



GOVERNANCE (Tata Kelola)

A. KONSEP GOVERNANCE

Konsep governance berangkat dari istilah government. Government atau pemerintah adalah istilah yang digunakan pada organisasi atau lembaga yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintah pada suatu negara. Konsep government ini dapat dikatakan sebagai konsep lama dalam penyelenggaraan pemerintahan karena hanya menekankan pada pemerintah (lembaga/institusi pemerintah) sebagai pengatur dan pelaksana tunggal penyelenggaraan pemerintah. Oleh karena itu muncullah konsep governance yang menggantikan konsep government dalam aspek maupun kajian pemerintahan. Selanjutnya governance berasal dari kata “govern” dengan definisi yakni mengambil peran yang lebih besar, yang terdiri dari semua proses, aturan dan lembaga yang memungkinkan pengelolaan dan pengendalian masalah-masalah kolektif masyarakat.

Dengan begitu secara luas, governance termasuk totalitas dari semua lembaga dan unsur masyarakat, baik pemerintah maupun nonpemerintah. Untuk lebih jelasnya dalam memahami pergeseran makna antara government dan governance, Leach dan Percy Smith dalam Hetifah mengungkapkan perbedaan terkait dua konsep tersebut sebagai berikut: bahwa government mengandung pengertian politisi dan pemerintah yang mengatur, melakukan sesuatu, menginisiasi pelayanan dan sementara sisa dari elemen sebuah negara itu bersifat pasif. Sementara governance meleburkan makna

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.
2. Dilarang memuntakan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



tersebut, dengan merenggangkan kekakuan antara pemerintah dan yang diperintah (bagian negara yang pasif), sehingga bagian yang pasif tersebut mempunyai peranan dan andil dari bagian government.

Berdasarkan perbedaan antara konsep government dan governance diatas, dapat dinyatakan bahwa konsep government secara makna atau pengertian lebih mengacu atau mengarah kepada politisi atau lembaga pemerintah. Government mengarah kepada lembaga pemerintah atau birokrasi itu sendiri yang bertugas menginisiasi pelayan kepada masyarakat. Selain itu, pada government masyarakat hanya bersikap pasif atau hanya semata-mata sebagai pihak yang menerima pelayanan begitu saja. Berbeda dengan government, governance disebutkan lebih lunak, dalam artian tidak hanya lembaga pemerintahan/birokrasi yang mempunyai peran dalam penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi juga menginisiasi ruang dan andil dari masyarakat dan pihak lain non-pemerintah.

Sebagai suatu konsep, governance mempunyai beragam pemaknaan yang diungkapkan oleh beberapa ahli sebagai berikut: Dwiyanto menekankan mengenai konsep governance adalah keterlibatan aktor-aktor di luar pemerintah yang merespon masalah publik. Praktik governance ini, bertujuan dalam rangka menyediakan pelayanan publik dengan melibatkan aktor dari unsur masyarakat dan mekanisme pasar.

Menurut Chema dalam Keban, governance adalah suatu sistem nilai, kebijakan, dan kelembagaan dimana urusan-urusan ekonomi, sosial, politik dikelola melalui interaksi masyarakat,



pemerintah, dan sektor swasta. Pendapat lebih signifikan dikemukakan oleh Teuh Kurniawan yang menerangkan bahwa konsep governance adalah sebuah proses kebijakan. Mengacu pada beberapa pendapat-pendapat di atas menunjukkan bahwa governance adalah model pemerintahan yang sangat dinamis. Dengan kata lain, governance membuka ruang untuk keterlibatan atau partisipasi sektor lain dalam pemerintahan. Pemerintah bukanlah aktor yang tunggal atau dominan dalam pemerintahan. Selain itu, pendapat tersebut menjelaskan bahwa terjadi pengurangan terhadap otoritas pemerintah terkait dengan urusan publik.

Pemaknaan tersebut dapat ditinjau dari suatu kondisi yang terjadi ketika pemerintah dalam penyelenggaraan urusan-urusan publik mengalami permasalahan di luar kemampuannya, sehingga dalam penanganan permasalahan tersebut perlu melibatkan pihak lain yang mempunyai kapasitas atau kemampuan lebih dan tentunya dapat membantu pemerintah. Kondisi tersebut terjadi karena dipengaruhi oleh keterbatasan kapabilitas pemerintah dalam hal sumberdaya dan finansial. Rosidi dan Fajriani memetakan bahwa terdapat 3 aktor yang berpengaruh dalam proses governance. Tiga aktor tersebut yakni pemerintah, swasta, dan masyarakat. Ketiga aktor tersebut saling berkolaborasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal yang memonopoli penyelenggaraan pemerintah. Melainkan memerlukan aktor lain karena keterbatasan kemampuan pemerintah. Swasta dengan dukungan finansialnya harus mampu membantu pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Swasta dalam hal

2. Dilarang mengemukakan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



ini tidak diperbolehkan untuk mengurus kepentingan sendiri yakni hanya semata-mata mencari keuntungan pribadi. Selain itu, masyarakat juga harus berperan aktif. Masyarakat dan diberikan ruang. Akan percuma apabila sebenarnya masyarakat mempunyai paitan yang kuat untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan, akan tetapi tidak diberikan ruang. Keterlibatan masyarakat ini mampu membuat masyarakat yang mandiri dan meningkatkan kualitas masyarakat ke depannya.

Tata kelola yang baik terdiri dari beberapa komponen utama. Sebagai sistem yang dinamis, unsur-unsur komponen utama itu seperti proses, struktur, nilai pengetahuan, aturan, organisasi, manajemen, kebijakan, sektor swasta, globalisasi, akuntabilitas, dan transparansi (Farazmand, 2021). Berinteraksi secara dinamis satu sama lain dan semuanya membentuk kesatuan yang unik dengan membangun inklusifitas relasi politik antara negara/ pemerintah, civil society, dan sektor bisnis. Beroperasi dengan variasi, kompleksitas, intensitas internal, tantangan eksternal, hambatan, dan peluang untuk menginisiasi defensifitas ataupun perlindungan agar sistem pemerintahan tetap fokus pada arahan dan tindakan dengan tujuan. Sedangkan karakteristik dari proses tersebut berkontribusi pada peningkatan kapasitas, inovasi, kreativitas, dan respon adaptif. Farazmand menegaskan, *innovation is key to sound governance, and innovation in policy, and administration is central to sound governance as well*. Secara konseptual teoritik, inovasi bercerita tentang semua komunikasi yang menggabungkan perilaku biologis dan teknis manusia.

2. Dilarang mengumunkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber:
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.
2. Dilarang mempublikasikan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.

Oleh sebab itu, praktek administrasi publik tradisional pada kegiatan pemerintah menjadi semakin sulit terlaksana karena perbaikan konsep dilakukan secara ilmiah dan penilaian teknologi. Serta didorong oleh globalisasi ekonomi yang telah menyulitkan pembangunan sosial ekonomi-politik, isu-isu yang muncul membawa kepada sebuah gagasan transformasi dan tantangan yang sangat besar bagi pemerintahan. Sebaliknya, isu tata kelola pemerintah daerah dan nasional yang mengarah kepada model kapitalisme dipengaruhi oleh norma, standar yang pasti (biasanya berbentuk angka-angka), dan rezim internasional (lembaga donor) yang mengatur tata kelola dalam negeri di segala bidang ekonomi, politik, masyarakat, budaya, dan administrasi pada akhirnya menimbulkan intimidasi sumber daya alam menjadi kondisi eksisting yang patut untuk dicermati.

Banyak masalah tata kelola pemerintah terutama negara berkembang menjadi isu yang berkaitan secara global yang menuntut informasi dan teknologi bersama. Sebagai contoh, korupsi di sebuah negara akan memaksa kerja sama secara global untuk dapat mengungkap “kemana uang rakyat yang mereka rampas”. Namun pengungkapan itu tidaklah mudah, mungkin saja para koruptor dilindungi oleh otoritas sebuah negara lain, perlu usaha yang komprehensif untuk dapat mengembalikan dan mengungkap tindakan korupsi tersebut. Tata kelola pemerintahan pada tingkat lokal (pemerintah daerah) berada pada model tata kelola menuntut partisipasi warga yang aktif, melalui keterlibatan langsung atau tidak langsung. Membangun kemitraan



dan peningkatan kapasitas masyarakat adalah fitur kunci dari reformasi kontemporer dalam sistem tata kelola dan manajemen.

a. Dynamic governance

Begitu pula, tata kelola nasional diharuskan untuk mengikuti segala standar dan norma Neo dan Chen (2007:1) menjelaskan, *Dynamic governance is the key to success in a world undergoing accelerating globalization and unrelenting technological advancement.* Tata kelola yang dinamis mencapai relevansi dan efektivitas saat ini dan masa depan melalui kebijakan yang terus-menerus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan. Neo dan Chen (2007:1) kembali menginisiasi argumentasinya, *dynamism is characterized by new ideas, fresh perceptions, continual upgrading, quick actions, flexible adaptations, and creative innovations.* Bila institusi/birokrasi pemerintah yang selama ini kita kenal yang menghasilkan banyak sekali masalah (lihat lebih lanjut Caiden, 1991) ditambah dengan peraturan yang rigid, struktur birokrasi yang besar, prosedur yang berbelit, hierarkis yang panjang, perilaku para pejabat yang korup, dan tidak mungkin institusi/birokrasi pemerintah akan berkembang secara dinami (Kasim, 2013).

Sebagai contoh, ketika jabatan sudah diperjual-belikan maka akan terjadi gelombang penyalahgunaan wewenang. Modus operandi yang sederhana dilakukan oleh para pejabat akan selalu sibuk dengan urusan anggaran, luncuran anggaran untuk menutupi “modal finansial” ketika dia membeli jabatan tersebut. Dan tidak akan mempunyai waktu untuk berpikir melakukan perubahan dan hanya menerima kondisi kerja yang sudah ada. Walaupun secara teoritis dan praktis anggaran adalah menu utama institusi pemerintah



(birokrasi) dapat menjalankan tugasnya dengan baik (Pierre, 1995).

Belum lagi intervensi politik yang berlebihan dalam birokrasi akan mengarah kepada eksploitasi aparatur birokrasi secara berlebihan.

Di perlukan langkah yang sistematis dan komprehensif untuk melakukan perubahan, kita patut berbangga ketika pemerintah melakukan open recruitment aparatur birokrasi sampai dengan jabatan tinggi untuk mencegah terjadinya jual beli jabatan. Visinya untuk melahirkan aparatur birokrasi yang berkualitas tinggi. Karena menyangkut model dan cara pemerintah untuk mencapai tujuan jangka menengah dan panjang diperlukan partisipasi pemangku kepentingan secara berkesinambungan antara pemerintah, sektor swasta, masyarakat madani, dan komunitas masyarakat dalam merumuskan setiap kebijakan serta pola partisipasi pemangku kepentingan itu sendiri yang mengarah kepada bentuk perubahan yang disepakati.

Partisipasi ini penting dalam negara demokrasi untuk mengembalikan kepercayaan publik, walaupun partisipasi masyarakat belum tentu berkontribusi signifikan terhadap perubahan institusi pemerintah sebuah negara (Andhika, 2017). Institusi pemerintah (birokrasi) yang dinamis dapat meningkatkan pembangunan dan kemakmuran suatu negara (Neo & Chen, 2007), dengan pola penyesuaian adaptif terhadap perubahan lingkungan socio-ekonomi di mana orang melakukan transaksi bisnis dan pemerintah berinteraksi dengan segala kebijakan dan pengawasan sehingga dapat menimbulkan implikasi positif tidak hanya kepada pemerintah tapi terutama untuk kesejahteraan masyarakat.

Hak cipta dilindungi Undang-Undang
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber.
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.
2. Dilarang mempublikasikan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



Dinamisme menyiratkan pembelajaran terus menerus, eksekusi cepat yang efektif, dan perubahan tanpa henti itu akan menginisiasi dampak kepada daya saing ekonomi dan pembangunan sosial budaya sebuah negara. Sebagai contoh Korea Selatan, negara maju ini begitu banyak menghasilkan segala bentuk terobosan dengan menjadikan budaya inovasi menjadi kebiasaan dalam segala penyelenggaraan aktivitas negara berbasis elektronik dan ditunjang dengan infrastruktur yang begitu baik (jaringan internet tercepat). Negara Jepang dengan budaya malu, ketika mereka dinyatakan bersalah maka tidak ada keraguan bagi mereka untuk mengundurkan diri dari jabatan.

Contoh dari kedua negara di atas, menginisiasi analitis bahwa budaya akan sangat memengaruhi setiap aktivitas kegiatan pemerintahan. Neo dan Chen (2007:3) menginisiasi argumentasi tentang cara menjadi salah satu negara maju, *foundation of cultural values and beliefs can work synergistically with strong organizational capabilities to create a dynamic governance system that enables continuous change*. Itu sebabnya budaya sebuah negara sering terlupakan dan selalu terfokus kepada budaya dari luar yang dianggap adalah hal yang terbaik untuk dijadikan sebuah pilihan, mungkin saja hal itu terjadi karena politik ekonomi luar negeri sebuah negara.

Dalam konsep tata kelola pemerintah yang dinamis (*dynamic governance*) akan tercapai ketika kebijakan yang adaptif dijalankan. Kebijakan yang adaptif ini lebih merujuk kepada *policy diffusion* (Baybeck, Berry, & Siegel, 2011; Gilardi, 2016). Neo dan Chen (2007) menulis landasan *dynamic governance* adalah budaya

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.
2. Dilarang memunculkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



kelembagaan suatu negara yang ditunjukkan dengan tiga faktor kemampuan dinamis (dynamic capabilities) yaitu berpikir ke depan (thinking ahead), berpikir kembali (thinking again), dan berpikir sepanjang mengarah kepada pelaksanaan kebijakan yang adaptif (thinking across). Ada faktor pengungkit utama untuk mengembangkan dynamic governance yaitu orang yang cakap (able people) diisi oleh orang-orang yang cerdas, gesit, dan tangkas (agile people). Namun pengaruh yang menjadi perhatian serius adalah faktor lingkungan eksternal (external environment) yang akan memengaruhi sistem pemerintahan seperti masalah keamanan, kemiskinan, politik, yang menimbulkan ketidakpastian perubahan.

b. Open Government

Open government, gerakan ini menjadi populer setelah adanya Memorandum on Transparency and Open Government oleh Pemerintahan Barrack Obama pada tahun 2009, dan diikuti oleh peluncuran data.gov.uk oleh pemerintah Inggris pada tahun 2010. Kemudian mulailah muncul portal data pemerintah yang terus menyebar, dibuat oleh pemerintah dan tim independen multilateral bekerjasama dengan pemerintah yang bergerak untuk mengembangkan inisiasi data terbuka pemerintah. Wirtz dan Birkmeyer (2015:12) mendefinisikan open government sebagai a multilateral, political and social process, which includes in particular transparent, collaborative and participatory action by government and administration.

Open government didefinisikan sebagai tindakan dari transparansi, partisipasi, dan kolaborasi (Obama, 2009). Di Indonesia gerakan open government ini telah direspon oleh



pemerintah dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. Bila melihat data yang dikeluarkan oleh Komisi Informasi Pusat terdapat sengketa yang diajukan oleh individu dan kelompok masyarakat. Biasanya sengketa yang muncul disebabkan oleh tidak adanya transparansi data pemerintah yang semestinya dapat dikonsumsi oleh publik. Beberapa studi juga menjelaskan bahwa transparansi dalam penyelenggaraan pemerintah (prinsip *good governance*) tidak begitu baik pelaksanaannya di beberapa negara berkembang (Ferreira, 2008; Zimmerman, 2014).

Beberapa tahun terakhir, *open government* telah menjadi gerakan penting di antara pemerintahan di seluruh dunia. Misalnya, dari sisi keuntungan *open government* lebih memudahkan masyarakat untuk akses data dan aktivitas pemerintah, perundang-undangan dan kebijakan pemerintah yang dapat diperoleh dengan mudah, data terbuka terkait erat dengan pembagian informasi pemerintah yang dapat digunakan oleh publik untuk segala tujuan. Namun kebanyakan para ahli berargumentasi potensi nilai *open government* dapat merangsang transparansi, akuntabilitas, meningkatkan partisipasi masyarakat, dan merangsang pertumbuhan ekonomi (Wirtz, Weyerer, & Rosch, 2017), dan juga sebagai upaya untuk memerangi tindakan korupsi (Kim, Kim, & Lee, 2009). Intisari dari pembahasan fokus perubahan tata kelola pemerintah antara *sound governance*, *dynamic governance*, dan *open government*.

c. Sound Governance

Sound governance terkait secara langsung atau tidak langsung yang terhubung dengan segala sistem global untuk

2. Dilarang mengumunkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



memeriksa opsi, solusi, dan masalah tata kelola pemerintah. Artinya konsep ini menekankan kolaborasi dengan segala sistem global dan kerja sama antara setiap negara yang menyetarakan hak setiap negara baik negara maju maupun negara berkembang sehingga eksploitasi dan kapitalisasi ekonomi tidak terjadi lagi. Sedangkan *dynamic governance* konsep yang menekankan untuk memerhatikan faktor eksternal lingkungan kebijakan. Adaptasi kebijakan bukan sekadar reaksi yang pasif terhadap tekanan eksternal namun pendekatan proaktif terhadap inovasi, kontekstualisasi, dan eksekusi. Inovasi kebijakan berarti gagasan yang baru dan segar, bereksperimen dan dimasukkan ke dalam kebijakan untuk mencapai hasil yang lebih baik dan berbeda. Namun bukan hanya tentang ide baru dalam bentuk desain kontekstual tapi juga eksekusi kebijakan yang membuat pemerintahan dinamis menjadi kenyataan (Farazmand, 2012).

Sedangkan *open government* lebih menekankan kepada prinsip transparansi tinggi data pemerintah untuk dapat dikonsumsi oleh publik dengan cara menelaah teknologi informasi. *Open government* lebih mirip kepada penerapan sistem elektronik dalam segala aktivitas pemerintah. Namun partisipasi masyarakat menjadi hal yang diperhatikan secara bersama dengan pemerintah. Ikut mengawasi aktivitas pemerintah, menganggap masyarakat lebih bermakna dan ikut serta dalam pembangunan nasional. Ketiga konsep ini berujung kepada penerapan “inovasi pemerintah”. Idealnya dari sisi tujuan dalam lingkup organisasi pemerintah, inovasi dapat menekan masalah korupsi, kolusi, dan nepotisme

2. Dilarang mengemukakan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



(Klareskov & Nikolov, 2007), berkontribusi terhadap kinerja dan efektivitas organisasi (Damanpour, 1991).

Lingkup pelayanan inovasi dipercaya akan meningkatkan kualitas pelayanan lebih efektif, efisien dan adalah cara untuk menindaklanjuti masalah organisasi pemerintah dalam menghadapi tantangan dari masyarakat yang semakin kompleks (Vries, Bekkers, Tummars, 2015; McLaughlin & Kennedy, 2016), memaksimalkan sumber daya manusia dan mengembalikan kepercayaan publik terhadap pemerintah dengan mendorong upaya berkelanjutan (Alberti & Bertucci, 2007). Dinamika segala sistem tata kelola pemerintahan ini menyajikan peluang besar bagi penelitian ilmu sosial untuk meningkatkan pengetahuan dan memperbaiki kinerja pemerintahan (Farazmand, 2004).

Perbandingan Tata Kelola Pemerintahan Konsep tata kelola pemerintah dari waktu ke waktu terus mengalami perkembangan sesuai dengan dinamisme perubahan jaman yang terus berkembang. Untuk menindaklanjuti beberapa kasus itu diperlukan kerjasama antara negara sebagai upaya defensifitas. Namun kerjasama itu tidak mengintervensi kedaulatan dan sistem negara masing masing, juga mencakup fitur normatif, teknis dan rasional dari tata kelola pemerintahan yang baik. Lain halnya dengan konsep good governance yang mengintervensi suatu negara dengan kebijakan yang harus dipatuhi.

Bila konsep sound governance menekankan tata kelola yang terintegrasi dengan dunia internasional, konsep dynamic governance memberi penekanan pada adaptasi tata kelola pemerintah terhadap perubahan lingkungan. Namun hal ini telah diantisipasi oleh

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber.
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.
2. Dilarang memuntakan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



pemerintah dengan mengeluarkan kebijakan tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara dan rekrutmen Aparatur Sipil Negara dengan cara yang lebih modern, transparansi dan open recruitment. Bila masih ada pimpinan dalam sebuah institusi pemerintah dipimpin oleh orang yang tidak cakap, cerdas, dan gesit maka dynamic governance tidak akan pernah terlaksana dan begitu juga sebaliknya. Salah satu pilar dari open government adalah transparansi, meskipun transparansi sering disebut sebagai keuntungan dari open government.

Sebagai contoh, dalam konsepsi pemerintahan terbuka segala data pemerintah seharusnya dapat dipantau dan dimiliki oleh masyarakat, walaupun kebijakan pemerintah mengatur mana data yang boleh dipublikasikan dan mana yang tidak. Namun yang sering terjadi oknum pemerintah dengan sadar atau tidak menghalangi masyarakat untuk mempunyai data tersebut. Ada ketakutan bagi mereka untuk mempublikasikan, secara logis bila kita tidak berbuat salah mengapa harus takut untuk menginisiasi data tersebut kepada masyarakat. Mungkin saja masyarakat membutuhkan data tersebut untuk penelitian misalnya. Bagi kelompok masyarakat seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), wartawan, data tersebut juga dapat digunakan untuk hal positif seperti pengawasan kinerja pemerintah oleh *civil society*. Negatifnya data itu digunakan untuk memeras oknum-oknum pemerintah. Artinya prinsip transparansi menjadi gugur ketika data pemerintah tidak dapat diperoleh dengan mudah dan digunakan oleh publik.

2. Dilarang mengemukakan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



1. Defenisi Governance

Tata kelola atau yang sering disebut *governance* adalah sebuah proses pembinaan, penyelenggaraan, pengelolaan, pengarahan mengenai bagaimana pemerintahan berinteraksi dengan masyarakat dalam pemerintahan bidang ekonomi, sosial, dan politik dalam upaya pemenuhan kepentingan masyarakat. Dapat dikatakan juga diartikan sebagai bentuk dari pemerintahan itu sendiri. Jika elemen-elemen ini dapat diimplementasikan dengan baik dalam proses pemerintahan, itu adalah konsep tata kelola yang baik (Anggara, 2016).

Governance ialah sebuah lembaga yang mempunyai tujuan untuk mengatur dan mengelola pemerintahan demi terwujudnya pencapaian tujuan. Menurut Ganie Rochman *governance* ialah metode untuk pengelolaan sumber daya sosial dan ekonomi yang melibatkan beberapa dari segala sektor internal dan sektor non eksternal dalam pencapaian kegiatan bersama. *Governance* untuk program penyelenggaraan kekuasaan internal yaitu pemerintah dalam hal pelaksanaan penyediaan *service* dan *public goods* (Astomo, 2014). Adapun beberapa pendapat mengenai defenisi *governance* atau tata kelola yaitu sebagai berikut:

1. Turnbull Report menggambarkan *governance* adalah pengawasan sebagai sistem pengendalian internal perusahaan, yang tujuan utamanya adalah mengelola risiko yang signifikan untuk mencapai tujuan dan sasaran bisnis, menjaga aset perusahaan, dan meningkatkan nilai investasi pemegang saham dalam jangka panjang.



2. Lembaga *Corporate Governance* di Malaysia, yaitu *Finance Committee on Corporate Governance (GCCG)* mendefinisikan tata kelola perusahaan sebagai metode dan struktur yang memfokuskan dan menerapkan kegiatan bisnis dan kewirausahaan menuju pertumbuhan dan akuntabilitas perusahaan. Mir'atun et al., (2019)

Selanjutnya, *United Nations Development Program (UNDP)* dalam dokumen kebijakannya yang berjudul “*Governance for Sustainable Human Development, January 1997*”, menjelaskan pengertian *governance* adalah “*Governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population*”
Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola segala urusan negara pada setiap tingkatannya dan adalah instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat.

Berdasarkan secara luas, *governance* dipahami sebagai keterikatan antara segala instansi dan pelibatan lembaga umum dalam perumusan atau perencanaan dan implementasi kebijakan, serta adanya hubungan antar lembaga untuk pelaksanaan tujuan-tujuan umum yang dicapai. Perluasan makna tentang *governance* juga dikemukakan Rhodes menurut Raharja (2009), yaitu

1. *Governance* sebagai *corporate governance* (tata kelola sebagai tata kelola perusahaan),



Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber:
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.
2. Dilarang mengumunkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.

2. *governance* sebagai *new public management* (pemerintahan sebagai manajemen publik baru),
3. *governance* sebagai *good governance* (pemerintahan sebagai pemerintahan yang baik),
4. *governance* sebagai *international interdependence* (pemerintahan sebagai interdependensi internasional),
5. *governance* sebagai *socio cybernetic system* (governance sebagai sosio cybernetic system),
6. *governance* sebagai *new political economy* (pemerintahan sebagai ekonomi politik baru), dan
7. *governance* sebagai *network* (pemerintahan sebagai jaringan).

2. Sejarah Governance

Secara historis, konsep *governance* bukanlah istilah baru; itu pertama kali digunakan di Prancis pada abad ke-19, ketika Raja Henry IV berkuasa pada tahun 1399. Pada saat itu, pemerintahan disebut sebagai "pemerintah pusat." (Subhan, 2019). Ketika Bank Dunia memperkenalkan kembali istilah "tata kelola" dalam Laporan Bank Dunia pada tahun 1989, istilah itu menjadi lebih populer. Penggunaan istilah pemerintahan oleh Bank Dunia menyiratkan pendekatan baru terhadap pembangunan yang didasarkan pada keyakinan bahwa kemakmuran ekonomi tidak mungkin tercapai tanpa, paling tidak, supremasi hukum dan demokrasi tidak mungkin terwujud tanpa aturan hukum yang paling minimum dan demokrasi.

Sementara itu, penggunaan istilah *governance* untuk menghindari kritik terhadap Bank Dunia terkait dengan partisipasi atau campur tangan Bank Dunia dalam keputusan politik negara-



negara debitur. Menurut Nanda, (2006 : 271), dalam konteks pembangunan, konsep good governance berkaitan dengan persyaratan yang diminta dari negara-negara yang akan menerima bantuan (aid program), terutama beberapa negara Afrika Sub-Sahara yang bangkrut pada tahun 1980, dan negara-negara tersebut mendapat tawaran dari lembaga keuangan internasional (IFI) seperti IMF dan Bank Dunia, serta beberapa negara maju, untuk menindaklanjuti permasalahan yang ada.

Lembaga pendanaan internasional dan negara pemberi pinjaman mengharapkan negara debitur untuk menerapkan apa yang dikenal sebagai tata kelola yang baik, termasuk mengadopsi kebijakan ekonomi pasar sebagai salah satu prasyarat untuk menerima bantuan. Menurut Carlos Santiso (2001:3-4) dimasukkannya konsep pemerintahan dalam agenda pembangunan mencerminkan kekhawatiran yang berkembang tentang efektivitas bantuan, yang tujuan utamanya adalah untuk meminimalisir kemiskinan dan penderitaan manusia. Dalam menghadapi menyusutnya anggaran bantuan dan meningkatnya pengawasan masyarakat sipil, Bank Dunia telah memprioritaskan dampak yang meluas dari salah urus dan korupsi yang mewabah.

Menurut Chhotray (2009:7) ada dua perkembangan dalam tiga dekade terakhir yang memicu gelombang minat untuk mempelajari pemerintahan. Yang pertama adalah tingkat dan luasnya globalisasi. Yang kedua adalah penyebaran institusi dasar demokrasi dan apa yang dia sebut sebagai "kemenangan demokrasi yang ideal". Perubahan ini signifikan, dan mereka menghasilkan interpretasi ulang sejarah manusia. Meskipun para sarjana



sebelumnya telah membahas pemerintahan, arus pemerintahan baru dalam konteks saat ini ditentukan oleh perubahan sosial dan ekonomi yang besar.

Menurut Farazmand (2004:8), meningkatnya penggunaan model pemerintahan disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: konotasi negatif dengan istilah birokrasi dan sistem hierarki tradisional administrasi publik, mode dan makna administrasi publik yang kurang partisipatif, fungsi dan peran memerintah yang otoritatif dan sepihak dari konsep pemerintahan dan pemerintahan, dan gagasan pemerintahan yang lebih inklusif dan interaktif sebagai suatu proses". Konotasi negatifa dengan makna pegawai dan sistem hirarki administrasi publik, modus dan fungsi administrasi publik yang kurang partisipatif, pengaturan dan peranan pemerintahan dan pemerintahan dan pemerintahan berwibawa dan sepihak.

Adapun Istilah *Good Governance*, berasal dari bahasa Inggris yang berarti tata kelola pemerintahan yang baik. Penggunaan istilah ini pertama kali digunakan oleh Widrow Wilson Presiden Amerika Serikat ke 27, sekitar 125 tahun yang lalu, yang mengatakan bahwa pemerintah harus dijalankan berdasarkan tata kelola yang baik. Dalam pidatonyamendapat tanggapan baik dari para akademisi, yang akhirnya berkembang menjadi ilmu pengetahuan. Meskipun telah disuarakan lama di negara belahan dunia yang lain, tetapi masuk ke Indonesia baru sekitar tahun 1998, yakni setelah reformasi yang telah membuka ketertutupan negara oleh segala informasi dari luar negeri, yang didukung oleh hasil interaksi pemerintah Indonesia dengan negara dan lembaga pemberi bantuan (donor). Wacana *Good Governance* semakin kencang



disuarakan terutama karena tekanan lembaga donor internasional, seperti: *World Bank, International Monetary Fund, Asian Development bank, dan United National Development Program.*

Begitu juga dengan keniscayaan global telah merubah pasar terbatas menjadi pasar bebas, menjadikan pemerintah merubah perannya sebagai regulator dan operator minimalis, yang menginisiasi pengaruh pada politik ekonomi dalam bentuk privatisasi. Perubahan situasi politikpun telah terjadi pergeseran pemerintahan yang otoriter menjadi demokratis dan sentralisasi ke desentralisasi. Perubahan-perubahan ini memunculkan kebutuhan baru berupa suatu asas atau prinsip pengelolaan pemerintahan, agar dapat bekerja sesuai tugas yang seharusnya, dimana mampu melakukan kompetisi global dengan cara meningkatkan daya saing bangsa. Seiring dengan kebutuhan ini, *Good Governance* menjadi pilihan sebagai instrumen pemerintah agar mempunyai kemampuan sebagaimana yang diharapkan dalam bentuk perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Good Governance di Indonesia dikenal sejak era reformasi. Perkembangan *good governance* di Indonesia pun juga dipengaruhi oleh krisis moneter dan kondisi sejarah negara lainnya. Krisis ekonomi yang melanda Indonesia disebabkan oleh banyak hal, diantaranya tata kelola pemerintahan yang buruk, maraknya KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Praktik KKN menjadi perhatian serius dan menjangkiti hampir semua elemen pemerintahan. Dampak dari permasalahan ini adalah kualitas pelayanan masyarakat yang buruk. Masyarakat seperti dipandang sebelah mata. Para

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber.
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.
2. Dilarang mempublikasikan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



penyelenggara pemerintahan hanya sibuk untuk mengisi perut dan memenuhinya kepentingan.

Hal ini tentunya menghambat proses pembangunan, merabakannya kriminalitas, meningkatnya jumlah pengangguran, bertambah jumlah penduduk miskin, tingkat kesehatan menurun, kualitas pendidikan yang buruk, dan munculnya konflik didaerah yang mengancam persatuan dan kesatuan NKRI. Penerapan good governance di Indonesia pada waktu itu bisa dikatakan sebagai angin segar yang dapat memperbaiki sistem yang korup dan kualitas pelayanan masyarakat yang buruk. Berikut beberapa permasalahan good governance di Indonesia:

1. Belum adanya kesesuaian antara tuntutan kebutuhan masyarakat dengan reformasi birokrasi yang berjalan.
2. Tingginya tingkat keberagaman masalah dalam mencari keputusan akhir atau penyelesaiannya.
3. Tren penyalahgunaan dan pelanggaran wewenang dan perilaku dan tindakan Korupsi Kolusi dan Nepotisme yang masih tinggi, serta pengadaan kontrol dan pengendalian kinerja aparatur pemerintah yang masih lemah.
4. Partisipasi masyarakat yang semakin tinggi tuntutannya dalam pembuatan dan pengimplementasian kebijakan publik.
5. Tuntutan publik terhadap pelaksanaan prinsip prinsip Good Governance yang semakin meningkat, dalam rangka untuk memperbaiki dan meningkatkan tata kelola pemerintahan.
6. Era desentralisasi, yang berakibat pada meningkatnya tuntutan dalam pelimpahan kewenangan, tanggung jawab dan pengambilan keputusan.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber.
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.
2. Dilarang mengumunkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



7. Belum memadainya sistem kelembagaan dan tata kelola pemerintahan di daerah sehingga menyebabkan rendahnya kinerja sumber daya aparatur pemerintahan terkait.

Penerapan good governance di Indonesia dilatarbelakangi oleh dua hal yang sangat mendasar:

Tuntutan eksternal: Pengaruh globalisasi telah memaksa kita untuk menerapkan good governance. Istilah good governance mulai mengemuka di Indonesia pada akhir tahun 1990-an, seiring dengan interaksi antara pemerintah Indonesia dengan negara-negara luar dan lembaga-lembaga donor yang menyoroti kondisi objektif situasi perkembangan ekonomi dan politik dalam negeri Indonesia.

- b. Tuntutan internal: Masyarakat melihat dan merasakan bahwa salah satu penyebab terjadinya krisis multidimensional saat ini adalah terjadinya juse of power yang terwujud dalam bentuk KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), dan sudah sedemikian rupa mewabah dalam segala aspek kehidupan. Masyarakat menilai praktik KKN yang paling mencolok kualitas dan kuantitasnya adalah justru yang dilakukan oleh cabang-cabang pemerintahan, eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Menurut Maryam (2016) Pelaksanaan good governance yang baik adalah bertumpu pada tiga pilar dan penerapannya akan berjalan dengan baik jika didukung oleh tiga pilar yang saling berhubungan, yaitu negara/pemerintah dan perangkatnya sebagai regulator dunia usaha atau swasta sebagai pelaku pasar, dan



masyarakat sebagai pengguna produk dari dunia usaha, sehingga menjalankan good governance seyogyanya dilakukan bersama-sama pada tiga pilar/elemen tersebut. Bila pelaksanaan hanya dibebankan pada pemerintah saja maka keberhasilannya kurang optimal dan bahkan memerlukan waktu yang panjang.

B. PARADIGMA GOVERNANCE

Paradigma *governance* telah bergeser dari *government* ke *governance*, yang menekankan pada kolaborasi manajemen dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil. Pelayanan publik menjadi barometer keberhasilan mereka. Praktik *Good Governance* dapat dilaksanakan secara bertahap berdasarkan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Penyelenggaraan pelayanan publik adalah salah satu pilihan strategis penerapan *Good Governance* di Indonesia.

Dalam literatur, konsep *governance* sering dikacaukan dengan konsep *good governance*. Tony Bovaird dan Loffler (2003:100), berpendapat bahwa "sedangkan tata kelola adalah konsep positivistik yang menganalisis 'apa adanya', tata kelola yang baik jelas adalah konsep normatif yang menganalisis 'apa yang seharusnya terjadi'. (Jika pemerintahan adalah konsep positivistik, menganalisis "apa yang dimaksud dengan itu," maka pemerintahan yang baik adalah konsep normatif, menganalisis "apa yang seharusnya").

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber.
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.
2. Dilarang memuntakan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



1. Prinsip dan Karakteristik Governance

Menurut Chhotray dan Stoker (2009), *konsep governance* dibangun di atas empat elemen: pertama, aturan; kedua, konsep kolektif; ketiga, pengambilan keputusan; dan keempat, gagasan bahwa tidak ada sistem kontrol formal dalam pemerintahan yang dapat mendikte "hubungan dan hasil".

Elemen aturan Aturan yang tertanam dalam sistem pemerintahan dapat berkisar dari formal hingga informal. Prosedur pengambilan keputusan umumnya mengambil bentuk kelembagaan dan dapat relatif stabil dari waktu ke waktu, meskipun tidak selalu. Memang, salah satu alasan meningkatnya minat pada pemerintah adalah bahwa bentuk-bentuk pemerintahan kelembagaan yang mapan sedang ditantang, dan bentuk-bentuk pemerintahan baru muncul. Kami tertarik pada pengaturan formal yang ada dengan struktur pengambilan keputusan dan praktik, konvensi, dan kebiasaan yang lebih informal ketika mempelajari tata kelola.

Elemen kelompok Keputusan kolektif adalah keputusan yang dibuat oleh sekelompok orang. Hal terpenting dalam hal ini adalah kita dapat mengekspresikan preferensi kita melalui segala mekanisme melalui proses pengambilan keputusan yang disepakati atas hasil dari proses tersebut, yang kemudian akan diberlakukan. Beberapa individu biasanya mempunyai hak untuk mengajukan pertanyaan dalam pengambilan keputusan kolektif, tetapi mereka juga mempunyai tanggung jawab untuk menerima keputusan kolektif.



Elemen pengambilan keputusan yaitu dapat mengandung makna yang strategis tetapi prakteknya juga dapat ditemui sistem implementasi setiap hari atau dalam organisasi. Memutuskan sesuatu secara kolektif memerlukan aturan tentang siapa yang dapat memutuskan apa, dan bagaimana pembuat keputusan harus dibuat akuntabel. Kerangka kerja *governance* bisa berfokus pada sistem pengambilan keputusan kolektif dalam masyarakat atau proses internal dalam organisasi.

Tata kelola dapat merujuk pada pengambilan keputusan kolektif tentang isu-isu global dan aturan yang mengatur badan eksekutif atau administratif lokal. Sangat penting untuk membedakan antara elemen makro dan mikro dari debat tata kelola. Namun, perlu dicatat bahwa perspektif mikro dan makro saling terkait, dan sementara sebagian besar literatur mengambil perspektif yang lebih makro, kami percaya bahwa kedua perspektif menawarkan sesuatu yang bernilai. Poin terakhir yang perlu ditekankan dalam definisi kami tentang tata kelola adalah bahwa tidak ada sistem kontrol tata kelola formal yang "dapat mendikte" hubungan dan hasil. Atau, dengan kata lain, pemerintahan adalah dunia di mana "tidak ada yang bertanggung jawab". (Subhan, 2019)

Tata kelola yang baik atau buruk dapat ditentukan jika memenuhi semua prinsip tata kelola yang baik (Budiati, 2012) :

- a. Keterlibatan dalam masyarakat: Semua warga negara berhak untuk menggunakan kekuasaan pengambilan keputusannya, baik secara langsung maupun melalui lembaga yang sah yang



mampu mewakili kepentingan mereka secara efektif. Kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif dan kebebasan berkumpul dan berekspresi adalah dasar dari partisipasi komprehensif ini.

- b. Keaslian: berdasarkan informasi yang bebas, semua proses, lembaga, dan data pemerintah harus dapat diakses oleh pihak yang berkepentingan, dan data tersebut harus cukup untuk dipahami dan dipantau.
- c. Pertimbangan pemangku kepentingan: Semua proses dan lembaga pemerintah harus bertujuan untuk melayani semua pihak.
- d. Berpusat pada konsorsium: Untuk mencapai konsensus umum tentang apa yang menjadi kepentingan terbaik kelompok masyarakat, tata kelola yang baik bekerja untuk menjembatani kepentingan yang bersaing.
- e. Kesetaraan, misalnya Setiap warga negara mempunyai kesempatan untuk mempertahankan atau meningkatkan kesejahteraan mereka.

Pemerintahan monokratis, atau pemerintahan oleh satu orang, adalah kebalikan dari pemerintahan kolektif. Beberapa pengaturan menginisiasi wewenang dan paksaan, tetapi tidak pernah dalam jumlah atau kualitas yang cukup untuk memungkinkan mereka mengendalikan proses pengambilan keputusan. Negosiasi, signaling, komunikasi, dan pengaruh hegemonik adalah bentuk interaksi sosial dalam interaksi pemerintah daripada pengawasan

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber:
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.

2. Dilarang mengumunkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



dan kontrol langsung. Dengan kata lain, pemerintahan adalah dunia di mana "tidak ada yang bertanggung jawab."

Menurut Sedarmayanti (2003) konsep pemerintahan dibangun di atas tiga komponen kelembagaan: pertama adalah negara (government or state); yang kedua adalah sektor swasta (sektor swasta atau dunia usaha); dan yang ketiga adalah komunitas (komunitas). Ketiga elemen ini berinteraksi dan saling terkait. Pemerintah bekerja untuk menciptakan lingkungan politik dan hukum yang menguntungkan. Sektor swasta menghasilkan lapangan kerja dan pendapatan. Sedangkan masyarakat berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk melibatkan kelompok sosial dalam kegiatan ekonomi, sosial, dan politik. Ketiga komponen yang membentuk governance mempunyai tata kelola yang sama dan setara. Miftah Thoha, 2004:63). Kesetaraan ini akan berdampak signifikan terhadap upaya menciptakan tata pemerintahan yang baik.

Evaluasi kinerja dan pelaksanaan tugas pemerintah dalam makalah pertamanya, ia menjelaskan karakteristik sistem pemerintahan yang baik sebagai berikut: "legitimasi, kebebasan berserikat dan partisipasi, dan kebebasan media, kerangka hukum yang adil dan mapan yang ditegakkan secara tidak memihak, akuntabilitas birokrasi dan transparansi, informasi yang tersedia secara bebas dan valid, manajemen sektor publik yang efektif dan efisien, dan kerjasama antar pemerintah." Lebih lanjut, seperti dilansir Badan Administrasi Negara (LAN, 2007), UNDP

2. Dilarang mengemukakan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



menyampaikan kembali prinsip-prinsip *Good Governance* sebagai berikut:

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, secara langsung maupun melalui mediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya,
2. *Rule of Law*. Aturan hukum, keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi, badan usaha yang menyangkut masyarakat dilakukan berdasarkan hukum,
3. *Transparency*. Transparansi yaitu kebebasan arus informasi; dapat diketahui, dimonitor oleh banyak pihak mengenai kebijakan, proses-proses lembaga organisasi pemerintah,
4. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga pemerintah harus tanggap, responsif terhadap kepentingan *stakeholder*-nya,
5. *Consensus orientation*. Berorientasi pada kesepakatan yakni bisa menjadi perantara bagi kepentingan yang berbeda sebagai cara mencari alternatif terbaik dan membela kepentingan yang lebih luas,
6. *Equity*. Kesetaraan, semua warga negara laki-laki maupun perempuan, tanpa memandang status miskin-kaya, mempunyai peluang yang sama dalam mendapatkan kesejahteraan,
7. *Effectiveness and efficiency*. Setiap proses kegiatan, aktifitas lembaga pemerintah dapat menyelesaikan tugasnya sesuai dengan garis yang ditetapkan,

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber;

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

2. Dilarang mengumunkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab pada publik dan lembaga stakeholdernya,
9. *Strategic vision*. Visi strategis, para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *Good Governance* dan pengembangan SDM yang luas dan jauh ke depan sesuai keperluan pembangunan.

Pemerintahan dijalankan dengan mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan yang baik (*Good governance*) seperti transparansi, akuntabilitas, keadilan, dan kemandirian, sesuai dengan temuan Asian Development Bank (1999), pemerintah penerapan prinsip-prinsip *Good Governance* dalam pembangunan suatu negara menghasilkan korelasi positif antara praktik tata kelola yang baik dan hasil ekonomi yang lebih baik. Selain itu, praktik tata kelola yang baik dapat meningkatkan kualitas tata kelola, partisipasi, dan akuntabilitas sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik.

Keberhasilan dari konsep governance bisa dipahami melalui prinsip-prinsip yang ada didalamnya. Prinsip-prinsip ini digunakan sebagai tolok ukur kinerja pemerintah dalam mengelolah pemerintahan. Prinsip-prinsip yang ada pada good governance antara lain sebagai berikut (Handayani & Nur, 2019):

1. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat ialah keikutsertaan masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui perwakilan lembaga-lembaga yang sah untuk mengakomodir



kepentingan warga masyarakat. Partisipasi masyarakat dibangun berdasarkan prinsip kebebasan yang adil dan santun. Dengan adanya partisipasi dari masyarakat akan membuat suatu kebijakan menjadi lebih hidup, karena mempunyai ruk yang berasal dari lokalitas warga yang bersangkutan.

Supremasi Hukum

Hukum mempunyai peranan penting dalam menegakkan keadilan dan kebenaran. Hukum yang dibuat haruslah bersifat tidak memihak, adil, dan konsisten. Hukum harus diberlakukan tanpa pandang bulu, tidak melihat pada jabatan, materi, dan kekerabatan.

3. Transparansi

Transparansi diartikan dengan keterbukaan adalah pemerintahan menginisiasi kemudahan akses informasi kepada masyarakat terkait dengan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Informasi bisa diakses oleh semua warga masyarakat dengan memperhatikan pada ketentuan-ketentuan yang telah dibuat. Informasi haruslah bersifat update dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

4. Stakeholder

Stakeholder mempunyai peranan penting dalam membangun kemitraan dengan pemerintahan. Stakeholder disini bisa berkedudukan sebagai pengambil keputusan atau pelaksana program. Stakeholder mempunyai kepentingan tersendiri yang mana

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber.
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.
2. Dilarang memuntakan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



seharusnya berjalan selaras dengan kepentingan yang dibangun oleh pemerintah dan masyarakat.

5. Berorientasi pada Konsensus

Pemerintah mempunyai peran sebagai katalisator yakni menjembatani segala aspirasi dan kepentingan-kepentingan sehingga nanti bisa didapat sebuah konsensus yang berdasar pada kesepakatan bersama.

6. Kesetaraan

Seluruh warga masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dimata hukum dan untuk mencapai kesejahteraan. Prinsip kesetaraan akan memacu dampak keadilan dan pembangunan ekonomi yang stabil, karena semua rakyat mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk melakukan pengembangan diri tanpa adanya intervensi dari pihak manapun.

7. Efektifitas dan Efisiensi

Dalam menjalankan program-program dan kebijakan, pemerintah berpegang pada prinsip efektif dan efisien. Dimana program dikatakan efektif, jika program yang dijalankan dapat berjalan sesuai dengan yang telah ditetapkan sebelumnya. Pun dengan efisien, artinya pemerintah harus menggunakan anggaran dengan sebaik-baiknya sesuai dengan kebutuhan yang akan dilakukan.



8. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah segala bentuk kegiatan/program yang telah dilaksanakan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Bentuk pertanggungjawaban dapat berbeda-beda tergantung dari pihak yang terkait. Akuntabilitas yang dilakukan oleh pemerintah dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat.

Visi Strategis

Visi strategis adalah cara pandang yang digagas oleh pemerintah dan masyarakat dalam membangun ekonomi manusia untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Visi strategis adalah rancangan kegiatan/program apa yang ingin dicapai untuk mewujudkan tujuan negara. Cara pandang yang strategis akan membuat suatu negara untuk mempertahankan eksistensinya.

Sedangkan menurut United National Development Program (UNDP) prinsip good governance, terbagi menjadi 14, yaitu:

1. Partisipasi Masyarakat
2. Wawasan ke Depan
3. Keterbukaan dan Transparansi
4. Demokrasi
5. Profesionalisme dan Kompetensi
6. Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat
7. Desentralisasi
8. Komitmen pada Lingkungan Hidup
9. Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan
10. Profesionalisme dan Kompetensi



11. Keefisienan dan Keefektifan

12. Daya Tanggap Good

Dalam Good Public Governance terdapat lima asas yaitu

(Gumatri, 2018) :

Demokrasi

Demokrasi mengandung tiga unsur pokok yaitu partisipasi, pengakuan adanya perbedaan pendapat dan perwujudan kepentingan umum. Asas demokrasi harus diterapkan baik dalam proses memilih dan dipilih sebagai penyelenggara negara maupun dalam proses penyelenggaraan negara. Setiap orang atau warga masyarakat, laki-laki maupun perempuan mempunyai hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing. Setiap orang memiliki hak untuk menyampaikan pendapat bersuara dalam proses perumusan kebijakan publik, baik secara langsung dan tidak langsung. Sedangkan yang menjadi indikator demokrasi adalah:

- a. Penghormatan terhadap sesama
- b. Toleransi
- c. Penghargaan atas pendapat orang lain
- d. Kesamaan sebagai warga dan
- e. menolak adanya diskriminasi

Dasar hukum demokrasi di negara Indonesia bersumber dari Pancasila dan UUD 1945 sehingga sering di sebut demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila berintikan musyawarah untuk



mufakat, dengan berpangkal tolak pada paham kekeluargaan dan Gotong Royong yang ditujukan kepada kesejateraan yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur.

d. Transparansi

Transparansi mengandung unsur pengungkapan (disclosure) dan penyediaan informasi yang memadai dan mudah diakses oleh pemangku kepentingan. Transparansi diperlukan agar pengawasan oleh masyarakat dan dunia usaha terhadap penyelenggaraan negara dapat dilakukan secara obyektif. Untuk itu, diperlukan penyediaan informasi melalui sistem informasi dan dokumentasi yang dapat diakses dengan mudah tentang pola perumusan dan isi peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik serta pelaksanaannya oleh masing-masing lembaga negara. Lembaga negara harus selalu menyediakan dan mengumumkan informasi proses penyusunan peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik agar masyarakat dan stakeholder dapat memahami dan melaksanakannya. Hal ini diperlukan agar masyarakat dan stakeholder dapat mengawasi dan berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Dasar hukum transparansi adalah dengan mengacu pada Undang-Undang No. 14 tahun 2008, tentang Keterbukaan Informasi Publik adalah salah satu produk hukum Indonesia yang dikeluarkan dalam tahun 2008 dan diundangkan pada tanggal 30 April 2008 dan mulai berlaku dua tahun setelah diundangkan. Undang-undang yang

2. Dilarang mengemukakan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.



terdiri dari 64 pasal ini pada intinya menginisiasi kewajiban kepada setiap Badan Publik untuk membuka akses bagi setiap pemohon informasi publik untuk mendapatkan informasi publik, kecuali beberapa informasi tertentu.

Akuntabilitas

Akuntabilitas mengandung unsur kejelasan fungsi dalam organisasi dan cara mempertanggungjawabkannya. Akuntabilitas diperlukan agar setiap lembaga negara dan penyelenggaraan negara melaksanakan tugasnya secara bertanggung jawab. Untuk itu, setiap penyelenggaraan negara harus melaksanakan tugasnya secara jujur dan terukur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan kebijakan publik yang berlaku serta menghindari penyalahgunaan wewenang. Akuntabilitas publik terdiri atas dua macam, yaitu akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*) dan akuntabilitas horisontal (*horizontal accountability*) (Jones dan Maurice, 1996; Haryanto, dkk., 2007) dalam (Sumatri, 2018). Indikator akuntabilitas adalah:

- a. Peran yang Jelas
- b. Harapan dan kinerja yang Jelas
- c. Pelaporan kredibel
- d. Ulasan wajar dan penyesuaian (Akram)

Sedangkan dasar hukum akuntabilitas adalah mengacu pasal 3 UU No. 28 tahun 1999 menyatakan bahwa akuntabilitas adalah salah satu bagian dari asas umum penyelenggaraan negara. Asas akuntabilitas dalam undang-undang tersebut bermakna bahwa

2. Dilarang mengumunkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber.
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.



akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan penyelenggaraan negara harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Budaya Hukum

Budaya hukum mengandung unsur penegakan hukum secara tegas tanpa pandang bulu dan ketaatan terhadap hukum oleh masyarakat berdasarkan kesadaran. Santosa (2001:87) menegaskan, bahwa Perwujudan good governance harus di imbangi dengan komitmen pemerintah untuk menegakkan hukum yang mengandung unsur- unsur sebagai berikut :

- a. Supremasi Hukum, yakni setiap tindakan unsur-unsur kekuasaan negara dan peluang partisipasi masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara didasarkan hukum peraturan yang jelas dan dijamin pelaksanaannya secara benar serta independen.
- b. Kepastian hukum, bahwa setiap kehidupan berbangsa dan bernegara diatur oleh hukum yang jelas dan pasti, tidak duplikasi dan tidak bertentangan antara satu dengan lainnya.
- c. Hukum yang responsive, yakni aturan-aturan hukum disusun berdasarkan aspirasi masyarakat luas, mampu mengakomodasi segala kebutuhan publik secara adil.
- d. Penegakan hukum yang konsisten dan nondiskriminatif, yakni penegakan hukum yang berlaku untuk semua orang tanpa pandang bulu jabatan maupun status sosialnya sebagai contoh



aparatus penegak hukum yang melanggar kedisiplinan dan hukum wajib dikenakan sanksi.

d. Independensi peradilan, yakni peradilan yang independen bebas dari pengaruh penguasa atau pengaruh lainnya. Sayangnya, di negara kita independensi peradilan belum begitu baik dan dinodai oleh aparat penegak hukum sendiri, sebagai contoh kecilnya yaitu kasus suap jaksa. Masih banyak contoh kasus yang terjadi di republik ini yang semua itu terjadi karena rendahnya budaya hukum masyarakat. Sementara pengakuan bahwa Indonesia adalah negara hukum dapat dilihat pada Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Status sebagai negara hukum ini tentunya menjadi acuan untuk melakukan pembangunan hukum nasional. Setiap warga negara tentunya mempunyai peran yang sangat besar di dalam kehidupan status sebagai negara hukum.

e. Kewajaran dan Kesetaraan

Kewajaran dan Kesetaraan mengandung unsur keadilan dan kejujuran sehingga dalam pelaksanaannya dapat diwujudkan perlakuan setara terhadap pemangku kepentingan secara bertanggung jawab. Asas kesetaraan dan keadilan adalah kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan publik. Pemerintah harus bersikap dan berperilaku adil dalam menginisiasi pelayanan terhadap publik tanpa mengenal perbedaan kedudukan, keyakinan, suku, dan kelas sosial. Clean and good governance juga harus didukung dengan asas kesetaraan, yakni kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan. Asas ini harus diperhatikan secara sungguh- sungguh oleh semua



penyelenggara pemerintahan di Indonesia karena kenyataan sosiologis bangsa kita sebagai bangsa yang majemuk, baik etnis, agama, dan budaya. Indikator dari Kewajaran dan Kesetaraan adalah:

1. Pemberian akses pelayanan kepada masyarakat yang seluas-luasnya.
2. Pelayanan yang merata kepada masyarakat tanpa membedakan latar belakang suku, ras, agama, jenis kelamin, serta kemampuan atau status sosial-ekonomi. Dasar hukumnya dari Kewajaran dan Kesetaraan adalah Peraturan Menteri Negara BUMN Nomor PER-01/MBU/2011.

2. Penerapan Governance

Penerapan prinsip-prinsip *Governance* sangat penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik guna meningkatkan kinerja aparatur negara. Hal ini karena pemerintah merancang konsep prinsip *Good Governance* untuk meningkatkan potensi guna mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik. Lebih jauh, masyarakat percaya bahwa pelayanan publik yang dilakukan oleh pegawai tidak harus profesional, dan biayanya tinggi. Praktik *Good Governance* dapat dilaksanakan secara bertahap berdasarkan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Penyelenggaraan pelayanan publik adalah salah satu pilihan strategis penerapan *Good Governance* di Indonesia.

Ada beberapa alasan mengapa pelayanan publik harus mulai menerapkan *Good Governance*. Pelayanan publik sebagai penggerak utama juga dinilai oleh seluruh aktor dalam komponen



Good Governance. Pejabat publik, anggota masyarakat sipil, dan pemimpin bisnis semuanya tertarik untuk meningkatkan kinerja layanan pemerintah. Ada tiga alasan penting mengapa pembaruan pelayanan publik dapat mendorong *Good Governance* di Indonesia. Pertama, para pemangku kepentingan, termasuk pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha, percaya bahwa peningkatan kinerja pelayanan publik sangat penting. Kedua, pelayanan publik adalah domain dari tiga elemen pemerintahan yang berinteraksi secara intens. Ketiga, nilai-nilai yang menjadi ciri praktik *Good Governance* lebih mudah diterjemahkan.

Kondisi eksisting pelayanan publik oleh birokrasi pemerintah sarat dengan permasalahan, seperti prosedur pelayanan yang panjang, ketidakpastian waktu dan harga, serta faktor-faktor lain yang membuat pelayanan sulit bagi masyarakat untuk diakses dengan baik. Hal ini menumbuhkan ketidakpercayaan terhadap penyedia layanan, dalam hal ini birokrasi, yang menyebabkan masyarakat mencari cara alternatif untuk mendapatkan layanan, yaitu dengan mengeluarkan biaya tambahan. Selain hal-hal tersebut di atas, juga tentang bagaimana menginisiasi pelayanan publik.

Pelayanan yang diberikan oleh masyarakat yang seringkali melanggar harkat dan martabatnya sebagai warga negara. Publik diposisikan sebagai klien yang membutuhkan bantuan pejabat birokrasi, sehingga harus tunduk pada ketentuan birokrasi dan keinginan pejabat. Hal ini terjadi karena budaya yang berkembang di birokrasi selama ini bukanlah budaya pelayanan, melainkan budaya kekuasaan. Untuk menindaklanjuti kondisi tersebut perlu



dilakukan upaya peningkatan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik yang berkelanjutan guna mencapai pelayanan publik yang prima, karena pelayanan publik adalah suatu keniscayaan. fungsi utama pemerintah yang wajib diberikan sebaik-baiknya oleh pejabat publik.

Salah satu upaya pemerintah adalah dengan menerapkan prinsip-prinsip *Good Governance*, yang diharapkan dapat menginisiasi pelayanan masyarakat yang prima. Salah satu ciri pemerintahan yang baik adalah penyediaan layanan publik yang berkualitas. Dengan begitu, aparatur negara diharapkan dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara efektif dan efisien. Penerapan *Good Governance* diharapkan dapat memulihkan dan membangun kembali kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.. (Wijaya et al., 2018).

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber:
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan Universitas Riau.

2. Dilarang memuntakan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Riau.