

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pemerintahan dibentuk dengan maksud untuk membangun peradaban dan menjaga sistem ketertiban sosial sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar dalam konteks kehidupan bernegara. Dalam perkembangannya, konsep pemerintahan mengalami transformasi paradigma dari yang serba negara ke orientasi pasar (*market or public interest*), dari pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian ke orientasi *small and less government*, egalitarian dan demokratis, serta transformasi sistem pemerintahan dari yang sentralistik ke desentralistik.¹

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah landasan bagi penyusunan dan penerapan kebijakan negara yang demokratis dalam era globalisasi. Fenomena demokrasi ditandai dengan menguatnya kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, sementara fenomena globalisasi ditandai dengan saling ketergantungan antara bangsa, terutama dalam pengelolaan sumber-sumber daya ekonomi dan aktivitas dunia usaha.

¹ Bappenas. 2004, *Menumbuhkan Kesadaran Tata Kepemerintahan yang baik*, Jakarta: Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik, Hal. 1.

Kedua fenomena tersebut, baik demokratisasi maupun globalisasi, menuntut redefinisi peran pelaku-pelaku penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah sebelumnya memegang kuat kendali pemerintahan, cepat atau lambat mengalami pergeseran peran dari posisi yang serba mengatur dan mendikte ke posisi sebagai fasilitator. Dunia usaha dan pemilik modal, yang sebelumnya berupaya mengurangi otoritas negara yang dinilai cenderung menghambat aktivitas bisnis, harus mulai menyadari pentingnya regulasi yang melindungi kepentingan publik. Sebaliknya, masyarakat yang sebelumnya ditempatkan sebagai penerima manfaat (*beneficiaries*), mulai menyadari kedudukannya sebagai pemilik kepentingan yang juga berfungsi sebagai pelaku.²

Terjadinya krisis ekonomi di Indonesia antara lain disebabkan oleh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dan diatur dengan baik. Akibatnya timbul berbagai masalah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan ekonomi, serta kualitas pelayanan kepada masyarakat yang memburuk.³

² Lalolo Krina. 2003, ***Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Traansparansi dan Partisipasi***. Jakarta: BAPPENAS, Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik, Hal.1.

³ Muhamad Arifin Siregar, 2008, ***Penerapan Tata Kepemerintahan Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintahan Provinsi Bengkulu***, Semarang: Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Hal 3

Pemerintahan yang bersih umumnya berlangsung di negara yang masyarakatnya menghormati hukum. Pemerintahan yang seperti ini juga disebut sebagai pemerintahan yang baik. Pemerintahan yang baik itu hanya bisa dibangun melalui pemerintahan yang bersih dengan aparatur birokrasinya yang terbebas dari KKN. Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih, pemerintah harus memiliki moral dan proaktif serta *check and balances*.⁴ Tidak mungkin mengharapkan pemerintah sebagai suatu komponen dari proses politik memenuhi prinsip pemerintahan yang bersih apabila tidak memiliki moral, Proaktif serta *check and balances*.⁵

Korupsi di Indonesia sudah menjadi fenomena yang sangat mencemaskan, karena telah semakin meluas bukan hanya pada lembaga eksekutif, melainkan sudah merambah ke lembaga legislatif dan yudikatif. Kondisi tersebut telah menjadi salah satu faktor penghambat utama pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Ketidakberhasilan pemerintah memberantas korupsi secara tuntas juga semakin melemahkan citra pemerintah dimata masyarakat dalam pelaksanaan pemerintah yang tercermin dalam bentuk ketidakpercayaan masyarakat, ketidakpatuhan masyarakat terhadap hukum, dan bertambahnya jumlah angka kemiskinan absolute. Apabila tidak ada perbaikan yang berarti, maka kondisi tersebut pada

⁴ J.H. Parper, 2002, ***Filsafat Politik: Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiaveli***, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hal: 59

⁵ Suprianto, 2004, ***Syariat Islam dalam Mewujudkan "Clean Governance and Good Government"***. www. Transparansi.or.id. Hal: 1

akhirnya akan berpotensi membahayakan kesatuan dan persatuan bangsa.⁶

Berdasarkan Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Indonesia, menyebutkan bahwa pada tahun 2007 terdapat 17 (tujuh belas) kasus tindak pidana korupsi yang baru ditangani, diantaranya 9 (sembilan) kasus tindak pidana korupsi tersebut terjadi pada lembaga eksekutif. Selain itu yang menjadi perhatian adalah semua tindak pidana korupsi yang terjadi di daerah tersebut terkait dengan kegiatan pengadaan barang dan jasa pemerintah.⁷

Transparency International kembali meluncurkan Indeks Persepsi Korupsi (Corruption Perception Index / CPI) tahun 2011. Dalam survei yang dilakukan terhadap 183 negara di dunia tersebut, Indonesia menempati skor CPI sebesar 3,0, naik 0,2 dibanding tahun sebelumnya sebesar 2,8. "Namun, lompatan skor Indonesia dari 2,8 pada tahun 2010 dan 3,0 tahun 2011 bukanlah pencapaian yang signifikan karena Indonesia sebelumnya telah menargetkan mendapatkan skor 5,0 dalam CPI 2014 mendatang," ujar Ketua *Transparency International* (TI) Indonesia Natalia Subagyo saat melakukan jumpa pers di Graha CIMB, Jakarta, Kamis (1/12/2011). Hasil survei tersebut berdasarkan penggabungan hasil 17 survei yang

⁶ Said Fadhil, *Efektivitas Penanganan Korupsi pada Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono*, Samarinda: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III LAN Samarinda, Hal 2

⁷ KPK. 2008, *Annual Report Tahun 2007*. Jakarta: KPK, Hal, 57.

dilakukan lembaga-lembaga internasional pada 2011. Rentang indeks berdasarkan angka 0-10. Semakin kecil angka indeks menunjukkan potensi korupsi negara tersebut cukup besar. Indeks tersebut Indonesia berada di peringkat ke-100 bersama 11 negara lainnya yakni Argentina, Benin, Burkina Faso, Djibouti, Gabon, Madagaskar, Malawi, Meksiko, Sao Tome & Principe, Suriname, dan Tanzania. Sementara untuk kawasan Asia Tenggara, skor Indonesia berada di bawah Singapura (9,2), Brunei (5,2), Malaysia (4,3), dan Thailand (3,4)⁸.

Sehubungan dengan itu, sebuah konsep baru yang semula diperkenalkan lembaga-lembaga donor internasional, yaitu konsep tata pemerintahan yang baik (*good governance*), sekarang menjadi salah satu kata kunci dalam wacana untuk membenahi sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Konsep ini pertama diusulkan oleh Bank Dunia (World Bank), United Nations Development Program (UNDP), Asian Development Bank (ADB), dan kemudian banyak pakar di negaranegara berkembang bekerja keras untuk mewujudkan gagasan-gagasan baik menyangkut tata-pemerintahan tersebut berdasarkan kondisi lokal dengan mengutamakan unsur-unsur kearifan lokal.⁹

⁸ <http://nasional.kompas.com/read/2011/12/01/17515759> (diakses 01 Juli 2012)

⁹ Agus Dwiyanto, 2006, ***Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Public***. Yogyakarta: UGM Press, Hal. 78.

Tata pemerintahan yang baik dalam dokumen UNDP adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan Negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses, dan lembaga-lembaga di mana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingannya, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan di antara warga dan kelompok masyarakat.¹⁰

Konseptualisasi *good governance* lebih menekankan pada terwujudnya demokrasi, karena itu penyelenggaraan negara yang demokratis menjadi syarat mutlak bagi terwujudnya *good governance*, yang berdasarkan pada adanya tanggungjawab, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Idealnya, ketiga hal itu akan ada pada diri setiap aktor institusional dimaksud dengan memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai moral yang menjiwai setiap langkah *governance*.

Good governance menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, tetapi menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. *Good governance* juga berarti implementasi kebijakan sosial-politik untuk kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang-per-orang atau kelompok tertentu.¹¹

Keinginan mewujudkan *good governance* dalam kehidupan pemerintahan telah lama dinyatakan oleh para pejabat Pemerintah Pusat, Propinsi, dan Kabupaten/Kota. Presiden SBY bertekad menjadikan *good governance* sebagai bagian terpenting dari pemerintah ketika dilantik sebagai Presiden dengan memberikan

¹⁰ Lalolo Krina, *Op Cit.* Hal.4.

¹¹ *Ibid*, Hal.5.

instruksi kepada semua menteri untuk memberantas KKN dan mewujudkan pemerintah yang bersih. Para Walikota/Bupati serta sejumlah kalangan di luar pemerintahan juga banyak yang menyatakan ingin mewujudkan *good governance* menjadi praktik tata-pemerintahan sehari-hari di lingkungan mereka.

Pertanyaannya adalah, bagaimana mewujudkan *good governance* di dalam pemerintahan kita? Strategi apa yang sebaiknya dilakukan untuk mewujudkan *good governance*? Pertanyaan tersebut, tentu tidak mudah untuk menjawabnya karena sejauh ini konsep *good governance* sendiri memiliki arti yang luas dan sering dipahami secara berbeda-beda. Banyak orang menjelaskan *good governance* secara berbeda karena tergantung pada konteksnya. Dalam konteks pemberantasan KKN, *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang bersih dari praktik KKN. *Good governance* dinilai terwujud jika pemerintah yang berkuasa mampu menjadikan dirinya sebagai pemerintah yang bersih dari praktik KKN.

Proses demokratisasi, *good governance* sering mengilhami para aktivis untuk mewujudkan pemerintahan yang memberi ruang partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga di luar pemerintah sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antara Negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar. Adanya pembagian peran yang seimbang dan saling melengkapi antar ketiga unsur tersebut bukan hanya memungkinkan adanya *check and balance*

tetapi juga menghasilkan sinergi yang baik dalam mewujudkan kesejahteraan bersama.

Good governance sebagai sebuah gerakan juga didorong oleh kepentingan berbagai lembaga donor dan keuangan internasional¹² untuk memperkuat institusi yang ada di Negara dunia ketiga dalam melaksanakan berbagai kegiatan yang dibiayai oleh berbagai lembaga itu. Mereka menilai bahwa, kegagalan-kegagalan proyek yang mereka biayai merupakan akibat lemahnya institusi pelaksana di negara-negara dunia ketiga yang disebabkan oleh praktik *bad governance* seperti tidak transparan, rendahnya partisipasi warga, rendahnya daya tanggap terhadap kebutuhan warga, diskriminasi terhadap *stakeholders* yang berbeda, dan inefisiensi. Karena itu, lembaga keuangan internasional dan donor sering mengkaitkan pembiayaan proyek-proyek mereka dengan kondisi atau ciri-ciri *good governance* dari lembaga pelaksana.

Adanya perspektif yang berbeda dalam menjelaskan konsep *good governance* maka tidak mengherankan kalau kemudian terdapat banyak pemahaman yang berbeda-beda mengenai *good governance*. Namun, secara umum ada beberapa karakteristik dan nilai yang melekat dalam praktik *governance* yang baik. **Pertama**, praktik *governance* yang baik harus memberi ruang kepada aktor lembaga

¹² Di antara lembaga keuangan internasional yang secara aktif mendorong pengembangan *good governance* adalah Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia, serta sejumlah lembaga donor seperti CIDA, USAID, dan JICA.

non-pemerintah untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga memungkinkan adanya sinergi di antara aktor dan lembaga pemerintah dengan non-pemerintah seperti masyarakat sipil dan mekanisme pasar. **Kedua**, dalam praktik *governance* yang baik terkandung nilai-nilai yang membuat pemerintah dapat lebih efektif bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan bersama. Nilai-nilai seperti efisiensi, keadilan, dan daya tanggap menjadi nilai yang penting. **Ketiga**, praktik *governance* yang baik adalah praktik pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN dan berorientasi pada kepentingan publik. Karena itu, praktik pemerintahan dinilai baik jika mampu mewujudkan transparansi, penegakan hukum, dan akuntabilitas publik.

Tantangan utama dalam mewujudkan *good governance* adalah bagaimana mewujudkan ketiga karakteristik tersebut dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Tentu bukan pekerjaan yang mudah untuk mewujudkan ketiga hal itu dalam praktik pemerintahan sehari-hari di Indonesia. Tradisi pemerintahan yang ada sekarang ini masih sangat jauh dari ciri-ciri yang dijelaskan di atas. Pembagian peran antara pemerintah dan lembaga non-pemerintah sering masih sangat timpang dan kurang proporsional sehingga sinergi belum optimal. Kemampuan pemerintah melaksanakan kegiatan secara efisien, berkeadilan, dan bersikap responsif terhadap kebutuhan masyarakat masih sangat terbatas. Praktik KKN masih terus menggurita dalam

kehidupan semua lembaga pemerintahan baik yang berada di pusat ataupun di daerah.¹³

Strategi jitu perlu diambil oleh pemerintah dalam mengembangkan praktik *governance* yang baik. Luasnya cakupan persoalan yang dihadapi, kompleksitas dari setiap persoalan yang ada, serta keterbatasan sumberdaya dan kapasitas pemerintah dan juga non-pemerintah untuk melakukan pembaharuan praktik *governance* mengharuskan pemerintah mengambil pilihan yang strategis dalam memulai pengembangan praktik *governance* yang baik. Pembaharuan praktik *governance*, yang dalam banyak hal masih mencirikan *bad governance* menuju pada praktik *governance* yang baik, dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar, sejauh perubahan tersebut secara konsisten mengarah pada perwujudan ketiga karakteristik praktik pemerintahan sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Berdasarkan uraian diatas, penelitian ini dilakukan dengan mengambil judul “Revitalisasi Prinsip-Prinsip *Good Governance* Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik, Bersih, Dan Bebas Korupsi, Kolusi, Serta Nepotisme”.

¹³ Zudan Arif Fakrulloh, 2010, **Kode Etik Penyelenggara Negara Dalam Mewujudkan Good Governance**, Jakarta, Hal 3

B. Perumusan Masalah

1. Apa saja prinsip-prinsip *good governance* dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang baik bersih korupsi, kolusi serta nepotisme?
2. Bagaimana kendala-kendala pelaksanaan prinsip *good governance*?
3. Bagaimana upaya agar prinsip *good governance* dapat diterapkan agar tercipta pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi serta nepotisme?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan utama yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis prinsip-prinsip *good governance* dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang baik bersih korupsi, kolusi serta nepotisme.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala-kendala pelaksanaan prinsip *good governance*.
3. Untuk mengetahui dan mendapatkan pola upaya penerapan prinsip *good governance*.

D. Manfaat penelitian

Manfaat penelitian ini, dapat diharapkan berguna baik dari segi teoritis maupun segi praktis, kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Segi Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan hukum, pemerintah dan masyarakat pada umumnya serta di bidang ilmu pidana pada khususnya.

b. Segi Praktis

Memberikan pengetahuan dan masukkan kepada masyarakat, mahasiswa dan para penegak hukum dan dapat digunakan sebagai sarana informasi awal bagi para peneliti yang hendak meneliti kajian yang sama.

E. Kerangka Pemikiran

Prinsip-prinsip Pemerintah yang Baik muncul pasca perang dunia kedua. Saat itu seluruh dunia tengah kembali berbenah dari kehancuran akibat perang. Maka dibentuklah sebuah program internasional pembangunan kembali, yang melibatkan pendanaan besar-besaran yang sifatnya mendunia. Untuk itu akademis asal Amerika Serikat Harry Dexter White, dan ekonom asal Inggris, John

Maynard Keynes, menyarankan pembentukan forum keuangan bersama yang belakangan memiliki nama *International Monetary Fund* (IMF), yang dalam bahasa Indonesia disebut dengan Dana Moneter Internasional.¹⁴

Lembaga besar ini diharapkan dapat mencegah terjadinya kembali resesi besar yang masa itu nyaris membangkrutkan Dunia. Namun karena sadar upaya tersebut tak akan berhasil tanpa pembangunan kembali Eropa yang hancur-hancuran di kala itu, beberapa Pemimpin Negara bersepakat untuk membentuk *World Bank* (Bank Dunia). Lembaga baru ini bertugas mengembangkan program-program rekonstruksi Eropa. Baik Bank Dunia maupun Dana Moneter Internasional, keduanya secara resmi diratifikasi dalam konferensi *Bretton Woods, Connecticut, Amerika Serikat*, pada tahun 1944.¹⁵

Dana Moneter Internasional dan Bank Dunia kemudian menggodok prinsip yang sudah sejak awal diembannya sebagai bagian program pembangunan kembali Eropa. Prinsip-prinsip itu lalu dipertimbangkan sebagai program baku, baru pada tahun 1997 IMF secara resmi menggariskan pemerintahan yang baik sebagai prinsip yang harus diterapkan apabila sebuah Negara ikut serta dalam rekonstruksi keuangan lembaga tersebut.

¹⁴ Junito Drias, 2004, *Pemerintahan Yang Baik*, www. Transparasi. Or.id, Hal 1

¹⁵ *Ibid*

Prinsip-prinsip yang melandasi konsep tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai landasan *good governance*, yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Selain itu juga, *Good Governance* yang efektif menuntut adanya koordinasi dan integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi dari ketiga pilar yaitu pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta.

Berdasarkan teori dan praktik pemerintahan modern diajarkan bahwa untuk menciptakan *the good governance*, terlebih dahulu perlu dilakukan desentralisasi pemerintahan. Demokratisasi dan otonomisasi berpengaruh linear terhadap terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan meningkatnya kualitas kesejahteraan rakyat.¹⁶

Istilah *governance* sebenarnya sudah dikenal dalam literature administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak *Woodrow Wilson* memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu. Tetapi selama itu *governance* hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Wacana tentang *governance* yang baru muncul sekitar beberapa tahun belakangan ini, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan

¹⁶ Riyadi Soeprapto, 2004, ***Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah menuju Good Governance***, Jakarta: Habibie Center, Hal 5

internasional mempersyaratkan *good governance* dalam berbagai program bantuannya. Oleh para teoritis dan praktisi administrasi Negara Indonesia, *term good governance* diterjemahkan menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab, ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih.¹⁷

Perbedaan paling pokok antara konsep *government* dan *governance* terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep *government* berkonotasi bahwa peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas negara. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan.¹⁸

Kemudian secara implisit kata *good* dalam *good governance* sendiri mengandung dua pengertian; *pertama*, nilai yang menunjang tinggi kehendak rakyat dan nilai yang meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan kemandirian dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.¹⁹

Konsep *good governance* menjadi sangat populer dan sekarang diakui sebagai manifesto politik baru. Analisis Bank Dunia menekankan pentingnya *program governance*, yang mencakup kebutuhan akan kepastian hukum, kebebasan pers, penghormatan

¹⁷ Sofian Efendi. 2005, ***Membangun Budaya Birokrasi untuk Good Governance. Lokakarya Reformasi Birokrasi***. Jakarta: Departemen Pemberdayaan Aparatur Negara, Hal 2.

¹⁸ ***Ibid***

¹⁹ Tjahjanulin Domai, 2005, ***Dari pemerintahan ke pemerintahan yang baik***, Jakarta: Depdagri, Hal.6.

pada hak asasi manusia, dan mendorong keterlibatan warga negara dalam rangka pembangunan. Program *governance* memusatkan perhatian pada reduksi besaran organisasi birokrasi pemerintah; privatisasi badan milik negara; dan perbaikan administrasi keuangan.

Bank Dunia memberi batasan *Good Governance* sebagai pelayanan publik yang efisien, sistem peradilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggungjawab pada publiknya, pengelolaan kebijakan sosial ekonomi yang masuk akal, pengambilan keputusan yang demokratis, transparansi pemerintahan dan pertanggungjawaban finansial yang memadai, penciptaan lingkungan yang bersahabat dengan pasar bagi pembangunan, langkah untuk memerangi korupsi, penghargaan terhadap aturan hukum, penghargaan terhadap HAM, kebebasan pers dan ekspresi.²⁰

UNDP merumuskan tata pemerintahan sebagai penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan diantara mereka. Lebih lanjut, disebutkan bahwa dalam konteks pembangunan, definisi *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan, sehingga *good governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan social yang substansial dan penerapannya untuk menunjang pembangunan yang stabil dengan syarat utama efisien dan (relatif) merata.²¹

Konsep *good governance* adalah sebuah *ideal type of governance*, yang dirumuskan oleh banyak pakar untuk kepentingan praktis dalam rangka membangun relasi negara-masyarakat-pasar

²⁰ Suto Eko, 2008, Makalah "**Mengkaji Ulang Good Gvernance**", Yogyakarta, IRE, Hal,13.

²¹ Lalolo Krina. **Indikator dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi**. hal.6.

yang baik. Beberapa pendapat malah tidak setuju dengan konsep *good governance*, karena dinilai terlalu bermuatan nilai-nilai ideologis.

Meutia Ganie Rachman menyebutkan *good governance* sebagai mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sector negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif. Definisi ini mengasumsikan banyak aktor yang terlibat dimana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. Pesan pertama dari terminologi *governance* membantah pemahaman formal tentang bekerjanya institusi-institusi negara.²²

Purwo Santoso dengan keyakinan bahwa konsep *governance* yang lebih ideal adalah *Democratic Governance*, yaitu suatu tata pemerintahan yang berasal dari masyarakat (partisipasi), yang dikelola oleh rakyat (institusi demokrasi yang legitimate, akuntabel dan transparan), serta dimanfaatkan (responsif) untuk kepentingan masyarakat. Pada prinsipnya konsep ini secara substantif tidak berbeda jauh dengan konsep *Good Governance*, hanya saja tidak memasukkan dimensi pasar.²³

Menurut **MM. Bilah**, istilah *good governance* merujuk pada arti asli kata “*governing*” yang berarti mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik dalam suatu negeri. Karena itu *good governance* dapat diartikan sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu dalam tindakan dan kehidupan sehari-hari. Dengan demikian istilah *good governance* tidak terbatas pada negara atau pemerintahan, tetapi juga pada masyarakat seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan juga sektor swasta. Singkatnya tuntutan terhadap *good*

²² Meuthia Ganie-Rochman, 2000, dalam artikel berjudul “**Good governance : Prinsip, Komponen dan Penerapannya**”, Jakarta: yang dimuat dalam buku HAM : Penyelenggaraan Negara Yang Baik & Masyarakat Warga, Komnas HAM.

²³ Purwo Santoso, 2002, Makalah “**Institusi Lokal Dalam Perspektif Good Governance**”, Yogyakarta: IRE,

governance tidak selayaknya ditujukan hanya kepada penyelenggara negara atau pemerintahan, melainkan juga kepada masyarakat di luar struktur birokrasi pemerintahan yang bersemangat menuntut penyelenggaraan *good governance* pada negara.²⁴

Prinsip-prinsip *good governance* ²⁵(tata pemerintahan yang baik) menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 tahun 2005, yaitu :

1. Berkurangnya secara nyata praktek korupsi di birokrasi, dan dimulai dari tataran (jajaran) pejabat yang paling atas.
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel.
3. Terhapusnya aturan, peraturan dan praktek yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok atau golongan masyarakat.
4. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik.
5. Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan di atasnya.

Salah satu instrumen hukum yang sangat penting dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih adalah hukum administrasi, karena latar belakang lahirnya hukum administrasi, karena dari “ide

²⁴ MM Billah, 1996, *Membalik Kuasa Negara Ke Kendali Rakyat*, Jakarta : Pusat Studi Pengembangan Kawasan, Hal. 40.

²⁵ Sedarmayanti., 2007, *Good Governance dan Good Corporate Governance*, Bandung: Mandar Maju, Hal. 9.

rechstaat" (negara hukum) yakni perlindungan hukum bagi rakyat dari kekuasaan pemerintah.²⁶

Menurut **Philipus M. Hardjon**²⁷, pemerintahan yang bersih bukanlah suatu konsep, oleh karena itu tidak ada ukuran normatif suatu pemerintahan yang bersih. Pemerintahan yang bersih umumnya berlangsung di negara yang masyarakatnya menghormati hukum, pemerintahan yang seperti ini juga disebut sebagai pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang bersih (*clean government*) terkait erat dengan akuntabilitas administrasi publik dalam menjalankan tugas, fungsi dan tanggung jawabnya. Apakah dalam menjalankan tugas, fungsi dan wewenang yang diberikan kepadanya, mereka tidak melakukan tindakan yang menyimpang dari etika administrasi (*mal-administrations*). Wujud konkrit tindakan administrasi publik yang menyimpang dari etika administrasi (*mal-administrations*) adalah melakukan tindakan korupsi, kolusi, nepotisme dan sejenisnya. Untuk menemukan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, itu sangat tergantung pada hal-hal berikut, yaitu :²⁸

1. Pelaku-pelaku dari pemerintahan dalam hal ini sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya aparturnya.
2. Kelembagaan yang dipergunakan oleh pelaku-pelaku pemerintahan untuk
3. mengaktualisasikan kinerjanya.

²⁶ Sedarmayanti, *Op.cit*, Hal. 10

²⁷ *Ibid*, Hal 16

²⁸ *ibid*

4. Untuk kekuasaan yang mencerminkan seberapa jauh sistem pemerintahan itu harus diberlakukan.
5. Kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berakhlak, berwawasan (*visionary*), demokratis dan responsif.

Sedangkan prinsip pemerintahan yang bersih di Indonesia telah diwujudkan dalam bentuk Tap MPR No. XI / MPR / 1999 dan Undang-Undang No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian secara umum dapat dikatakan sebagai suatu pendekatan umum kearah fenomena yang dipilih oleh peneliti untuk diselidiki atau suatu pedoman untuk mengarahkan penelitian. Hakikat penelitian itupun merupakan suatu penemuan informasi lewat prosedur tertentu atau lewat prosedur terstandar. Dengan prosedur tertentu itu diharapkan orang lain dapat mengikuti, mengulangi atau menguji keaslian (*validitas*) dan keterandalan (reliabilitas informasi yang diteliti).

Bertolak dari pengertian metode penelitian di atas, maka dalam menggambarkan atau mendeskripsikan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, penulis lebih menekankan pada penjelasan mengenai pendekatan penulis terhadap permasalahan yang diteliti. Berkaitan dengan ini perlu dikemukakan penjelasan mengenai prosedur diperolehnya data dan cara pembahasannya.

1. Metode Pendekatan

Sesuai dengan tujuan penelitian hukum ini, maka penelitian yang digunakan adalah metode pendekatan Normatif karena pendekatan normatif yang dimaksudkan sebagai usaha untuk mendekati masalah yang diteliti dengan sifat hukum normatif.

Pendekatan normatif meliputi asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi (penyesuaian) hukum, perbandingan hukum yang berhubungan dengan pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang baik bersih korupsi, kolusi serta nepotisme. Penelitian ini juga dimaksudkan untuk melakukan penelitian mengenai *problem identification*, dan *problem solution*.²⁹ Penelitian hukum normatif merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian tesis ini, menggunakan spesifikasi penelitian yang bersifat deskriptif analitis. Yang menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang baik bersih korupsi, kolusi serta nepotisme. Metode deskriptif adalah prosedur

²⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2004, **Penelitian Hukum Normatif "Suatu Tinjauan Singkat"**, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, Hal 50-51

pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta – fakta yang tampak.

Selanjutnya dilakukan analisis melalui peraturan-peraturan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum, pendapat sarjana, praktisi, dan praktek pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang baik bersih korupsi, kolusi serta nepotisme. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif-analitis yang dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki, dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan objek penelitian pada saat sekarang, berdasarkan fakta-fakta yang tampak sebagaimana adanya.

2. Jenis Data

Penelitian hukum yang bersifat normatif selalu menitikberatkan pada sumber data sekunder. Data sekunder pada penelitian dapat dibedakan menjadi bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier³⁰. Dalam penelitian ini, bersumber dari data sekunder sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti Undang-undang Dasar Negara Republik

³⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, Hal. 11-12

Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XI/MPR1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 Tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *E-Government*, dan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi.

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, antara lain berupa: tulisan-tulisan atau pendapat para pakar hukum, khususnya pakar hukum pidana mengenai pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang baik bersih korupsi, kolusi serta nepotisme.
- c. Bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris, dan kamus hukum.

3. Metode Pengumpulan Data

Jenis data yang dijadikan bahan penelitian dalam penelitian ini meliputi bahan dalam penelitian hukum normatif yang lebih menitik beratkan pada penelitian data sekunder.

Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan baik data sekunder yang bersifat publik maupun data yang dipublikasikan, yang merupakan data sekunder di bidang ilmu hukum.

Sumber data yang dipergunakan terdiri dari data primer dan data sekunder. Untuk data sekunder, sumber data yang dipergunakan lebih menitikberatkan pada berbagai dokumen peraturan perundang-undangan, sumber-sumber hukum dan peraturan perundang-undangan negara lain, hasil penelitian dan kegiatan ilmiah lainnya baik nasional maupun internasional.

4. Metode Analisa Data

Metode analisa data yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode analisa kualitatif normatif yaitu analisis data non statistik yang disesuaikan dengan data yang akan dikumpulkan yaitu data yang deskriptif. Analisa kualitatif normatif ini dilakukan secara deskriptif dan preskriptif, karena dalam penelitian ini bermaksud untuk melukiskan data sebagaimana adanya dan juga bermaksud melukiskan realita terkait dengan masalah pelaksanaan prinsip-

prinsip *good governance* dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang baik bersih korupsi, kolusi serta nepotisme.

G. Sistematika Penulisan

Di dalam penulisan tesis ini dibagi menjadi 4 (empat) Bab, yakni:

1. Bab I tentang Pendahuluan yang terdiri dari Sub Bab A mengenai latar belakang, Sub Bab B menerangkan tentang perumusan masalah, Sub Bab C apa yang menjadi tujuan penelitian ini, Sub Bab D mengenai manfaat penelitian, Sub Bab E mencantumkan mengenai kerangka pemikiran, Sub Bab F tentang metode penelitian, dan Sub Bab H tentang sistematika penulisan.
2. Bab II berisi Tinjauan Pustaka yang menjelaskan Sub A Tinjauan Umum mengenai Good Governace, Sub B mengenai Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik.
3. Bab III uraian hasil penelitian dan pembahasan yang berisi tentang pertama prinsip-prinsip *good governance* dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang baik bersih korupsi, kolusi serta nepotisme, kedua kendala-kendala pelaksanaan prinsip *good governance*, dan ketiga upaya agar prinsip good governance dapat diterapkan agar tercipta pemerintahan yang bersih dari KKN
4. Bab IV Penutup yang berisi kesimpulan dan saran yang merupakan hasil dari penelitian yang telah dilakukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai *Good Governance*

1. Sejarah *Good Governance*

Pada umumnya, ahli mengartikan *good governance* dengan pemerintahan yang bersih atau *clean government*. Hal ini mengarah pada pemerintahan bersih dan berwibawa, menunjukkan suatu pemikiran awal, tentang *good governance* sebagai paradigma baru administrasi/manajemen pembangunan. *good governance* adalah suatu bentuk manajemen pembangunan, yang juga disebut administrasi pembangunan. Administrasi pembangunan / manajemen pembangunan menempatkan peran sentral pemerintah. Pemerintah menjadi *agent of change* dari suatu masyarakat (berkembang/developing) dalam negara berkembang. *agent of change* (agen perubahan) dan karena perubahan yang dikehendaki. ³¹*Planned*, perubahan berencana, maka juga disebut *agent of development*; pendorong pembangunan, perubahan masyarakat bangsa. Pemerintah mendorong melalui kebijaksanaan - kebijaksanaan dan program-program, proyek-proyek, bahkan, industri-industri dan peran

³¹ Lilin Budiati, 2012, *Good Governance Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Bogor: Ghalia Indonesia, Hal 33

perencanaan serta *budget*. Dengan perencanaan dan *budget* juga, menstimulasi investasi sektor swasta. Kebijakan dan persetujuan penanaman modal di tangan pemerintah.

Good governance tidak lagi hanya pemerintah, tetapi juga citizen masyarakat dan terutama sektor usaha/swasta yang berperan dalam *governance*. Jadi, ada penyelenggara pemerintah, penyelewenan swasta, dan organisasi masyarakat. Hal ini karena perubahan paradigma pembangunan dengan peninjauan ulang peran pemerintah dalam pembangunan, yang semula bertindak sebagai regulator dan pelaku pasar, menjadi bagaimana menciptakan iklim yang kondusif dan melakukan investasi prasarana yang mendukung dunia usaha. Sudah barang tentu, ini bisa dilakukan apabila masyarakat dan sektor swasta sendiri sudah semakin mampu/berdaya. Justru sekarang adalah usaha pembangunan melalui koordinasi, sinergi (keselarasan kerja/interaksi) antara pemerintah - masyarakat – swasta. Mungkin dapat dilihat sebagai bentuk pemerintah memberdayakan masyarakat terutama sektor usaha agar menjadi *partner* pemerintah.³²

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik harus dikelola melalui pemerintahan yang bersih yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Adapun pengertian daripada korupsi,

³² *ibid*, Hal 34

kolusi dan nepotisme berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan terbebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme adalah sebagai berikut.

Korupsi adalah tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tindak pidana korupsi.

Kolusi adalah permufakatan atau kerjasama secara melawan hukum antar-Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat dan atau negara.

Nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.

Bahkan, masyarakat dunia sekarang sudah lebih *private sector led growth* (di Indonesia, investasi nasional 70% oleh swasta). Justru, diusahakan koordinasi sinergi antar pemerintah dengan masyarakat, terutama dengan dunia usaha/swasta. Mengenai *citizen*, dimaksudkan masyarakat yang terorganisasi³³. *good governance* dimaksud mendukung proses pembangunan yang *empower* sumber daya dan pengembangan institusi yang

³³ Edi Santosa, 2001, ***Kelembagaan Lingkungan dalam Era Otonomi Daerah, Reformasi Birokrasi***, Semarang: PUSKODAK, FISIP UNDIP.

sehat menu sistem produksi yang efisien oleh semua unsur *governance*. Memang *good governance* dalam sejarah perkembangan program Bank Dunia lebih diarah untuk pembangunan ekonomi atau pemulihan ekonomi, misalnya upaya menghilangkan *negative influencing factors hindering positive economic development*, tetapi sebenarnya juga dalam menyelenggarakan kehidupan sosial politik yang sehat.

Adanya *shift*, pergeseran penting peranan Negara yang dominan melalui perencanaan ekonomi, ke arah pemanfaatan ekonomi mekanisme pasar sebagai dasar pengambilan kebijakan pemerintahan keputusan (transaksi) ekonomi oleh masyarakat sendiri. Semula sebagai *agent of development*, yaitu semula strategi dan kebijaksanaan mendorong pembangunan sosial ekonomi dilakukan oleh pemerintah, berkembang kearah upaya utama pembangunan melalui peran masyarakat, khususnya sektor swasta. Ini juga disebut perkembangan dari *public sector led* ke arah *private sector led development*. Suatu perkembangan daripada manajemen pembangunan yang lebih mendasarkan pada upaya pertumbuhan pembangunan oleh sektor masyarakat swasta, melalui pemanfaatan mekanisme pasar, melalui proses *market driven growth*. Perkembangan ini juga terjadi bersamaan dengan perkembangan dari kebijaksanaan substitusi impor ke arah ekspor ke pasar dunia,

dari manajemen ekonomi yang *inward looking* ke manajemen ekonomi yang *outward looking*.

Dalam hubungan dengan atau negeri pun, tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, melainkan oleh sektor swasta dan organisasi masyarakat. Kenyataan ini juga mendorong berkembangnya *good governance*.

2. Lahirnya Prinsip *Good Governance*.

Munculnya konsep *good governance* berawal dari adanya kepentingan lembaga-lembaga donor seperti PBB, Bank Dunia, IMF dalam memberikan bantuan pinjaman modal kepada Negara-negara yang sedang berkembang. Dalam perkembangan selanjutnya *good governance* ditetapkan sebagai syarat bagi Negara yang membutuhkan pinjaman dana, sehingga *good governance* digunakan sebagai standar penentu untuk mencapai pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan.

³⁴Hal tersebut dapat dimaklumi, karena konsep dan program lembaga-lembaga donatur dunia berorientasi pada pengentasan kemiskinan, dan kemiskinan menjadi salah satu faktor berkembangnya pembangunan dalam suatu Negara.

Konsep *good governance* mengemuka menjadi paradigma tidak dapat dilepaskan dari adanya konsep *governance*, yang menurut sejarah pertama kali diadopsi oleh para praktisi di

³⁴ Hafifah SJ Sumarto, 2003, *Inovasi, Partisipasi Dan Good Governance*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Hal 5

Lembaga pembangunan internasional, yang mengandung konotasi kinerja efektif yang terkait dengan management publik dan korupsi. Di dalam literature *governance* didefinisikan secara variatif oleh beberapa penulis dan beberapa lembaga nasional dunia. Seperti halnya dikemukakan oleh United Nations Development Programme (UNDP) yang mengartikan *governance*, "the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs at all levels".³⁵ Dengan demikian kata "*governance*" berarti "penggunaan" atau pelaksanaan, yakni penggunaan politik, ekonomi dan administrasi untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Disini tekanannya pada kewenangan, kekuasaan yang sah atau kekuasaan yang memiliki legitimasi.³⁶

Selain itu menurut World Bank, kata *governance* diartikan sebagai "*the way state power is used in managing economic social resources for development society*"³⁷, yang oleh **Sadu Wasistiono** dimaknai sebagai "cara", yakni cara : bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumber daya - sumber daya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat.

³⁵UNDP dalam Sadu Wasistiono, 2003, **Kapita Selektta Penyelenggaraan Pemerintahan**, Bandung: Fokusmedia, Cet.ketiga, Hal 30

³⁶ *Ibid*

³⁷ World Bank dalam *ibid*

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public good and service*.³⁸ **Pinto** mengartikan *governance* sebagai praktek penyelenggara kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya,³⁹ dan **Ganie Rochman** mengartikan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif, Lebih lanjut **Ganie** mengatakan, bahwa dalam pengelolaan tidak terbatas melibatkan pemerintah dan negara (state), akan tetapi juga peran berbagai aktor diluar pemerintah dan negara tersebut, sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas.

Dari beberapa definisi di atas dapat ditelaah, bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan pelibatan beberapa unsur sebagai *stakeholder*, tidak terbatas pada pemerintah (*government*) atau negara (state tetapi juga unsur non-pemerintah (*privaat sector*) dan masyarakat (*society*). Sehingga pemerintahan (*governance*) dapat tercipta dengan baik apabila

³⁸ Lembaga Administrasi Negara Dan Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan, ***Akuntabilitas dan Good Governance***, Jakarta: 2000, Hal 1

³⁹ Pinto dalam Nisjar S.Karhi, 2001, ***Beberapa Catatan Tentang "Good Governance"***, Jurnal Administrasi Dan Pembangunan, Vol. 1 No. 2, 1997, Hal 119, Widodo, ***Good Governance***, Surabaya: Insan Cendekia, Hal 18

unsur-unsur dimaksud sebagai yang sinergi dan saling mendukung serta memiliki suara dalam mempengaruhi pembuatan keputusan.

Proses penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan dimaksud menghendaki adanya akuntabilitas, transparansi, terbuka, bertanggungjawab. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh **Ford Foundation** sebagai salah satu lembaga yang menjadi pionir program *governance*, bahwa pemerintah yang efektif tergantung pada legitimasi yang diperoleh dari partisipasi yang berbasis luas, keadilan dan akuntabilitas. Beranjak dari pengertian *governance* sebagai "cara" atau "penggunaan" atau "pelaksanaan" di atas, dengan demikian *good governance* mengandung makna suatu cara dan pelaksanaan yang baik, baik dalam arti tindakan atau perilaku *stakeholder* dalam menjalankan pemerintahan (*government*) pada etika atau moral.

Istilah *governance* dan *good governance* telah mulai dipublikasikan oleh Bank Dunia pada tahun 1992 yang diterbitkan dengan judul: *Governance and Development*. Didalam publikasi tersebut *governance* didefinisikan "*the manner in which power is exercised in the management of a country's social and economic sources for development*". Kemudian pada tahun 1995 **Asean Development Bank (ADB)** memiliki *policy*

paper bertajuk *governance: Sound Development Management*, dan mengartikulasi empat esensi *good governance*, yaitu *accountability, participation, predictability, dan transparency*. Lebih jauh lagi **United Nation Development Program (UNDP)**. menyebutkan ciri-ciri dari *good governance*, yakni mengikutsertakan semua, transparan dan bertanggungjawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.⁴⁰

Istilah *good governance* secara etimologi diterjemahkan menjadi pengelolaan yang baik atau penyelenggaraan yang baik, tata pemerintahan yang baik. dan berwibawa.⁴¹ Bahkan ada pendapat yang mengatakan istilah *good governance* lebih tepat diganti dengan istilah *ethical*.⁴² Di dalam mendefinisikan *good governance* sangat variatif dan tidak ada keseragaman, bahkan Bank Dunia sendiri tidak memberikan definisi yang baku akan tetapi hanya memberikan ciri-ciri tentang *good governance*,

⁴⁰ joko widodo, **Op Cit**, Hal 3

⁴¹ Bank Dunia dalam Miftah Toha, 1999, "**Transparansi dan Terhadap Tindakan Pemerintah**", Jakarta: Makalah Seminar Hukum Nasional ke-7, Hal 2

⁴² Frans H. Winarta, 7 Nopember 1999, "**Governance and Corruption** ", Makalah Governance in East Asia Realities, Problem, and Challe oleh CSIS, Jakarta, Hal 3

dimana tata pemerintahan yang baik harus *predictable*, terbuka dan dalam proses pengambilan kebijaksanaan bebas dari kecurigaan dan dapat dipertanggungjawabkan. Sehingga pemerintahan harus dijalankan dengan akuntabilitas, transparansi, terbuka, menerima perbedaan dan kontrol masyarakat, dan *rule of law* harus ditegakkan secara eksklusif.⁴³

Dilihat dari segi kepentingan, *good governance* dapat dimaknai sebagai cita-cita (*idee*) dan sebagai suatu keadaan atau kondisi. Sebagai cita-cita (*idee*), karena merupakan suatu keinginan agar penyelenggaraan pemerintahan diselenggarakan dengan bersih (*clean governance*), dalam arti terbebas dari penyimpangan-penyimpangan yang dapat merugikan Negara atau masyarakat.

Konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut terwujud, jika pemerintahan diselenggarakan dengan transparan, responsif, partisipatif, taat pada ketentuan hukum (*rule of law*), berorientasi pada konsensus, adanya kebersamaan, akuntabilitas dan memiliki visi yang strategis.

Sedangkan dikatakan sebagai suatu keadaan atau kondisi, bila dimungkinkan pemerintahan telah dijalankan sesuai asas dan konsep *good governance*, sehingga keadaan pemerintah telah tertata, teratur, tertib, bersih, tanpa cacat, baik

⁴³ Bank Dunia dalam Miftah Toha, *Op Cit*

dan cukup berwibawa. Akan tetapi secara filosofis *good governance*, dimaknai sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dan bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masyarakat/publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu didalam tindakan dan kehidupan keseharian.⁴⁴ Pendapat di atas menekankan, bahwa faktor utama dari terwujudnya *good governance* adalah tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dalam arti nilai-nilai yang baik.

Nilai-nilai baik atau tidak baik dimaksud masuk pada tataran etika atau moral. Menurut teori tentang moral, perkataan "moral" sebagai keseluruhan kaidah dan nilai. Etika adalah teori tentang moral, sehingga perkataan moral disamakan dengan etika.⁴⁵ JJ.H. Bruggink mengartikan "moral" sebagai keseluruhan kaidah dan nilai berkenaan dengan ihwal "baik" atau perbuatan baik manusia, perbuatan dimaksud mencakup merasa, berfikir atau berbicara yang apabila perbuatannya itu memenuhi kaidah atau nilai tersebut berarti baik, dan apabila tidak memenuhi kaidah atau nilai (sebaliknya) berarti perbuatan seseorang atau

⁴⁴ Billah, October 2001.dalam Pendahuluan Kumpulan Makalah "**Workshop and Seminar on Good Governance** ", Surabaya: kerjasama Utrecht University dan Airlangga University, Hal 4-6.

⁴⁵ R. van Haersolte sebagaimana disitir oleh JJ.H.Bruggink mengadakan pembedaan yang sama: Perkataan "etika" kadang-kadang digunakan sebagai sinonim "moral". Perkataan "etika" telah dibuat menjadi perkataan khas oleh para cendekiawan Yunani yang sering dipergunakan untuk menunjuk pada refleksi intelektual terhadap moral. Jadi etika adalah pemikiran meta moral, pemikiran dan pembahasan tentang moral.

pribadi dari orang itu dinilai sebagai jahat atau jelek. Kaidah dan nilai ini adalah suatu sistem konseptual yang mewujudkan bagian dari kehidupan rohani manusia.⁴⁶ pendapat lain dikemukakan oleh **Robert C. Salomon** yang mengartikan "etika" adalah merupakan bagian dari filsafat yang meliputi hidup baik, menjadi orang yang baik, berbuat baik, dan menginginkan hal-hal yang baik dalam hidup.⁴⁷ Sehingga etika dan moral adalah merupakan kaidah atau norma, dimana norma moralitas adalah aturan, standar, atau ukuran yang dapat kita gunakan untuk mengukur kebaikan atau keburukan suatu perbuatan.⁴⁸ Sesuatu perbuatan yang secara positif sesuai ukurannya dapat dikategorikan bermoral atau moral baik. dan apabila secara positif tidak sesuai ukurannya dapat disebut tidak bermoral atau moral buruk.

Selain itu etika adalah merupakan salah satu norma yang tidak dirumuskan dalam suatu ketentuan hukum, sehingga apabila penyelenggaraan pemerintahan secara positif sesuai ukuran sebagaimana dirumuskan dalam asas-asasnya. maka pemerintahan akan dinilai baik, namun apabila sebaliknya pemerintahan akan dinilai buruk.

⁴⁶ JJ.H. Bruggink diterjemahkan oleh Arief Sidharta, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, Hal 223-224

⁴⁷ Robert C. Salomon dan Ando Karo-Karo, 1987, *Etika Suatu Pengantar*, Jakarta: Erlangga, Hal 2

⁴⁸ W. Poespoprodjo, 1998, *Filsafat Moral Kesusilaan Dalam Teori dan Praktek* Bandung: Grafika, Hal 134

Tingkah laku dimaksud dapat dari badan atau lembaga penyelenggara pemerintahan, masyarakat atau lembaga non-pemerintahan (*non-governmental organization*). Dengan demikian terwujudnya *good governance* tidak semata-mata ditentukan oleh lembaga pemerintah saja, akan tetapi juga dari komunitas masyarakat ataupun organisasi masyarakat.

Berkaitan dengan *good governance* **Anggito Abimanyu** pernah mengemukakan sebagaimana disitir oleh **Mahfud MD** bahwa *good governance "is participatory, transparent and accountable, effective and equitable. And it promotes the rule of law"* dan *"good governance will never credible as long as governance conditionally is imposed on a country without consulting civil society"*.⁴⁹ Pendapat lain menurut **Miftah Thoha** *good governance* disimpulkan sebagai tata pemerintahan terbuka, bersih, berwibawa, transparan dan bertanggungjawab.⁵⁰ Dan menurut pendapat Bank Dunia dalam laporannya mengenai *"Good Governance and Development"* tahun 1992 yang dikutip oleh **Bintan R. Saragih**, mengartikan *good governance* sebagai "pelayanan publik yang efisien, sistem

⁴⁹ Anggito Abimanyu dikutip oleh Mahfud MD, 12-15 Oktober 1999, dalam makalah berjudul "**Kapabilitas DPR Dalam Pemantapan Good Governance**", disampaikan dalam *Hukum Nasional Reformasi Hukum Menuju Terwujudnya Masyarakat Madani (Civil Society)*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman RI, Hal 22

⁵⁰ Miftah Toha, makalah pembandingan dengan judul "**Transparansi dan Pertanggungjawaban Publik Terhadap Tindakan Pemerintah**" dalam Bintan R. Saragih, makalah pembandingan berjudul "**Kapabilitas DPR Dalam Pemantapan Good Governance**", dalam *ibid*, h. 4.

pengadilan yang dapat diandalkan, pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountable*) pada publiknya.

Disimak dari beberapa pengertian di atas, bahwa di dalam mengartikan atau mendefinisikan *good governance* sangat dipengaruhi oleh faktor pendekatan baik ruang lingkup, hubungan bidang, lembaga atau organisasi. Hal ini dapat dilihat dari pengertian yang dikemukakan di atas sangat variatif. Seperti pengertian lain yang dikemukakan oleh UNDP (*United Nations Development Programme*) sebagai suatu pengertian yang sangat luas menyebutkan, bahwa :

Good governance adalah suatu hubungan sinergi antara negara, sektor swasta (pasar), dan masyarakat yang berlandaskan pada sembilan karakteristik, yakni: partisipasi, *rule of law*, transparansi, sikap responsif, berorientasi konsensus, kesejahteraan / kebersamaan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis.⁵¹

Pemerintahan (*governance*) pada dasarnya bisa baik atau bisa buruk, pemerintahan dikatakan baik (*good governance*) manakala tujuan bersama dijalankan dengan baik, memperhatikan proses pembuatan keputusan, menjalankan fungsi peraturan, kekuasaan dijalankan sebagaimana mestinya, dan lembaga yang teratur. Dikatakan buruk apabila tujuan sedikit dijalankan, kurang memperhatikan proses pembuatan

⁵¹ Centre of Public Policy Study, 4-6 October 2001, ***LSM dan Otonomi Daerah Membangun Peran Untuk Demokrasi dan Good Governance*** dalam reader ***Workshop and Seminar on Good Governance***, Surabaya: diselenggarakan kerjasama Utrecht University dan Airlangga University, Hal 7

keputusan, tidak berfungsinya peraturan dan kekuasaan dijalankan secara sewenang-wenang. Hal yang sama dikatakan oleh **Carolina G. Hernandez** bahwa:

*in general governance can be good or bad: good when collective goals are served well, the processes of decision making are observed governors perform their functions and exercise their power properly, and the organization is sustained. It is bad when only the goal of a few, especially the governors are served, prescribed processes are breached, power and entitlements are abused, and when the organization's survival is threatened or the organization fragment or dies.*⁵²

Disini dapat dipahami, bahwa baik dan tidaknya suatu pemerintahan sangat ditentukan oleh tujuan dan proses pembuatan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akan menjadi baik apabila tujuan bersama dijalankan dengan baik, proses pengambilan keputusan yang berorientasi pada tujuan bersama, pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi dan menjalankan kewenangan dengan sebaik-baiknya secara terus-menerus (berkelanjutan). Dan akan menjadi buruk apabila tujuan yang sempit hanya khusus untuk kepentingan pemerintah, proses pengambilan keputusan ditentukan sendiri oleh pemerintah dan disalahgunakan, penyelenggaraan pemerintahan terpecah-pecah atau tidak jalan.

⁵² Carolina G Hernandez, Makalah dengan judul "**Governance, Civil, Society , and Democracy**" disampaikan dalam Work Shop and Seminar on **Good Governance** Kerjasama Utrecht University dan Airlangga University, Surabaya tanggal 4,5,6 Oktober 2001

Suatu pemerintahan yang baik (*good governance*) akar lahir dari suatu pemerintahan yang bersih (*clean governance*)-pemerintahan yang baik (*good governance*) hanya dapat terwujud, manakala diselenggarakan oleh pemerintah yang baik dan pemerintah akan baik apabila dilandaskan pada prinsip transparansi dan akuntabilitas.²¹⁷ Oleh karena itu bagaimana dapat mewujudkan kondisi pemerintahan yang baik. Hal ini kiranya kembali pada lembaga atau pejabat yang menerima tugas dan tanggungjawab sebagai penyelenggara pemerintahan termasuk komunitas masyarakat dan organisasi non-pemerintah.

B. Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik

Tata Kepemerintahan yang baik merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. **Sadu Wasistiono** mengemukakan bahwa tuntutan akan *good governance* timbul karena adanya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara dari nilai demokratis sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan

pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktekkan *good governance*.⁵³

Upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan secara benar (*good-governance*) dan bersih (*clean-government*) termasuk didalamnya penyelenggaraan pelayanan publik memerlukan unsur-unsur mendasar antara lain adalah unsur profesionalisme dari pelaku dan penyelenggara pemerintahan dan pelayanan publik. Terbaikannya unsur profesionalisme dalam menjalankan tugas dan fungsi organisasi pemerintahan akan berdampak kepada menurunnya kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Profesionalisme disini lebih ditujukan kepada kemampuan aparatur dalam memberikan pelayanan yang baik, adil, dan inklusif dan tidak hanya sekedar kecocokan keahlian dengan tempat penugasan. Sehingga aparatur dituntut untuk memiliki kemampuan dan keahlian untuk memahami dan menterjemahkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat kedalam kegiatan dan program pelayanan.

Ganie-Rochman sebagaimana dikutip Joko Widodo menyebutkan bahwa : konsep "*governance*" lebih inklusif daripada "*government*". Konsep "*government*" menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep *governance* melibatkan tidak sekedar pemerintah dan negara tapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara, sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas. Lebih lanjut dikemukakan bahwa *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang

⁵³ Sadu Wasistiono, 2003, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokus Media, Hal. 23

melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif.⁵⁴

UNDP dalam Lalolo Krina menjelaskan bahwa :

Governance diterjemahkan menjadi tata pemerintahan yaitu penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.⁵⁵

Pengertian *governance* yang dikemukakan UNDP ini didukung tiga pilar yakni politik, ekonomi dan administrasi. *Pilar pertama* yaitu tata pemerintahan di bidang politik dimaksudkan sebagai proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan publik, baik dilakukan oleh birokrasi sendiri maupun oleh birokrasi-birokrasi bersama politisi. *Pilar kedua*, yaitu tata pemerintahan di bidang ekonomi meliputi proses-proses pembuatan keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. Sedangkan *Pilar ketiga* yaitu tata pemerintahan di bidang administrasi, adalah berisi implementasi proses, kebijakan yang telah diputuskan oleh institusi politik.⁵⁶

⁵⁴ Joko Widodo, 2001, ***Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah)***, Surabaya, Insan Cendekia, Hal. 18

⁵⁵ Lalolo Krina. 2003, ***Indikator dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi, Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik***, Jakarta: BAPPENAS. Hal 6

⁵⁶ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000, ***Akuntabilitas Dan Good Governance***” Jakarta, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Penagwas Keuangan dan Pembangunan, Hal.5

Sedangkan Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menyediakan *public good* dan *service*. LAN menegaskan dilihat dari *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya.⁵⁷

Good dalam *good governance* menurut LAN mengandung dua pengertian. *Pertama*, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial. *Kedua*, aspek aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, LAN kemudian mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada dua hal yaitu, *Pertama* orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional dan *Kedua* aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Selanjutnya berdasarkan uraian tersebut LAN menyimpulkan bahwa *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien, dengan

⁵⁷ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. *Op.Cit.* Hal.5

menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

Konsep mengenai *good governance* dapat ditemukan juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil, dalam penjelasan Pasal 2 (d) mengartikan pemerintahan yang baik sebagai kepemimpinan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.⁵⁸

Governance mengasumsikan banyak aktor yang terlibat dimana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. Pesan pertama dari terminologi *governance* membantah pemahaman formal tentang bekerjanya institusi-institusi negara. *Governance* mengakui dalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang bekerja pada tingkat yang berbeda. Menurut UNDP, *governance* atau tata pemerintahan memiliki tiga domain yaitu:⁵⁹

1. Negara atau tata pemerintahan (*state*);
2. Sektor swasta atau dunia usaha dan (*private sector*);
3. Masyarakat (*society*).

⁵⁸ Legal Searching. Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil. Legal Searching BKD Jawteng. 2007

⁵⁹ *Ibid*, Hal . 6

Ketiga domain dalam *Governance* tersebut berada dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Sektor pemerintahan lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian dan pengawasan. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktifitas di bidang ekonomi. Sedangkan sektor masyarakat merupakan objek sekaligus subjek dari sektor pemerintahan maupun swasta. Karena di dalam masyarakatlah terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya.⁶⁰

Meskipun mengakui ada banyak aktor yang terlibat dalam proses sosial, *governance* bukanlah sesuatu yang terjadi secara *chaotic, random* atau tidak terduga. Ada aturan-aturan main yang diikuti oleh berbagai aktor yang berbeda. Salah satu aturan main yang penting adalah adanya wewenang yang dijalankan oleh negara. Dalam konsep *governance* wewenang diasumsikan tidak diterapkan secara sepihak, melainkan melalui semacam konsensus dari pelaku-pelaku yang berbeda. Oleh sebab itu, karena melibatkan banyak pihak dan tidak bekerja berdasarkan dominasi pemerintah, maka pelaku-pelaku diluar pemerintah harus memiliki kompetensi untuk ikut membentuk, mengontrol, dan mematuhi wewenang yang dibentuk secara kolektif.

⁶⁰ Sadu Wasistiono, *Op.Cit*, Hal.31

Jelas bahwa *good governance* adalah masalah perimbangan antara negara, pasar dan masyarakat. Memang sampai saat ini, sejumlah karakteristik kebaikan dari suatu *governance* lebih banyak berkaitan dengan kinerja pemerintah. Pemerintah berkewajiban melakukan investasi untuk mempromosikan tujuan ekonomi jangka panjang seperti pendidikan kesehatan dan infrastruktur. Tetapi untuk mengimbangi negara, suatu masyarakat warga yang kompeten dibutuhkan melalui diterapkannya system demokrasi, *rule of law*, hak asasi manusia, dan dihargainya pluralisme.

Membangun *good governance* adalah mengubah cara kerja *state*, membuat pemerintah *accountable*, dan membangun pelaku-pelaku di luar negara cakap untuk ikut berperan membuat sistem baru yang bermanfaat secara umum. Dalam konteks ini, tidak ada satu tujuan pembangunan yang dapat diwujudkan dengan baik hanya dengan mengubah karakteristik dan cara kerja institusi negara dan pemerintah.⁶¹

UNDP dalam artikel Bappenas merekomendasikan beberapa karakteristik *governance*, yaitu: legitimasi politik, kerjasama dengan institusi masyarakat sipil, kebebasan berasosiasi dan partisipasi, akuntabilitas birokratis dan keuangan (finansial), manajemen sektor publik yang efisien, kebebasan informasi dan ekspresi, sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya.

UNDP menganggap bahwa *good governance* dapat diukur dan dibangun dari indikator-indikator yang kompleks dan masing-

⁶¹ Lalolo Krina. *Op.Cit.* Hal. 7

masing menunjukkan tujuannya. Tata Pemerintahan yang baik (*good governance*) memiliki ciri-ciri sebagai berikut:⁶²

1. Mengikutsertakan semua;
2. Transparan dan bertanggung jawab;
3. Efektif dan adil;
4. Menjamin adanya supremasi hukum;
5. Menjamin prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan konsensus masyarakat;
6. Memperhatikan kepentingan masyarakat yang paling miskin dan lemah dalam pengambilan keputusan menyangkut alokasi pembangunan.

Bank Dunia dalam Artikel Bappenas mengungkapkan sejumlah karakteristik *good governance*, yaitu: masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris; terbuka; pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi; eksekutif yang bertanggungjawab; birokrasi yang profesional; dan aturan hukum.

Karakteristik yang dimaksud Bank Dunia memiliki perbedaan dengan UNDP. Bank Dunia menghindari pernyataan mengenai sistem politik dan hak-hak, dan lebih mengacu kepada manajemen ekonomi suatu negara, sumber-sumber sosial untuk pembangunan, dan kebutuhan untuk kerangka kerja aturan dan institusi yang dapat diperhitungkan dan jelas (terbuka). Hal demikian banyak ditempatkan untuk manajerial pemerintah dan kapabilitas kebijakan, serta sebagai sumbangan penting terhadap pembangunan ekonomi dan sosial. Meskipun demikian, Bank Dunia juga memberikan catatan terhadap

⁶²Bappenas. Artikel: ***Pemikiran Tentang Good Governance***.ha1.1.www.Bappenas.go.id

kebutuhan untuk masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris dan pelaksanaan terhadap aturan hukum.

Dalam perspektif Bank Dunia, *governance* adalah sifat dari kekuasaan yang dijalankan melalui manajemen sumber ekonomi dan sosial negara yang digunakan untuk pembangunan. Bank Dunia mengidentifikasi tiga aspek yang terkait dengan *governance*, yaitu bentuk rejim politik (*the form of political regime*); Proses dimana kekuasaan digunakan di dalam manajemen sumber daya sosial dan ekonomi bagi kegiatan pembangunan; Kemampuan pemerintah untuk mendesain, memformulasikan, melaksanakan kebijakan, dan melaksanakan fungsi-fungsinya.⁶³

Nurcholish Madjid memandang jauh kebelakang mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik dengan memberikan perbandingan pada kondisi objektif kepemimpinan Nabi Muhammad SAW. Menurutnya, tata pemerintahan yang baik sudah mulai ada dengan diperkenalkannya konsep-konsep penting seperti partisipasi, konsensus, keadilan, dan supremasi hukum oleh Nabi Muhammad SAW ketika beliau membangun Madinah tahun 622 M. Kata Madinah bermakna sebuah tempat yang didiami orang-orang yang taat peraturan dan saling memenuhi perjanjian yang diciptakan (disebut *al-uqud*).⁶⁴

⁶³ *Ibid.* Hal 4

⁶⁴ *Ibid.* Hal.4

Faktor-faktor penting yang perlu diupayakan untuk mencapai tata pemerintahan yang baik, yaitu: masing-masing pelaku menaati kesepakatan yang telah disetujui bersama. Tiap manusia mempunyai hak mendasar seperti yang diutarakan Nabi Muhammad SAW dalam pidato perpisahan Nabi Muhammad SAW (disebut *khutbah al-wada*), yaitu: hak atas hidup, hak atas milik dan kehormatan. Ditekankan juga bahwa manusia dianugerahi oleh Tuhan kebebasan, hanya akan bertahan bila ada sistem hukum, dimana pemimpin dan masyarakat saling bertanggung jawab. Hal ini dapat diwujudkan Indonesia bila ada konsensus mengenai tata pemerintahan yang baik.⁶⁵

⁶⁵ *Ibid.* hal. 5