanisme pasar (*market*) yang bercorak ekonomi untuk mengontrol negara. Pasar (*market*) dijadikan sebagai fokus alternatif *governance* dari pada politik dan karenanya usaha merancang dan mengembangkan pasar (*market*) hingga berkembang adalah *governance*, meskipun usaha kearah itu sebenarnya juga politik. Contoh pandangan/pemikiran ini adalah konsep *good governance* yang pendekatannya sangat menyukai moda kontrol (*mode of control*) melalui pasar (*market*).

Para sarjana penganut perspektif ini menggunakan analisis horizontal (*horizontally*). Mereka lebih menaruh perhatian kepada mekanisme pasar yang mengedepankan peran sektor privat (korporat bisnis) dan otoritas sipil (*civil society*), tetapi mereka secara eksplisit dan konsisten juga mengarahkan kepada pentingnya bentuk kontrol lain di samping pasar agar mekanisme pasar (*market mechanism*) terjaga dan berkembang, yaitu adanya moda regulasi seperti regulasi bisnis, regulasi sipil, regulasi antar negara (*transnasional*) dan sebagainya. Jadi perspektif ini sedikit mereferensi pula kepada pentingnya moda regulasi (*modes of regulation*). Munculnya konsep *good governance* yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga donor internasional adalah mengambil perspektif teori ini.

Kedua perspektif teori *governance* di atas sedikitnya memberikan gambaran alam *governing* yang dapat dipergunakan untuk mengenali apakah *governance* yang bersemayam di dalam negara condong kearah “*the hollowing out of the state*” atau “*the hollowing out of the politics*” atau keduanya bercampur? Pelaksanaan *good (public) governance* setidaknya dipengaruhi oleh alam *governing* yang berkembang di dalam negara ini.

Selanjutnya dalam teori *governance* terdapat penjelasan bahwa sukses pelaksanaan *good governance* ditentukan oleh moda *governance* (*modes of governance*) yang dipilih. Di sini para sarjana mengajukan alternatif moda. Bell dan Hindmoor (2009 : 16-18) misalnya, dengan merujuk pendekatan hubungan berpusat pada negara (*state centric relational approach*), mengajukan 5 moda *governance* yang dapat dipilih, yaitu melalui hirarkhi

(*top-down*), melalui persuasi (*persuasion*), melalui pasar (*market*), melalui perjanjian (*engagement*) antara pemerintah dan masyarakat, dan melalui *asosiation* (pengelompokan firma bisnis, privat dan masyarakat). Lalu Christoph Knill (*Trames*, Vol.8 No.4, 2004 : 357) dengan merujuk pendekatan regulasi mengajukan 4 moda governance yang mengkombinasikan antara tingkat kepatuhan hukum (*degree of legal obligation*) dan kerjasama aktor publik dan privat (*cooperation of public and private actors*), yaitu moda regulasi intervensionis (*intervensionist regulation*), diregulasi regulasi sendiri (*regulated sel-regulation*), privat meregulasi sendiri (*privat self regulation*) dan regulasi penyertaan (*coregulation*).

Sementara itu Treib, Bahr dan Falkner (2005) mengajukan konsepsi moda governance berdasarkan pada dua tipologi yang berbeda yaitu intervensi negara (*state intervention*) dan otonomi masyarakat (*societal autonomy*) yang dikombinasikan dengan dimensi politik, polity, dan policy (kebijakan). Skema kombinasi menghasilkan sejumlah *penekanan* yang dapat dipilih dalam pelaksanaan good governance.

SKEMA MODA GOVERNANCE

	Intervensi Negara (State Intervention)	Otonomi Masyarakat (Societal Autonomy)
Politik	Hanya Aktor-aktor Publik Terlibat	Hanya Aktor-aktor Privat Terlibat
Polity	Hirarkhi Pemusatan Kewenangan Hubungan-hubungan Dilembagakan	Pasar (Market) Penyebaran Kewenangan Hubungan-hubungan Tidak Dilembagakan
Kebijakan (Policy)	Undang-Undang/Hukum mengikat Pendekatan kaku dalam	Undang-Undang/Hukum Longgar Pendekatan Fleksibel dalam

	Implementasi Adanya Sanksi Regulasi Meteril Norma-Norma Tetap/Pasti	Implementasi Peniadaan Sanksi Regulasi Prosedural Norma-Norma Lunak
--	---	--

Oliver Treib, Holger Bahr & Gerda Falkner, 2005.

Secara khusus Treib, Bahr dan Falkner menambahkan akan pentingnya instrumen undang-undang (hukum) dalam pelaksanaan good governance. Bila instrumen undang-undang (hukum) dipakai dan dikombinasikan dengan tingkat implementasinya maka dapat dipilih sejumlah tindakan berupa paksaan, pentargetan, kerangka regulasi atau sukarela.

IMPLEMENTASI MODA GOVERNANCE

Instrumen Undang-Undang (Hukum)

		Mengikat	Tidak Mengikat
Implementasi	Kaku/rigid	PAKSAAN	PENTARGETAN
	Fleksibel	KERANGKA REGULASI	SUKARELA

Oliver Treib, Holger Bahr & Gerda Falkner, 2005.

III. Pelaksanaan Good Public Governance (GPG) Pada Lembaga Negara.

Tujuan yang terkandung dalam konsep *good public governance* (GPG) adalah untuk mewujudkan praktek lembaga-lembaga negara/pemerintah kearah yang kondusif. *Pedoman Umum Good Public Governance* memuat pandangan sebagai berikut:

“Secara umum ada beberapa karakteristik yang melekat dalam praktek good governance. *Pertama*, praktik good governance harus memberi ruang kepada pihak diluar penyelenggara negara untuk berperan secara optimal sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara mereka. *Kedua*, dalam praktek good governance terkandung nilai-nilai yang membuat penyelenggara negara, pelaku usaha maupun masyarakat pada umumnya dapat lebih efektif bekerja dalam memewujudkan kesejahteraan rakyat. *Ketiga*, praktek good governance adalah praktek penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi serta berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu praktek penyelenggaraan negara dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, budaya hukum, dan akuntabilitas publik” (Kata Pengantar *Pedoman Umum Good Public Governance* 2010).

Indonesia saat ini, seiring dengan perubahan konstitusi (amandemen UUD 1945), penyelenggaraan pemilihan umum dan penyelenggaraan desentralisasi, dapat disebut sedang melaksanakan GPG. Di sini negara, bila mengacu rumusan prinsip/ azas GPG, telah mengembangkan azas *demokrasi* dengan membuka luas ruang partisi pasi politik rakyat, kebebasan berpendapat, keterbukaan dalam proses rekrutmen pejabat publik, demokratisasi dalam pemerintahan dan lain-lain, yang dipertegas dengan menerbitkan sejumlah perundang-undangan yang menjamin pelaksanaannya seperti UU No. 32 Tahun 2004 (Pemerintah Daerah), UU No. 11 Tahun 2005 (Pengesahan Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya), UU No. 12 Tahun 2005 (Pengesahan Hak-Hak Sipil dan Politik), UU No. 22 Tahun 2007 (Pemilihan Umum), UU No. 2 Tahun 2008 (Partai Politik), UU No. 10 Tahun 2008 (Pemilihan Anggota DPR, DPD, DP-RD), UU No. 42 Tahun 2008 (Pemilihan Presiden) dan sebagainya. Kemudian negara telah pula mengembangkan azas *transparansi* dengan membuka akses kepada masyarakat untuk memperoleh informasi publik dengan menerbitkan UU No. 14 Tahun 2008 (Informasi Publik), lalu telah mengembangkan azas *akuntabilitas* dengan mewajibkan kepada semua lembaga negara/pemerintah atau penyelenggara negara (ak-or/pejabat) untuk memberikan pertanggungjawaban pelaksanaan tugasnya dan ke-uangan, seperti melalui mekanisme pertanggungjawaban APBN oleh pemerintah ke-pada DPR, termasuk mekanisme pertanggungjawaban APBD oleh pemerintah daerah kepada DPRD, ataupun melalui mekanisme laporan berkala pertanggungjawaban ke-uangan oleh lembaga-lembaga negara/pemerintah (LKPP) yang terbuka di kontrol publik dan lembaga pengawasan, dan

sebagainya, yang diatur oleh UU No. 17 Tahun 2003 dan berbagai Peraturan Pemerintah (PP) pelaksanaannya. Sementara itu untuk pelaksanaan *azas budaya hukum* dan *azas kewajaran dan kesetaraan*, negara masih mengalami kendala mengingat aspeknya yang kompleks, bersangkut-paut dengan sistem hukum, politik, budaya, dan perilaku para aktor penyelenggara negara.

Demikian pula seiring dengan perubahan perekonomian, negara telah mengembangkan ruang partisipasi kepada dunia usaha, baik domestik maupun luar negeri, melalui *liberalisasi ekonomi*, agar terlibat di dalam pengelolaan sektor ekonomi publik dengan membuka peluang investasi dan memperluas jaringan bisnis. Untuk ini negara telah menerbitkan UU No. 25 Tahun 2007 (Penanaman Modal), UU No. 40 Tahun 2007 (Perseroan Terbatas), UU No. 20 Tahun 2008 (UKM) dan lain sebagainya.

Jadi dalam konteks negara, azas/prinsip GPG sebagaimana rumusan *Pedoman Umum Good Public Governance* secara makro dapat disebut telah/sedang dilaksanakan meskipun kualitas hasilnya masih mengandung banyak masalah, terutama menyangkut tegaknya hukum dalam kinerja penyelenggaraan negara. Tatkala masih banyak terjadi korupsi, inefisiensi, dan ketidakadilan dalam penyelenggaraan negara maka hal ini terjadi pada *outcomes* lembaga-lembaga negara/pemerintah.

Pelaksanaan azas/prinsip GPG pada lembaga-lembaga negara/pemerintah jika merujuk kepada beberapa survey cenderung menunjukkan masih wacana. Berdasarkan penilaian yang muncul dari survey terhadap kinerja lembaga-lembaga negara/pemerintah menunjukkan rendah. Misalnya, Lingkaran Survey Indonesia (LSI) dalam merilis hasil surveynya terhadap kinerja lembaga-lembaga negara pada tahun 2008 dengan mengambil basis penilaian publik mengungkapkan bahwa hanya ada dua lembaga negara saja yang telah bekerja baik, yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (63,58%) dan Presiden (57,58%) sedangkan lembaga-lembaga lainnya belum baik, yaitu DPR (44, 99%), Kejaksaan (42%), Pengadilan (37,5%) dan Mahkamah Agung (39,66%) (LSI, Kajian Bulanan, Edisi 16 Agustus 2008). Sementara itu hasil survey lembaga nirlaba *Kemitraan* pada tahun 2008 terhadap kinerja 33 lembaga Pemerintah Provinsi dalam melaksanakan *good governance* atau asas-asas GPG menunjukkan pe-nilaian yang kurang memuaskan. Survey yang mengukur pelaksanaan prinsip-prinsip *partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, efisiensi* dan *efektivitas* pada empat arena : Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil, dan Masyarakat Ekonomi, yang di-konversi kedalam skala *Partnership Governance Index*

(PGI) : 1,00 - 1,38 sangat bu-ruk, 1,38 - 3,38 buruk, 3,38 - 6,88 sedang/cukup, 6,88 - 8,25 baik, 8,25 - 10,00 sangat baik, ternyata tidak ada satupun lembaga Pemerintah Provinsi memperoleh PGI berkatagori baik (6,88 – 8,25) (Kemitraan, www.kemitraan.or.id).

Bagaimana realitas sesungguhnya pelaksanaan GPG pada lembaga-lembaga negara/pemerintah, berikut ini tinjauan terhadap tiga lembaga penting yaitu DPR, Mahkamah Agung dan Birokrasi Pemerintah, yang mewakili ranah legislatif, yudi-katif, dan eksekutif.

1. Tinjauan Terhadap DPR.

DPR sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran saat ini bekerja berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 2003 yang kemudian diubah UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Kedudukan, Tugas dan Fungsi MPR, DPR, DPD dan DPRD, serta Peraturan Tata Tertib DPR yang berlaku internal. Secara faktual DPR terdiri dari anggota-anggota partai politik hasil pemilihan umum, selain formalnya bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur, nafas-nya lebih kental bekerja diwarnai politik. Dalam banyak kasus kebijakan partai poli-tik bahkan sangat besar menentukan pilihan anggota-anggota DPR serta substansi keputusan DPR di bidang legislasi, pengawasan dan anggaran. Jadi di sini kinerja DPR sebagai lembaga negara tidak sekalipun merujuk kepada azas GPG menurut rumusan *Pedoman Good Public Governance* akan tetapi lebih besar mendasarkan kepa-da pertimbangan-pertimbangan politik yang umumnya sarat dengan kepentingan, transaksi dan kompromi politik. Azas GPG andaikan disebut dilaksanakan maka di sini diterjemahkan dalam kacamata sebagai proses politik. Karena itu tidak berlebih-an bila kemudian produktivitas DPR dalam bidang legislasi misalnya, terlihat cende-rung rendah akibat kentalnya pertimbangan-pertimbangan politik ini, sebagaimana di-tunjukkan melalui data berikut.

PRODUKTIVITAS DPR DALAM LEGISLASI 2005-2009

TAHUN	RUU	DISETUJUI MENJADI UU	PROSENTASE
2005	55	14	25,45 %
2006	45	39	86,66 %
2007	80	40	50,00 %
2008	79	61	77,21 %
2009	76	19 *	51,31 %
JUMLAH	355	173	57,61 %

Sumber: Laporan Lima Tahun DPR RI 2004-2009

*Sampai 8 September 2009

Di sisi lain Sekretariat Jenderal DPR yang merupakan unit organisasi pendukung bagi kelancaran tugas DPR dan anggota DPR tidak pula bekerja merujuk *Pedoman Umum Good Public Governance*. Sekretariat ini murni birokrasi dan bekerja berdasarkan Keputusan Pimpinan DPR dan Peraturan Tata Tertib DPR, disamping kepada peraturan perundang-undangan yang mengatur tugasnya. Dalam upaya meningkatkan tugasnya, Sekretariat Jenderal DPR ini tidak mengembangkan azas GPG tetapi memilih mengembangkan program reformasi birokrasi yang dicanangkan pemerintah sebagai langkah reformasi kelembagaan sistem pendukung DPR (Laporan Lima Tahun DPR-RI 2004-2009).

2. Tinjauan Terhadap Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung sebagai lembaga negara di bidang Yudikatif serta pilar tegaknya hukum dan peradilan di Indonesia, saat ini bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur, yaitu UU No. 4 Tahun 2004 yang kemudian diubah UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, UU No. 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, UU No. 48 Tahun 2009 tentang Ke-kuasaan Kehakiman, UU No. 49 Tahun 2009 tentang Peradilan Umum, UU No. 50 Tahun 2009

tentang Peradilan Agama, dan UU No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Berdasarkan perundang-undangan ini, kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana disebutkan UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung adalah meliputi :

- a) Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung.
- b) Menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan pernyataan tidak berlakunya peraturan perundang-undangan sebagai hasil pengujian sebagaimana dimaksud, dapat diambil baik dan lam pemeriksaan tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung kepada Mahkamah Agung.
- c) Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan dalam lingkungan peradilan yang berada di bawahnya berdasarkan UU.

Jadi kinerja Mahkamah Agung formalnya merujuk kepada pelaksanaan fungsi dan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap lingkungan peradilan yang di bawahnya, Mahkamah Agung hanya melakukan monitoring perkembangan perkara dan tidak campur tangan terhadap proses perkara peradilan.

Sejak tanggal 28 Agustus 2007 Mahkamah Agung melakukan reformasi birokrasi dengan mengeluarkan Keputusan Nomor 144/KMA/SK/VII/2007 tentang Keterbukaan Informasi Pengadilan, kemudian mengeluarkan kebijakan pada tahun 2008 tentang jangka waktu penanganan perkara di Mahkamah Agung yang dibatasi dalam jangka waktu 2 (dua) tahun. Namun mengingat perkembangan jumlah perkara yang tinggi di Mahkamah Agung, pada tahun 2009 ditetapkan program pengkikisan perkara melalui Keputusan Nomor 138/KMA/SK/IX/2009 dengan fokus mengikis perkara-perkara tunggakan (*backlog*) atau perkara-perkara baru yang jumlahnya tinggi. Di sini diberlakukan standar kinerja penyelesaian perkara, tidak saja ditekankan kepada kinerja hakim agung yang menangani perkara tetapi juga kepada administrasi yudisial yaitu Kepaniteraan Mahkamah Agung, di mana waktu penyelesaian perkara diperpendek dari 2 tahun menjadi 1 tahun dengan batas toleransi 6 bulan (Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2009).

Program reformasi birokrasi yang terfokus pada program pengkikisan perkara ini dalam perkembangannya belum memberikan banyak perubahan dalam penyelesaian perkara. Dalam evaluasi yang dilakukan Mahkamah Agung, beban perkara di Mahkamah Agung pada tahun 2010 misalnya tetap tinggi sementara produktivitas penyelesaian perkara tidak terlalu baik. Hal ini ditunjukkan dengan data berikut :

PRODUKTIVITAS MAHKAMAH AGUNG DALAM MEMUTUS PERKARA MENURUT JENIS PERKARA PADA TAHUN 2010

JENIS PERKARA	DITERIMA	PUTUS	SISA	% PUTUS
Perdata	7915	4602	3313	58,14 %
Perdata Khusus	1655	1153	502	69,67 %
Pidana	3965	2465	1500	62,17 %
Pidana Khusus	5025	3126	1899	62,21%
Perdata Agama	902	882	20	97,78 %
Pidana Militer	373	296	77	79,36 %

Tata Usaha Negara (TUN)	2480	1367	1113	55,12 %
JUMLAH	22315	13891	8424	62,25 %

Sumber : Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2010.

Sementara itu terkait pelaksanaan fungsi pengawasan terhadap perilaku hakim, Mahkamah Agung masih cenderung resisten terhadap usulan/rekomendasi lembaga lain di luar lingkungannya meskipun masalah produktivitas penyelesaian perkara peradilan tidak terlepas dari perilaku hakim. Hal ini ditunjukkan terutama dalam hubungan Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial.

Komisi Yudisial sebagai lembaga diluar Mahkamah Agung sebenarnya diberikan kewenangan oleh UU No.22 Tahun 2004 untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim. Komisi ini dapat menyampaikan kepada Mahkamah Agung dan berwenang merekomendasikan untuk dilakukan sidang majelis kehormatan hakim manakala diketemukan pelanggaran kode etik perilaku oleh para hakim. Sidang majelis kehormatan hakim digelar beranggotakan perwakilan dari Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial akan bertugas melakukan pemeriksaan secara terbuka (transparan) hingga penjatuhan hukuman disiplin.

Dalam tahun 2009 Komisi Yudisial selaku pengawas eksternal mengajukan rekomendasi kepada Mahkamah Agung sebanyak 17 (tujuh belas) orang hakim untuk dijatuhi hukuman disiplin. Setelah Mahkamah Agung meneliti dan mempelajari rekomendasi tersebut dengan seksama, ternyata tidak semua rekomendasi bisa ditindaklanjuti dengan beberapa alasan sebagai berikut (Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2009) :

- 12 (dua belas) rekomendasi merupakan teknis yustisial, oleh karena itu diambil alih dan dijadikan bahan pemeriksaan oleh Mahkamah Agung untuk ditindaklanjuti.

- 2 (dua) rekomendasi disetujui untuk dilakukan sidang majelis kehormatan hakim
- 1 (satu) rekomendasi diproses dalam sidang majelis kehormatan hakim
- 3 (tiga) rekomendasi tidak membawa akibat hukum maka tidak dapat ditindaklanjuti.

Kemudian dalam tahun 2010 Komisi Yudisial mengajukan rekomendasi kepada Mahkamah Agung sebanyak 64 (enam puluh empat) orang hakim untuk dijatuhi hukuman disiplin. Namun setelah Mahkamah Agung meneliti dan mempelajari rekomendasi tersebut dengan seksama ternyata tindakan yang dilakukan sebagai berikut (Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2010) :

- 34 (tiga puluh empat) rekomendasi tersebut dianggap teknis yustisial, oleh karena itu diambil alih dan dijadikan bahan pemeriksaan oleh Mahkamah Agung untuk ditindaklanjuti sendiri, tanpa masuk ke sidang majelis kehormatan hakim.
- 2 (dua) rekomendasi disetujui untuk ditindaklanjuti/dilakukan sidang majelis kehormatan hakim.
- 4 (empat) rekomendasi disetujui untuk dijatuhi hukuman disiplin.
- 5 (lima) rekomendasi sudah terlebih dahulu dijatuhi hukuman disiplin oleh Mahkamah Agung.
- 1 (satu) rekomendasi ditolak karena tidak melanggar hukum.
- 18 (delapan belas) rekomendasi masih dipelajari.

Dari perkembangan tersebut menunjukkan bahwa Mahkamah Agung masih belum berkonsentrasi kearah penciptaan perilaku hakim yang bersih terlebih memba-ngun budaya hukum di kalangan para hakim, yang nota bene penegak hukum dan ke-adilan. Kinerja Mahkamah Agung hanya sebatas melaksanakan fungsi formal dengan berpegang teguh kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.Tanpa landasan undang-undang tidak ada alasan melakukan perubahan dan pembaharuan substansial. Adapun pembaharuan kinerja yang dilakukan Mahkamah Agung tidak lebih hanya berkenaan dengan program reformasi birokrasi dalam konteks kinerja penanganan/ penyelesaian perkara di lingkungan internalnya dan tidak menjangkau hingga kepada badan-badan peradilan yang dibawahinya, termasuk bersinergi dengan Komisi Yudisial, apalagi mendorong penciptaan iklim peradilan yang bersih.

Dengan demikian pelaksanaan prinsip/azas GPG sebagaimana rumusan *Pedoman Umum Good Public Governance* tidak dipakai dan

berlaku di Mahkamah Agung karena *pertama*, pedoman tersebut bukan merupakan produk hukum (Undang-Undang) yang mengikat dan menuntut kepatuhan. *Kedua*, substansi putusan-putusan hukum atau peradilan dalam lembaga peradilan tidak boleh dicampuri oleh aspirasi kepentingan diluar hukum atau masyarakat, kecuali dimungkinkan melalui pendapat berbeda (*dissenting opinion*) di dalam sidang majelis hakim. *Ketiga*, budaya hukum bersifat kepatuhan personal kepada hukum yang di instruksi oleh keberadaan undang-undang. *Keempat*, Mahkamah Agung hanya berpegang kepada undang-undang dan hukum positif.

3. Tinjauan Terhadap Birokrasi Pemerintah.

Pemerintah sebagai lembaga eksekutif memiliki jaringan birokrasi yang luas, tersebar dari Pusat hingga Daerah. Di tingkat Pusat, birokrasi melekat pada Kementerian, Lembaga non-Kementerian, Sekretariat Jenderal MPR, DPR, BPK dan Lembaga-lembaga Non-Struktural, sedangkan di tingkat daerah melekat pada Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Birokrasi merupakan organ penting pemerintahan eksekutif yang fungsi dan kedudukannya tidak tergantikan oleh jenis organ lain. Dalam kondisi Indonesia yang dihadapkan pada masalah ekonomi, sosial dan politik yang kompleks sekalipun, birokrasi tetap diyakini sebagai mesin handal yang bisa memutar roda kegiatan pemerintah dan program-program pembangunan.

Kondisi birokrasi pemerintah menurut kajian Bappenas setelah 5 tahun refor-masi berjalan, tingkat profesionalitas SDM-nya masih relatif rendah, dilihat dari indikator kemampuan pelayanan yang tidak optimal, sebagian besar waktu tidak digunakan secara produktif, dan belum optimalnya peran-peran dalam menemukan terobosan saat menjalankan tugas meskipun standar kinerja telah ditetapkan. Birokrasi juga semakin gemuk dan kurang efisien sebagaimana dilihat pada berbagai Kementerian, termasuk Pemerintah Daerah, memiliki pegawai yang tidak berimbang dengan pekerjaan yang harus dikerjakan dan tidak sesuai antara jenis pekerjaan dengan kemampuan dan keterampilan pegawai. Kemudian gejala korupsi dengan berbagai ben-tuk seperti suap, penggelapan, pemalsuan, pemerasan, penyalahgunaan wewenang/jabatan, nepotisme, komisi, sumbangan ilegal, internal trading juga mengemuka dan menggerogoti kehidupan birokrasi. Kondisi ini jika dihadapkan kepada bidang pelayanan yang menjadi tugas

utama birokrasi maka kinerja pelayanan publik yang diberikan cenderung berbelit-belit, lambat, mahal, tertutup, diskriminatif dan berbudaya dilayani, bukan melayani (Bappenas, *Kajian Rencana Tindak Reformasi Birokrasi*, 2004).

Kinerja pelayanan birokrasi tidak lantas cepat membaik setelah lingkungan eksternal berubah. Dinamika global, hubungan antar negara, gelombang teknologi informasi, perubahan sistem politik dan pemerintahan, dinamika masyarakat domestik dan dinamika dunia usaha (sektor privat), masih lamban di serap oleh birokrasi dan dijadikan sebagai pendorong untuk merubah kinerja birokrasi pemerintah. Kelambanan semakin terjadi setelah tubuh birokrasi mengalami sisipan tenaga-tenaga profesional nonkarier dan anggota partai politik karena timbul *gap* psikologis dalam diri para birokrat karier.

Bank Dunia mencatat bahwa kinerja pelayanan birokrasi pemerintah dalam pemberian perizinan usaha (bisnis) di Indonesia sampai tahun 2004 masih memakan waktu lama dengan prosedur yang berbelit-belit. Rincian yang dicatat Bank Dunia sebagai berikut : untuk perizinan memulai/membuka usaha memakan waktu 151 hari dengan melewati 12 prosedur, untuk melakukan perjanjian usaha 570 hari dengan 34 prosedur, untuk pendaftaran properti 33 hari dengan 6 prosedur, dan untuk pengurusan kepailitan 6 tahun (World Bank Report 2005). Sedangkan untuk pengurusan izin ekspor-impor pada tahun 2006 dan 2007 memakan waktu 25 hari untuk ekspor dan 30 hari untuk impor (World Bank dikutip dalam Indonesian Institute 2007).

Sementara itu menurut Survey KPPOD tahun 2005 kendala perizinan usaha banyak terjadi di daerah. Survey yang mengambil 8727 responden pelaku usaha di 169 Kabupaten dan 59 Kota Indonesia, menemukan bahwa tidak ada kepastian waktu untuk penyelesaian proses izin usaha, dari permohonan diajukan hingga perizinan di-peroleh. Waktu untuk menyelesaikan perizinan yang dijanjikan oleh birokrasi Pemerintah Daerah rata-rata 81 hari kerja, tergantung dari jenis perizinan yang diajukan. Namun untuk menyelesaikan perizinan ini ternyata realisasi waktu yang diperlukan oleh birokrasi yang menangani perizinan usaha adalah 177 hari kerja, atau 97 hari kerja lebih lama. Bagi para pelaku usaha, ketidakpastian waktu ini menambah *opportunity cost* (KPPOD, Laporan Survey 2005).

Terhadap kondisi pelayanan tersebut, pada tahun 2007 Pemerintah melakukan regulasi perizinan dengan menerbitkan Peraturan Menteri

Perdagangan Nomor 36/M-Dag/Per/9/2007 tentang Penerbitan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP). Dalam peraturan tersebut yang dimaksud perusahaan perdagangan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan kegiatan usaha di sektor perdagangan yang bersifat tetap, berkelanjutan, didirikan, bekerja dan berkedudukan di wilayah negara Republik Indonesia, untuk tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba. Isi dari Peraturan Menteri itu menegaskan tentang lamanya waktu untuk penerbitan SIUP yaitu 3 (*tiga*) hari, baik SIUP Kecil (0-200 juta), SIUP Sedang (200-500 juta) maupun SIUP Besar (di atas 500 juta) dengan pengenaan biaya untuk masing-masing Rp. 100 ribu, Rp. 150 ribu dan Rp. 300 ribu. SIUP berlaku selama perusahaan menjalankan usaha dengan kewajiban daftar ulang tiap 5 tahun. Setelah memperoleh SIUP perusahaan wajib mendaftarkan perusahaannya untuk memperoleh *tanda daftar perusahaan* (TDP) dalam tempo paling lama 3 bulan setelah SIUP diterbitkan. Pemberian TDP dilakukan oleh Kantor Pelayanan Perizinan (KPP) Kabupaten/Kota tempat perusahaan berada, tidak dikenakan biaya, *waktunya 3 hari*, dan hanya diwajibkan memberikan laporan manakala ada perubahan data. Sedangkan untuk industri diwajibkan pula mendaftarkan untuk memperoleh tanda daftar industri (TDI), tidak termasuk tanah dan bangunan (di sini ada ketentuan tersendiri), waktu pengurusannya kurang lebih 14 hari kerja. Izin lainnya adalah meliputi izin gangguan (HO) yang mempersyaratkan Amdal, dan izin mendirikan bangunan (IMB) yang pengurusannya berada di birokrasi Pemerintah Kabupaten/Kota.

Namun dalam survey KPPOD tahun 2007 di 243 Kabupaten/Kota dari 15 Provinsi dengan mengambil responden 12.187 perusahaan (6% perusahaan besar, 43% perusahaan menengah dan 51% perusahaan kecil), ternyata regulasi pemerintah tersebut tidak berjalan. Pengalaman responden di dalam mengurus SIUP dan TDP mengungkapkan sebagai berikut: untuk pengurusan SIUP rata-rata waktu aktual ada-lah 15 hari (standar pemerintah 3 hari) sedangkan untuk pengurusan TDP rata-rata waktu aktual adalah 14 hari (standar pemerintah 3 hari). Adapun mengenai biaya TDP, sebanyak 23 Pemerintah Kabupaten/Kota secara resmi menetapkan biaya dengan Peraturan Daerah yang besarnya bervariasi padahal pemerintah menekankan tanpa biaya (KPPOD, Laporan Survey 2007).

Gambaran di atas setidaknya memperlihatkan bahwa dalam pelayanan per-izinan, sekalipun pemerintah telah mengeluarkan regulasi perizinan tahun 2007, tetap buruk. Pelaksanaan di lapangan tetap saja terjadi ketidaksesuaian

antara regulasi Pemerintah dan penerimaan di daerah, ketidaktepatan waktu pengurusan perizinan, dan biaya pengurusan izin cukup tinggi (mahal) diluar pengaturan resmi. Penyimpangan di daerah ini sangat potensial dilakukan oleh birokrasi yang indikasinya mengarah kepada *korupsi*, meskipun Pemerintah Kabupaten/Kota umumnya beralasan se-mata-mata menyangkut kewenangan daerah dan demi pendapatan daerah.

Menyikapi kinerja birokrasi yang buruk itu, pemerintah ternyata lebih memilih melaksanakan program reformasi birokrasi secara nasional seperti yang ditetapkan RPJPN 2005-2025 ketimbang (sama-sama) melaksanakan GPG. Karena itu sejak tahun 2006 pemerintah mecanangkan program reformasi birokrasi, dimulai dengan *pilot project* reformasi birokrasi di tiga lembaga: Kementerian Keuangan, Badan Pe-meriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA). Program reformasi birokrasi tersebut meliputi *renumerasi* (perbaikan/peningkatan penghasilan pegawai), perbaikan tatalaksana organisasi, dan perbaikan peran dan fungsi dengan mendorong penerapan standar operasional kerja (SOP). Program ini lalu dimantapkan secara nasional pada tahun 2008 dengan penerbitan peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Ne-gara dan Reformasi Birokrasi (PermenPAN-RB) Nomor Per/15/M/PAN/7/ 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi. Sampai di sini program reformasi birokrasi nampak serius dilaksanakan, namun hasil (*output*) yang dicapai hingga 2010 masih belum memuaskan, diantaranya ditunjukkan oleh hasil evaluasi akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah Kementerian PAN-RB tahun 2010 yang tidak ada satupun lembaga pemerintah memperoleh predikat A (memuaskan).

Hasil survey KPK tahun 2009 terhadap unit-unit layanan di 39 lembaga Pusat (19 Kementerian, 8 LPNK/D, 12 BUMN/BLU), 10 Pemerintah Provinsi, dan 49 Pemerintah Kabupaten/Kota, memberikan nilai rata-rata integritas sektor publik Indonesia pada Tahun 2009 adalah 6,50. Nilai tersebut lebih rendah dibanding dengan nilai integritas tingkat pusat dan daerah tahun 2008 yang rata-rata 6,84 dan 6,69, namun sedikit lebih tinggi dari nilai integritas pusat tahun 2007 yang rata-rata 5,53. KPK menetapkan standar nilai 6 sebagai standar integritas minimal yang harus dipenuhi oleh instansi penyedia layanan publik maka capaian nilai integritas 6,50 pada tahun 2009 menurut KPK masih cukup rendah (KPK, Integritas Sektor Publik 2009). Ini menunjukkan bahwa birokrasi pemerintah Pusat hingga Daerah, tidak sekalipun menggunakan *Pedoman Umum Good Public Governance*. Pemerintah eksekutif sendiri dalam upaya memperbaiki dan

meningkatkan kinerja birokrasi pemerintah tampak lebih memilih melaksanakan program reformasi birokrasi ketimbang mengembangkan azas GPG.

Tinjauan pada tiga lembaga di atas semakin memperjelas bahwa pelaksanaan GPG masih wacana dan *Pedoman Umum Good Public Governance* tidak menjadi resep dalam upaya perbaikan dan peningkatan kinerja lembaga-lembaga negara/pemerintah.

IV. Dimensi Pelaksanaan Good Governance.

Setelah reformasi politik 1998 Indonesia melaksanakan perubahan konstitusi (Amandemen UUD 1945) yang perubahannya menjadi landasan baru menuju penyelenggaraan negara yang demokratis. Perubahan penting yang dapat dicatat di antaranya adalah :

- a. Kewenangan MPR yang sebelumnya sentral sebagai lembaga tertinggi negara yang mencerminkan kedaulatan rakyat kini diperkecil. Susunan lembaga ini di bagi menjadi dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
- b. DPR ditempatkan dalam kedudukan yang kuat dengan hak-hak politik yang besar dibanding masa sebelumnya dalam menentukan legislasi, melaksanakan pengawasan (kontrol) terhadap eksekutif (presiden), dan menentukan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pemberian hak-hak yang besar ini menjadikan DPR secara konstitusional dan politik dapat memanggil eksekutif untuk dimintai keterangan menyangkut kebijakan-kebijakan yang diambil eksekutif, dan berdasarkan penilaiannya tidak tertutup kemungkinan DPR dapat menolak kebijakan eksekutif. DPR kemudian juga diberikan hak politik yang besar dalam menentukan anggota-anggota lembaga negara/lembaga tinggi negara. Namun di sisi lain DPD sebagai lembaga legislasi baru (kamar kedua dari MPR) yang merepresentasi aspirasi daerah memiliki kewenangan terbatas, tidak sebesar DPR, dan cukup memperjuangkan aspirasi daerah dalam legislasi nasional.
- c. Presiden sebagai eksekutif tetap memiliki kekuasaan besar, sama dengan sebelumnya, dalam mengendalikan dan menjalankan operasional negara dan pemerintahan, termasuk menentukan kebijakan/regulasi pemerintahan, APBN, memimpin badan-badan

pemerintahan termasuk memilih personalia kabinet (menteri-menteri, pejabat-pejabat) serta membentuk dewan penasehat atau la-innya. Yang berubah adalah masa jabatan Presiden dibatasi hanya dua periode pemilihan di samping aktivitasnya dikontrol DPR. Kedudukan DPR dan Pre-siden tidak berarti salah satu lebih dominan, tetapi di antara keduanya setara dalam suasana *check and balances*.

- d. Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang dikenal sebelumnya dihapus dan sebagai gantinya Presiden diberikan hak untuk membentuk dewan penasehat atau dewan pertimbangan sendiri. Dengan penghapusan DPA selanjutnya su-sunan kelembagaan negara di isi oleh lembaga-lembaga negara baru yang inde penden dan dibentuk guna menjalankan fungsi negara seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Nasional Hak Azasi Manusia (KOMNASHAM) dan komisi-komisi negara lainnya.
- e. TNI dan POLRI ditempatkan secara terpisah dalam Sistem Pertahanan Kea-manan Negara dan kedudukan masing-masing diatur oleh Undang-Undang yang khusus. TNI dan POLRI menjalankan fungsi dan tugasnya secara profesional menurut undang-undang, di bawah kendali Presiden dan dikontrol DPR serta tidak lagi dilibatkan dalam politik seperti sebelumnya di DPR atau MPR.
- f. Pemilihan Umum dijadikan sarana penting demokrasi untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (berpasangan), Anggota DPR, DPD, DPRD termasuk Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota). Untuk jabatan-jabatan tersebut ti-dak ada lagi mekanisme diangkat atau penunjukan seperti sebelumnya, tetapi melalui mekanisme dipilih langsung oleh rakyat.
- g. Desentralisasi politik diterapkan kepada Daerah Kabupaten dan Kota dengan hak otonomi yang seluas-luasnya. Dualisme fungsi Kepala Daerah sebagai perangkat pusat sekaligus perangkat daerah yang dikenal sebelumnya tidak ada lagi sehingga kepada setiap kepala daerah tersebut diberikan kekuasaan/kewe-nangan penuh secara politik untuk mengelola daerahnya.
- h. Negara ditempatkan berdasarkan hukum dan kekuasaan kehakiman bersifat merdeka. Mahkamah Agung dan Badan-Badan Peradilan lainnya seperti Mah-kamah Konstitusi dan Komisi Yudisial yang dibentuk, masing-masing menja-lankan fungsinya secara merdeka.

- i. Kedaulatan diletakkan sepenuhnya di tangan rakyat, tidak lagi berada di MPR seperti masa sebelumnya, dan untuk itu hak-hak warga negara dilindungi, di-jamin dan diberikan kebebasan politik.
- j. Negara tetap menguasai udara, bumi, air, dan sumber-sumber yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun Pere-konomian Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Perubahan konstitusi secara faktual telah menjadikan alam *governing* Indonesia berubah, di mana eforia demokrasi semakin berkembang dan mempengaruhi penyelenggaraan negara dengan berbagai kompleksitas yang mengiringi. Perkembangan alam *governing* ini menampilkan sejumlah karakteristik sebagai berikut :

Pertama, lembaga-lembaga negara/pemerintah yang nota-bene lembaga-lembaga sektor publik telah bertambah banyak, beragam, dan semuanya berperan sebagai penyelenggara negara/pemerintahan. Di antara lembaga-lembaga negara itu, ada sejumlah lembaga yang hadir secara eksplisit memang disebutkan oleh UUD 1945 seperti MPR, DPR, BPK, Presiden, Mahkamah Agung, TNI/ POLRI, Bank Sentral (BI), Pemerintah Propinsi/Kabupaten/Kota berikut DPRD-nya, serta lembaga baru DPD dan Mahkamah Konstitusi; dan lainnya ada lembaga yang disebut baru hadir jika dibentuk oleh Undang-Undang seperti KPK, Komisi Yudisial, KOMNASHAM, KPU dll. (Asshiddiqie 2006 : :ix). Sementara itu di bawah kewenangan Presiden (Eksekutif) ada 34 lembaga *Kementerian* dan 28 *Lembaga Pemerintah Non Kementerian* (LPNK), yang semuanya dibentuk oleh UU atau PP untuk menjalankan tugas ek-sekutif/pemerintah (www.wikipedia.org). Lembaga-lembaga ini lazim disebut sebagai *Lembaga Pemerintah* yang bersifat struktural dan memiliki birokrasi yang besar.

Dari perkembangan tersebut kini telah hadir lembaga-lembaga baru yang dikategorikan independen/non-struktural, berbentuk *komisi, dewan, badan, pusat* atau *otorita* dan umumnya tidak memiliki birokrasi yang besar. Lembaga-lembaga ini ada yang dibentuk oleh UU, PP, Perpres, atau Keppres untuk menjalankan tugas khusus, baik menurut yang diamanatkan oleh UU pembentuknya maupun menurut amanat Pemerintah (Eksekutif) sebagaimana

tertulis dalam PP, Perpres dan Keppres. Jumlah *lembaga independen* sampai 2010 mencapai 16 buah sedangkan *lembaga non-struk-tural* (LNS) mencapai 31 buah (www.wikipedia.org).

Sementara itu di tingkat daerah jumlah lembaga daerah juga bertambah banyak. Sampai tahun 2009 telah terjadi penambahan lembaga daerah otonom sebesar 205 bu-ah sehingga jumlah lembaga Pemerintah Provinsi menjadi 33 buah, Pemerintah Ka-bupaten 399 buah dan Pemerintah Kota 98 buah. Rincian pertambahan lembaga-lem-baga di tingkat daerah sebagai berikut.

JUMLAH DAERAH OTONOM SAMPAI 2009

DAERAH	PROVINSI	KABUPATEN	KOTA	JUMLAH
Daerah Otonom Baru (DOB) (Hasil Pemekaran)	7	164	34	205
Daerah Otonom Lama	26	235	64	325
JUMLAH	33	399	98	530

Sumber : Diolah berdasarkan data Ditjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, www.depdagri.go.id/media/document/2010/03/05/d/-1.pdf.

Semua lembaga Pemerintah Daerah umumnya memiliki birokrasi yang besar, dan bila ditambah dengan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maka jumlah lembaga di daerah menjadi dua kali lipat.

Berkembang dan bertambahnya jumlah lembaga yang demikian banyak itu secara generik menunjukkan bahwa dalam alam *governing* Indonesia setelah reformasi politik 1998 telah terjadi penyebaran kekuasaan secara egaliter melalui deferensiasi dan desentralisasi kelembagaan. Di sini telah terjadi pergeseran orientasi *governance* negara dari *dominasi* ke *distribusi kekuasaan* di mana fungsi-fungsi penyelenggaraan negara yang

dulu memusat (sentralistik) disertai dengan struktur organisasi (biro-kiasi) yang besar kini dibagi dan disebar kepada lembaga-lembaga lain, termasuk ke-pada lembaga baru yang bersifat independen dan nonstruktural dengan struktur biro-kiasi yang kecil. Di samping itu sumber daya internal lembaga juga semakin terbuka, tidak lagi mengandalkan kepada birokrat karier akan tetapi dimungkinkan merekrut tenaga-tenaga profesional diluar birokrat, termasuk tenaga-tenaga dari partai politik, kedalam posisi birokrasi seperti staf khusus, dewan penasehat, dewan pertimbangan dan lain sebagainya.

Implikasi dari banyaknya lembaga pada akhirnya sering memunculkan kendala koordinasi di dalam penyelenggaraan negara karena tiap-tiap lembaga memiliki kepentingan berdasarkan otoritas/kewenangan, tugas dan fungsi, program/kegiatan, orientasi kebijakan, dan kebutuhan alokasi anggaran/pembiayaan

Kedua, eforia pemekaran daerah telah berkembang sangat tinggi akibat perubahan politik desentralisasi. Gerakan elit-elit di daerah marak muncul dan menuntut pembentukan daerah otonom baru. Bila sampai tahun 2009 terjadi penambahan daerah otonom baru sebesar 205 maka hal ini menunjukkan bahwa alam *governing* Indonesia diwarnai oleh eforia pemekaran daerah sangat tinggi dan pada tahun-tahun mendatang cenderung terus berlanjut. Implikasi dari eforia pemekaran daerah ini dalam penyelenggaraan negara ialah membengkaknya beban keuangan negara dan sulitnya otoritas negara membendung tuntutan politik daerah meskipun secara faktual berdasarkan hasil evaluasi Kementerian Dalam Negeri banyak daerah otonom baru yang telah terbentuk selama 1999-2009 ternyata belum memberikan perubahan signifikan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, tata kelola yang baik, pelayanan publik dan daya saing daerah (Evaluasi dituangkan dalam Keputusan Mendagri No. 120-277/2011).

Ketiga, eforia politik di masyarakat telah berkembang sangat tinggi. Pada bagian ini konsekuensi dari penetapan pemilihan umum (*Pemilu*) sebagai sarana penting demokrasi untuk memilih para pemimpin politik di pusat dan daerah, telah melahirkan dorongan besar (*magnitude*) sebagian masyarakat mendirikan partai politik dan naiknya eskalasi politik dalam setiap Pemilu dan Pemilukada/Pilkada. Sampai tahun 2009 pendirian partai-partai politik menjelang Pemilu selalu terjadi sebagai berikut.

PARTAI POLITIK DALAM PEMILIHAN UMUM

Pemilihan Umum	Pendaftaran Partai Politik *	Partai Politik Peserta Pemilihan Umum**
1999	141	48
2004	150	24
2009	66	38

Diolah dari berbagai sumber : Kompas, Detik.com, Berita KPU, dan Hasil Survey Institute of Asian Studies Singapore.

* Partai politik mendaftar ke Menhuk HAM sebagai Badan Hukum dan/atau ke KPU sebagai peserta pemilihan umum, baik sebagai partai ganti nama atau benar-benar baru.

**KPU memutuskan/mensahkan Partai Politik yang layak sebagai peserta Pemilihan Umum.

Adapun penyelenggaraan Pemilu Nasional yang demokratis untuk memilih anggota DPR, DPRD dan DPD telah berlangsung tiga kali, yaitu tahun 1999, 2004 dan 2009, dan Pemilihan Presiden (*Pilpres*) telah dua kali yaitu tahun 2004 dan 2009, sedangkan penyelenggaraan Pemilukada/Pilkada berlangsung sangat marak hingga mencapai 245 kali dengan rincian sebagai berikut :

REKAPITULASI PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH DI SELURUH INDONESIA 2005-2010

Pemilihan Umum Kepala Daerah	2005	2006	2007	2008	2010
Gubernur dan Wakil Gubernur	7	7	6	12	7

Bupati dan Wakil Bupati	170	59	9	3	205
Walikota dan Wakil Walikota	36	16	5	2	33
Jumlah	213	82	16	7	245

Sumber : Diolah dari KPU, Candidate Center, Cetro, dan Wikipedia Indonesia.

Sementara itu di bagian lain sebagai konsekuensi dari kedaulatan diletakkan sepenuhnya di tangan rakyat dan hak-hak warga negara dilindungi, dijamin dan diberikan kebebasan politik, maka telah mendorong sebagian masyarakat untuk mengorganisir dan mendirikan berbagai lembaga/asosiasi masyarakat, seperti lembaga swa-daya masyarakat (LSM), asosiasi-asosiasi profesi, kepentingan dan kesamaan nasib, untuk berjuang dan memperjuangkan aspirasi/kepentingan kelompok dan masyarakat luas terkait kebijakan dan tindakan pemerintah. Menurut data Kementerian Dalam Negeri, jumlah lembaga/asosiasi masyarakat yang terdaftar sampai tahun 2010 ada 364 buah dan tersebar di hampir semua wilayah (www.depdagri.go.id/data_ormas). Dengan demikian alam *governing* Indonesia saat ini diwarnai oleh banyak partai politik dan aksi-aksi kolektif lembaga/asosiasi masyarakat di berbagai tempat sebagai bentuk ekspresi kebebasan berpendapat, menyatakan pikiran, berpolitik dan menuntut perlakuan pemerintah/negara.

Implikasi dari eforia politik di masyarakat ini menjadikan penyelenggaraan negara saat ini menghadapi dinamika politik masyarakat yang selalu tinggi dan umumnya berkaitan dengan kebijakan/tindakan pemerintah atau pemilihan pejabat publik.

Keempat, korporat bisnis asing telah berkembang menguat akibat perekonomian yang semakin terbuka meskipun prinsip kebijakan perekonomian nasional ditetapkan/diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Kekuatan modal asing yang besar

secara faktual telah mendongkrak masuknya korporat bisnis asing, baik dengan cara bermitra mau pun tidak bermitra dengan korporat bisnis domestik, untuk berperan di dalam perekonomian nasional. Dalam perkembangannya, Bank Dunia mencatat aliran masuk Perusahaan Modal Asing (PMA) tahun 2004-2010 cukup besar hingga mencapai kisaran nilai US\$ 10 milyar - 13,3 milyar yang di dalamnya mencakup 12 sektor bisnis (Laporan Bank Dunia 2011). Aliran modal asing yang tidak kalah besar telah masuk pula ke sektor perbankan. Menurut sebuah laporan analisis disebutkan bahwa asset perbankan pada tahun 2007 diperkirakan sudah lebih dari 50% dikuasai pihak asing padahal menjelang krisis 1997 yang lalu porsi asing hanya 9% (Rizky & Majidi, 2008 : 158). Bahkan sampai Maret 2011, kepemilikan asing terdapat pada 47 bank dari 121 bank umum dengan porsi yang ber-variasi, dan 15 bank di antaranya menguasai 85% pangsa pasar. Lembaga keuangan lain seperti asuransi jiwa juga lebih dari 50% asetnya telah dikuasai asing. Masuknya modal (investasi) asing yang terus meningkat ini karena pemerintah menempuh kebijakan ekonomi pintu terbuka dan liberalisasi. Selain penguasaan asing terhadap perbankan, terjadi pula pada pasar modal di mana sampai Maret 2011 investasi asing telah menguasai sekitar 60-70% dari semua saham yang tercatat dan diperdagangkan di Bursa Efek. Kemudian pada semua BUMN yang di privatisasi, penguasaan asing telah mencapai 60%, sedangkan pada sektor minyak dan gas penguasaan asing sebagai operator telah mencapai 75% dan selebihnya pemerintah hanya 25% (Kompas, 23 Mei 2011).

Implikasi dari meningkat dan meluasnya korporat bisnis asing berikut modal yang dibawa masuk ini telah menjadikan penyelenggaraan negara tidak lagi bebas dari tekanan korporat asing sehingga ketika negara/pemerintah harus mengambil kebijakan dan tindakan ekonomi dan politik mau tidak mau harus mengindahkannya.

Dari semua identifikasi di atas setidaknya memberikan gambaran bagaimana karakteristik dan perkembangan yang tengah berlangsung di dalam penyelenggaraan negara yang demokratis setelah reformasi politik 1998. Jika konstelasi ini dikaitkan dengan teori *governance* dari RAW. Rhodes (1996) maka alam *governing* Indonesia telah berada dalam kondisi "*the hollowing out of the state*" di mana terdapat banyak aktor terlibat di dalam mempengaruhi jalannya perahu negara. Namun kondisi ini belum berjalan sinergis karena masing-masing lembaga/aktor yang ada, yaitu lembaga-lembaga negara/pemerintah dari pusat hingga daerah, korporat

bisnis/dunia usaha, dan lembaga/asosiasi masyarakat termasuk partai politik, belum berkontribusi secara berimbang membentuk keterpaduan gerak di dalam mengendalikan jalannya negara.

1. Dimensi Politik Pelaksanaan Good Governance.

Kondisi “*the hollowing out of the state*” yang belum berjalan sinergis di atas secara teoritis menjadikan *governance* negara diwarnai oleh banyak kepentingan lembaga/aktor (pluralisme aktor) yang masing-masing belum berjalan/berperan sea-rah dalam pencapaian tujuan negara. Adalah konsekuensi logis bila potensi konflik/pergesekan kepentingan di dalam negara kemudian menjadi besar dan bila suatu saat konflik benar-benar muncul tidak mungkin teredam dalam bangunan kolaborasi dan kooperasi yang merubah konflik itu sebagai tindakan saling kontrol antara lembaga/aktor di dalam menjalankan peran masing-masing mengendalikan jalannya negara.

Kondisi Indonesia dengan banyak lembaga/aktor yang belum sinergis itu atau dengan kata lain masih terfragmentasi, dapat dirubah apabila aktor kunci negara yaitu Pemerintah/Eksekutif dan DPR melaksanakan prinsip-prinsip *good governance* untuk menciptakan gerak terpadu dan sinergis di lingkungannya sehingga akan menumbuhkan kepercayaan (*trust*) lembaga/asosiasi masyarakat untuk ikut bersinegi pula dengan memberikan kontribusi positif terhadap jalannya negara. Jika semua ini terjadi maka secara teoritik dalam negara tumbuh keseimbangan peran, kontribusi, dan saling kontrol di antara masing-masing lembaga/aktor menuju bangunan kolaborasi dan kooperasi yang besar (Peters 2010). Pada tingkat yang mapan negara selanjutnya akan berubah menjadi korporasi besar dan kuat yang tidak mudah digoncang oleh penetrasi dari luar.

Upaya menuju *governance* negara yang sinergis tersebut prosesnya adalah menggunakan moda *governance* yang cocok, dengan memilih di antara dua moda *governance* yaitu intervensi negara atau otonomi masyarakat (Treib, Bahr & Falkner 2005). Moda intervensi negara lebih cocok untuk digunakan Indonesia dalam proses *governance* karena menempatkan peran pemerintah sebagai aktor sentral pengendali politik bagi operasional lembaga/aktor publik, menekan lingkungan politik (*polity*) melalui pemusatan kewenangan, hirarki dan pelembagaan hubungan-hubungan, dan menekan pelaksanaan aturan hukum/undang-undang dan

sanksi untuk menciptakan tertib proses. Dengan moda ini berarti untuk menuju *governance* yang sinergis pro-sesnya dimulai dari membentuk lingkungan lembaga/aktor publik yang terpadu dan sinergis kemudian menuju kepada penciptaan hubungan sinergis dengan lembaga/ asosiasi masyarakat dan korporat bisnis/dunia usaha.

Kerangka teoritik di atas ternyata tidak berjalan karena Pemerintah/Eksekutif dan DPR tidak berorientasi memilih *good governance* tetapi lebih mengedepankan pada pentingnya perundang-undangan (hukum) sebagai dasar bagi proses *governance*. Meskipun ini tidak keliru, bahkan penting bagi proses *governance*, tetapi bangunan orientasi yang melandasi pembentukan undang-undang itu umumnya belum mengarah kepada penciptaan *good governance* yang komprehensif bagi semua lembaga/aktor kecuali tertib partial pada perilaku lembaga/aktor yang dalam pelaksanaannya terkadang inkonsisten sehingga berikutnya selalu dibuat perundang-undangan baru untuk mengatisipasinya. Dengan demikian proses *governance* dengan menekankan kepada undang-undang tanpa dilandasi orientasi *good governance* menjadikan aktivitas lembaga/aktor publik cenderung kaku tergantung undang-undang, partial, dan mendorong bisa perilaku di dalam pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga. Hal ini jelas terlihat dalam tinjauan pada tiga lembaga DPR, Mahkamah Agung, dan Birokrasi Pemerintah/Eksekutif.

Selain itu Pemerintah/Eksekutif sendiri dalam memperbaiki/meningkatkan kinerja birokrasi lembaga di lingkungannya juga memilih melaksanakan program reformasi birokrasi secara serius ketimbang mengedepankan atau bersama-sama melaksanakan GPG padahal keputusan politik melaksanakan GPG ini telah dibuat tahun 2004. Kecenderungan yang muncul dari pilihan politik Pemerintah/Eksekutif ini adalah lembaga-lembaga/aktor publik di lingkungan eksekutif semakin meningkat standar internalnya tetapi sinergi dan keterpaduan gerak antar lembaga/aktor dalam lingkungan eksekutif tidak berkembang masif. Ini terlihat jelas dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyangkut implementasi kebijakan. Dengan demikian program reformasi birokrasi tanpa dilandasi orientasi *good governance* akan sama menghasilkan aktivitas lembaga/aktor publik cenderung kaku, partial, dan mudah mendorong bias perilaku di dalam pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga.

Dari dimensi politik pada akhirnya mengapa korupsi dan inefisiensi di Indonesia selalu tinggi karena orientasi *good governance* tidak dijadikan

landasan proses *governance*. Jika *Pedoman Umum Good Public Governance* yang dirumuskan KNKG tidak dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara/pemerintah maka hal itu disebabkan politik pemerintah memang tidak menjadikan pedoman tersebut sebagai resep bagi proses *governance* negara. Pemerintah tidak sekalipun mengukuhkan pedoman tersebut menjadi regulasi sehingga pedoman ini tidak memiliki kekuatan hukum untuk pelaksanaannya.

2. Dimensi Konsep Good Public Governance (GPG).

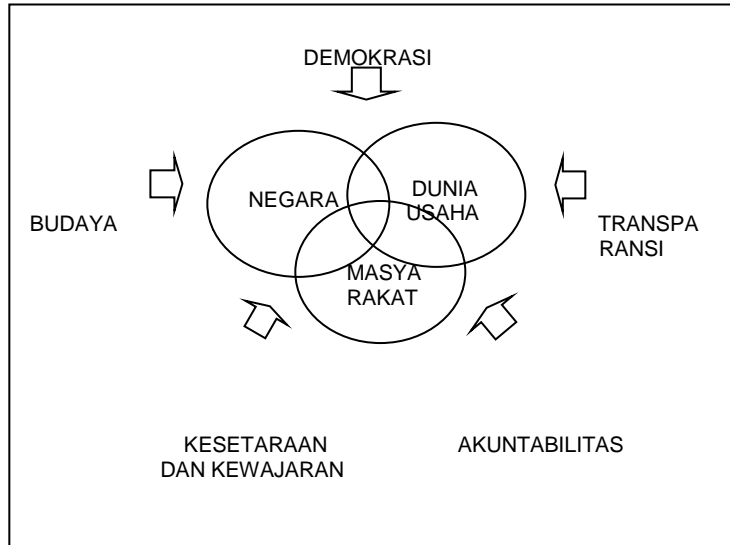
Pilihan pemerintah tidak menjadikan *Pedoman Umum Good Public Governance* sebagai resep adalah keputusan politik. Namun apakah konsep GPG yang ter-tuang dalam pedoman tersebut belum memberikan orientasi yang jelas bagi pemerintah, perlu kiranya dianalisis.

Konsep GPG yang dirumuskan KNKG di dalam *Pedoman Umum Good Public Governance* pada dasarnya mengadopsi paradigma *governance* dari negara-negara demokrasi liberal dengan beberapa penyesuaian dan penekanan baru. Adopsi tersebut terlihat melalui pengambilan tiga pilar GPG yaitu *negara*, *dunia usaha*, dan *masyarakat*, sebagai kontuksi dasar dari konsep GPG, yang untuk itu masing-masing diberikan rumusan peran. Adapun pelaksanaan GPG sendiri diletakkan kepada pilar *negara*, yang konsepnya disusun mencakup (i) asas/prinsip GPG, (ii) aktualisasi asas/prinsip GPG dalam penyelenggaraan fungsi lembaga-lembaga negara; (iii) landasan ni lai, etika dan perilaku, (iv) pola hubungan antara negara dan pemangku kepentingan (*stakeholder*).

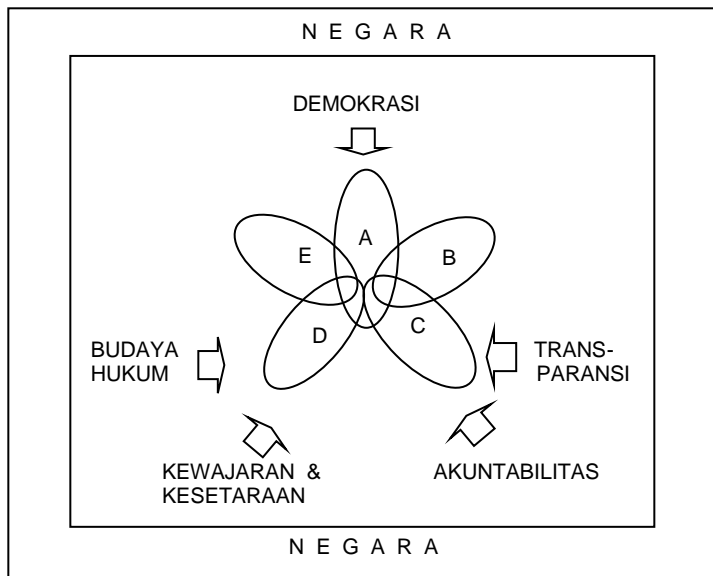
Masalah krusial yang terdapat dalam konsep GPG adalah pada visinya yang tidak jelas dan fokus. Bila yang menjadi pilar GPG adalah *negara*, *dunia usaha*, dan *masyarakat* agar bersinergi dan fokus aktualisasinya adalah pada lembaga-lembaga negara, nampak konsep hubungan sinergis antar pilar-pilar GPG tersebut dirumuskan secara luas, yakni dalam pola hubungan antara *negara* dengan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dengan jangkauan hingga kepada *negara-negara lain dan masyarakat internasional*. Bila demikian visi apa yang sebenarnya ingin dibangun dalam konsep GPG, apakah sinergi antara tiga pilar ataukah sinergi bekerjanya lembaga-lembaga negara ataukah bekerjanya negara? Ini sebuah rumusan konsep yang kompleks (banyak fokus) dan sulit untuk dilaksanakan.

Adapun menyangkut lembaga-lembaga negara yang menjadi cakupan aktualisasinya juga luas yaitu semua lembaga, baik lembaga-lembaga dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif maupun lembaga-lembaga nonstruktural, yang mana setiap lembaga tersebut memiliki memiliki karakter fungsi yang tidak sama. DPR misalnya tidak perlu lagi menerapkan azas demokrasi karena sudah inklusif dengan karakter proses lembaganya. Lalu Mahkamah Agung juga tidak mungkin menerapkan azas demokrasi karena karakter peradilan hukum yang ditangani tidak memerlukan pendapat dan opini publik. Kemudian bahasa yang digunakan di dalam konsep GPG juga nyaris bahasa hukum, seperti ungkapan "*lembaga negara harus*" atau "*negara berke-wajiban*" dan lain sebagainya, tidak ada bahasa manajerial sekalipun. Konsekuensi penggunaan bahasa hukum sama dengan menempatkan konsep GPG kedalam koridor regulasi (hukum/undang-undang) padahal konsep GPG bukanlah rumusan norma hu-kum bahkan isinya tidak sekalipun disusun sebagai hukum. Ini sebuah rumusan nor-matif yang tidak memiliki kekuatan hukum.

Masalah berikut pada konstruksinya. Secara konseptual konstruksi GPG adalah pada *governance negara* yang menginginkan terbentuknya hubungan sinergis antara *negara, dunia usaha* dan *masyarakat* dalam proses penyelenggaraan negara/sektor publik. Untuk terbentuknya sinergi itu diikat dengan prinsip/azas GPG : demokrasi, transparansi, akuntabilitas, budaya hukum, serta kewajaran dan kesetaraan. Pengambilan azas-azas ini, kecuali azas transparansi dan akuntabilitas, sebenarnya terlalu luas dan sulit sebagai standar untuk operasional lembaga negara. Ini hanya cocok bagi perkembangan politik negara dan masyarakat. Konstruksi GPG dalam *governance negara* tersebut selanjutnya digambarkan dalam bagan sebagai berikut :



Konstruksi GPG pada *governance negara* di atas bersifat makro, hanya berlaku pada tingkat negara. Namun ketika fokus aktualisasi GPG itu diletakkan pada lembaga-lembaga negara, sebagai representasi dari pilar negara, maka konstruksinya adalah hubungan sinergis antar semua lembaga, baik antar lembaga-lembaga negara maupun dengan lembaga-lembaga/asosiasi masyarakat. Hubungan-hubungan tersebut berada dalam bingkai/wilayah negara dan tidak merambah keluar hingga dengan negara-negara lain dan masyarakat internasional, seperti bagan berikut :



- A Lembaga-lembaga negara/pemerintah
- B Lembaga Swadaya Masyarakat
- C Asosiasi-Asosiasi Masyarakat
- D Dunia Usaha/Korporat Bisnis
- E Partai Politik

Bila hubungan antar lembaga ABCDE di atas diikat dengan prinsip/azas GPG maka lembaga mana saja yang tidak bekerja baik tentu akan mengganggu jalannya hubungan sinergis tersebut. Konstruksi di atas ternyata tidak dirumuskan dalam kon-sep GPG padahal aktualisasi GPG terletak pada lembaga-lembaga negara. Andaikan konstruksi disusun dan dirumuskan dalam *Pedoman Good Public Governance* maka perbaikan internal lembaga-lembaga negara menjadi keharusan karena akan berkaitan dengan terjalinnya hubungan sinergis dengan lembaga/asosiasi lain.

Ringkasnya, *Pedoman Umum Good Public Governance* tidak kompatibel, tidak memuat konsep GPG yang jelas terfokus dan tidak memuat konstruksi yang jelas untuk pelaksanaan GPG pada lembaga-lembaga negara/pemerintah. Adalah logis bila pemerintah/eksekutif kemudian mengambil keputusan politik melaksanakan program reformasi birokrasi ketimbang melaksanakan GPG.

V. Simpulan.

Pelaksanaan *good governance* di Indonesia pada dasarnya ditentukan oleh pilihan politik pemerintah. Bila yang menjadi aktor penentu adalah Pemerintah/ Eksekutif dan DPR karena bisa memberi pengaruh politik maka kedua aktor tersebut belum sekalipun berorientasi kepada pentingnya *good governance* dalam menjalankan fungsi lembaganya.

Keputusan politik pemerintah yang dikeluarkan tahun 2004 dan berlanjut dengan terbitnya *Pedoman Umum Good Public Governance* pada tahun 2006 pada akhirnya tidak berarti apa-apa karena lembaga-lembaga negara/pemerintah tidak melaksanakan GPG sebagaimana yang diharapkan. Penyebabnya adalah politik pemerintah tidak memilih kepada melaksanakan GPG tetapi kepada program reformasi birokrasi secara nasional, meskipun alam *governing* Indonesia setelah reformasi politik 1998 berkembang dalam kondisi "*the hollowing out of the state*" yang ditandai dengan munculnya banyak lembaga/aktor namun belum berjalan sinergis dan berkontribusi berimbang di dalam menjalankan negara. Kemudian penyebab lain adalah

konsep GPG yang tertuang dalam *Pedoman Umum Good Governance* itu sendiri ternyata visinya tidak jelas dan fokus. Di samping itu terdapat kerancuan dalam konstruksi konsepnya, juga terlalu luas dalam prinsip/azasnya dan cakupan lembaga sarannya serta dalam rumusan aktualisasinya. Karena itu *Pedoman Umum Good Public Governance* tidak kompatibel dan konsep GPG yang dikandungnya sulit untuk dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara/pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo & Yusoff, Mohammad Agus, “*Pilkada dan Pemekaran Daerah Dalam Demokrasi Lokal Indonesia: Local Strong Men dan Roving Bandits*”, *Malaysian Journal of History, Politics, and Strategic Studies*, Vol. 37, 2010.
- Aspinal, Edward & Meitzner, Marcus (eds), *Problems of Democratization in Indonesia: Election, Institution, and Society*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI, 2006.
- Bappenas & UNDP, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*, BRID-GE, 2008
- Bappenas, *Kajian Rencana Tindak Reformasi Birokrasi*, Jakarta, 2004.
- Bekker, Victor, et.al., *Governance and the Deficit Democracy: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practice*, Burlington USA : Ashgate Publishing, Co., 2007.
- Bell, Stephen & Hindmoor, Andrew, *Rethinking Governance : The Centrality of the State in Modern Society*, Cambridge University Press, 2009.
- Betrand, J., *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*, Cambridge University Press, 2004.
- Bevir, Mark, *Encyclopedia of Governance*, California : Sage Publication, Inc., 2007.

- , *Democratic Governance*, Princeton University Press, 2010.
- Buehler, Michael, “Decentralization and Local Democracy in Indonesia : Marginalisation of Public Sphere”, dalam Edward Aspinall & Marcus Meitzner (eds), *Problems of Democratization in Indonesia : Election, Institution, and Society*, Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 2010.
- Bunte, Marco & Ufen, Andreas, *Democratization in Post-Suharto Indonesia*, London : Routledge, 2009.
- Cheema, G. Shabbir, *Building Democratic Institutions : Governance Reform in Developing Countries*, Bloomfield USA : Kumarian Press, Inc., 2005.
- Chhotray, Vasudha & Stoker, Gerry, *Governance Theory and Practice : A Cross Disciplinary Approach*, London : Palgrave Macmillan, 2009.
- Demmers, Jolle, et.al., *Good Governance in Era Neoliberalism : Conflict, Depolitisation in Latin America, Eastern Europe, Asia, and Africa*, London : Routledge, 2004.
- Dunn, John, *The Cunning of Unreason : Making Sense of Politics*, London : Harper Collins, 2000
- Effendi, Taufik, “Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance”, *Jurnal Negarawan*, Sekretariat Negara, No. 02 November 2006.
- Forkoma-MAP UGM, *Good Governance dan Otonomi Daerah : Menyongsong AFTA 2003*, Yogyakarta, 2002.
- Gerring, John, *Case Study Research : Principles and Practice*, Cambridge University Press, 2007
- Gilham, Bill, *Case Study Research Method*, London : Continuum, 2001.
- Hanif, Hasrul, *Daulat Rakyat ataukah Daulat Pasar ?* Paper, Konsorsium KHRN-UI, 6 Agustus 2008.
- Harvard Kennedy School, *From Reformasi to Institutional Transformation*, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, 2011.

Helmann, Joel, "What We Talk About When We Talk About Governance",
the kaufman post.net/2008/05/

Hidayat, Syarif, "Pilkada Langsung dan Bahaya Shadow State", *Jurnal STAMI*, 2006.

Jaweng, Robert Endi, "Reformasi Birokrasi Bagi Efisiensi APBD, *Suara Pembaruan*, 5 Agustus 2011.

-----, "Mencegah Daerah Bangkrut", *Kontan*, 16 Mei 2011.

Jessop, Bob, *The Rise of Governance and Risk of Failure: The Case of Economic Development*, Paper, Colloquium at University of Lausanne, Paris, 1996.

Juwana, Hikmahanto, *Koordinasi Antar Instansi*, okezonenews, edisi 28 Mei 2009.

Juoro, Umar, *Kemandirian Ekonomi Nasional : Bagaimana Kita Membangunnya ?*

Makalah Dialog Demokrasi, The Habibie Center, 2008.

Heyzer, Noeleen; Riker, James V. & Quizon, Antonio B., *Government-NGO Relation in Asia: Prospects and Challenges for People-Centered Development*, Great Britain : MacMillan Press, 1995

Hill, Michael, *The Public Policy Process*, fourth edition, Harlow England : Pearson Education, Ltd., 2005.

Indonesian Corruption Watch (ICW), *Independent Report 2008*.

-----, *Korupsi Dalam Pemilihan Kepala Daerah: Hasil Survey 2010*,
www.antikorupsi.org

Indonesian Istitute, *Indonesia 2005*, Jakarta 2005.

-----, *Indonesia 2007*, Jakarta 2007.

-----, *Indonesia 2009*, Jakarta 2009.

Kadmasasmita, Djuaeni, *Akselerasi Sinergi Instansi Pemerintah Dalam Mewujudkan Pembangunan Yang Berkeadilan*, Badan Diklat dan Pelatihan Provinsi Jawa Barat, [www.badiklat da.jabarprov.go.id](http://www.badiklat.da.jabarprov.go.id)

Kartasasmita, Ginanjar, *Kebijakan Pemerintah Mengatasi Krisis Ekonomi Dalam Era Reformasi*, Paper, Apel Danrem-Dandim, 15 Oktober 1998.

Kartiwa, A, *Proses Penusunan APBD dan Arah Kebijakan Umum*, Paper, Pelatihan Anggota DPRD Sukabumi, 2004.

Kemitraan, *Merancang Sistem Politik Demokratis: Menuju Pemerintahan Presidensial Yang Efektif*, Buku 1 Seri Demokrasi Elektoral, Jakarta, 2011.

Kjaer, Anne Mette, *Governance : Key Concept*, Cambridge : Polity Press, 2004.

KPK, *Mengenal dan Memberantas Korupsi*, Seri Penerbitan KPK, Jakarta (Tanpa Tahun).

-----, *Laporan Tahunan KPK 2010*, Jakarta : Sekretariat Jenderal KPK 2011.

Klosko, George, *Political Obligation*, Oxford University Press, 2005.

Knill, Christoph, "Modes of Governance and Their Evaluation", *Journal of Humanities and Social Sciences "Trames"*, Vol. 8, No. 4, 2004.

Komite National Good Governance (KNKG), *Pedoman Umum Good Public Governance*, Jakarta, 2010.

Kemiraan, Hasil survey Partnership Governance Index (PGI) Pemerintah Provinsi 2008, www.Kemitraan.or.id

KPPOD, *Tata Kelola Ekonomi Daerah : Laporan Survey 2005*, Jakarta 2006.

-----, *Tata Kelola Ekonomi Daerah : Laporan Survey 2007*, Jakarta 2008.

Lane, Jan-Erik, *The Public Sector : Concepts, Models, and Approaches*, second edition, London : Sage Publication, 1995.

- Levi-Faur, David, *From Big Government to Big Governance*, Working Paper, Jerusalem Papers in Regulation and Governance (JPRG), No. 35, July 2011.
- Lingkar Survey Indonesia (LSI), *Kinerja Lembaga Negara di Mata Publik : Hasil Survey 2008*, Kajian Bulanan LSI-Edisi 16, Agustus 2008.
- Lowndes, Vivian & Skelcher, "The Dynamic of Multi-Organizational Partnership : An Analysis of Changing Styles of Governance", *Public Administration*, Vol.76, 1988
- Mahkamah Agung, *Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2009*, Jakarta : Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung, 2010.
- , *Laporan Tahunan Mahkamah Agung 2010*, Jakarta : Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung, 2011.
- Mayntz, Renate, *New Challenges to Governance Theory*, Jean Monet Chair Paper RSC, No. 98/50, 1998.
- McIntyre, Andrew, *Organizing Interests: Corporatism in Indonesian Politics*, Working Paper, No. 43, August 1994, Murdoch University Australia.
- Meitzner, Marcus, *Indonesia's 2009 Election: Populism, Dynasties, and Consolidation of the Party System*, Paper, Law Institute for International Policy, May 2009.
- Meulemann, Louis, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Net work, and Markets*, Netherland : Physica Verlag, 2008.
- Najem, Tom Pierre & Hetherington, Martin, *Good Governance in the Middle-East Oil Monarchies*, London : Routledge Curzon, 2003.
- Nordholt, Henk Schultz & Van Klinken, Gerry, *Renegotiating Boundaries : Local Politics in Post Suharto Indonesia*, Leiden : KITLV Press, 2007.
- Odugbemi, Sina & Jacobson, Thomas (eds), *Governance Reform Under Real World Conditions: Citizen, Stakeholder, and Voice*, Washington DC: World Bank, 2008.

- Osborne, Stephen P. (eds), *The New Public Governance ? Emerging Perspective on Theory and Practice*, London : Routledge, 2010.
- Overseas Development Institute (ODI), *Indonesia's Progress on Governance: State Cohesion and Strategic Institutional Reform*, London 2011.
- Pangestu, Marie, "Peran Negara dan Pembangunan Ekonomi Indonesia", (dalam bahasa Indonesia), *Indonesian Quarterly*, Vol. XXI, No. 3, 1993.
- Peters, Guy B., *Governance as Political Theory*, Working Paper, Jerusalem Papers in Regulation and Governance (JPRG), No. 22, August, 2010.
- Prasojo, Eko & Kurniawan, Teguh, *Reformasi Birokrasi dan Good Governance: Kasus Best Practices Dari Sejumlah Daerah di Indonesia*, Paper, 5 th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia, 22-25 Juli 2008.
- Pratikno, "Governance dan Krisis Teori Organisasi", *Jurnal Administrasi-Kebijakan Publik*, UGM Vol. 12, No.2, 2007.
- Rhodes, RAW., "The New Governance : Governing Without Government", *Political Studies*, Vol. 44, Issue 4, 1996.
- Rizky, Awalil & Majidi, Nasyith, *Neoliberalisme Mencengkram Indonesia*, E. Publishing Company, 2008.
- Robinson, Richard & Hadiz, Vedi R., *Reorganizing Power in Indonesia : Politics of Oligarchy in Age of Market*, London : Routledge Curzon, 2004.
- Rosenau, James N. & Otto, Ernest (eds.), *Governance Without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992.
- Ruru, Baceliuis, *Tantangan Indonesia Menuju 2000 Dengan Mengacu Pada Badan Usaha Milik Negara*, Paper, Seminar Lembaga Administrasi Negara, Jakarta 1997
- Sato, Yuri, *Democratizing Indonesia : Reformasi Period in Historical Perspective*, IDE-JETRO, 2003.

- Sekretariat Jenderal DPR-RI & UNDP, *Laporan Lima Tahun DPR-RI 2004-2009: Menegmban Amanat dan Aspirasi Rakyat*, Jakarta 2009.
- Sekretariat Jenderal DPR-RI, *Rencana Strategis DPR-RI 2010-2014*, Jakarta 2010.
- Stoker, Gerry, "Governance as Theory: Five Proposition", *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue 155, 1998.
- Swasono, Sri-Edi, *Kemandirian Ekonomi: Menghapus Sistem Ekonomi Subordinasi, Membangun Ekonomi Rakyat*, Paper, Kongres Kebudayaan, Bukit Tinggi, 20-22 Oktober 2003
- Tansey, Stephen D. & Jackson, Nigel, *Politics : The Basics*, fourth edition, London : Routledge, 2008.
- The Kian Wee, *Pelaku Berkisah: Ekonomi Indonesia 1950-an Sampai 1990-an*, Jakarta : Penerbit Kompas Media Nusantara, 2005.
- Tjiptoherijanto, Prijono, "Toward Democtaric Governance", *Jurnal Negarawan*, Sekretariat Negara, No. 11 Tahun 2009.
- Treib, Oliver; Bahr, Holger & Falkner, Gerda, *Modes of Governance: A Note Toward Conceptual Clarification*, Paper, EROGOV Publication, November 17, 2005.
- Ufen, Andreas, "Electoral Campaigning in Indonesia : The Professionalization and Commercialsization After 1998", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 29, No. 4, 2010.
- Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen)
- UNDP, *Governance for the Future : Democracy and Development in the Least Developed Countries*, Washington DC, 2005.
- USAID, *Indonesia, Demcracy and Government Assessment : Final Report*, Washington DC, June 2008.
- Usman, Syaikhu et.al., *Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Umum : Temu an Hasil Survey 2006-2007*, (policy brief), AIGRIP, 2008.

Werlin, Herbert H., "Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance", *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 3, May/June 2003.

Wicaksono, Bambang, *Pengembangan Kapasitas Birokrasi Menuju Good Govern ance*, Paper, Seminar Bulanan PSKK UGM, 19 September 2002.

Woodside, Arch G., *Case Study Research : Theory, Method, Practice*, Howard House UK : Emerald Group Publishing Ltd., 2010.

World Bank, Laporan Ketenagakerjaan di Indonesia 2010 (bahasa Indonesia).

-----, World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Every one, 2004.

Media : Reuter, Kompas, Kontan dan media online.