



AKTUAL JUSTICE
JURNAL ILMIAH MAGISTER HUKUM
PASCASARJANA UNIVERSITAS NGURAH RAI

KONSEP REFORMASI BIROKRASI
PELAYANAN PUBLIK DALAM PERSPEKTIF
HUKUM KEPEGAWAIAN

Adrie

Dosen Fakultas Hukum Universitas Ngurah Rai, Email : adrieadrie0@gmail.com

Abstract

To get a good government, bureaucratic reform is something that must be done from the beginning. Bureaucracy as a component of government must be returned to the functions, duties, and principles of public service. To develop public services that characterize good governance practice there are certainly many aspects that need to be addressed in the public bureaucracy. Writing of this scientific paper aims to know the concept of public service bureaucracy reform in the perspective of personnel law and to know the thinking of bureaucracy that can encourage good governance.

Writing of this scientific paper using approach method that is normative juridical by way of researching library material which is secondary data and also referred [as] with research of library law. For data collection on the writing of this scientific paper, the author uses literature study techniques by reviewing data in the form of library materials by reading and studying literature books and legislation related to the issues discussed author.

The conclusions of the writing of this scientific paper include: (1) The establishment of Regulation Number 5 of 2014 on the Civil State Apparatus enacted on January 15, 2014 which has brought new hope to accelerate the creation of a professional civil servants (ASN), free from political intervention, clean from corrupt practices, collusion and nepotism, able to provide public services for the community and able to perform the role as a glue of unity and national unity in order to achieve national goals; (2) Bureaucracy reform becomes an important part in realizing good governance. Bureaucracy reform is directed at efforts to prevent and accelerate the eradication of corruption in a sustainable manner, in creating good governance, clean governance, and free of KKN.

Keywords: *public bureaucracy, bureaucratic reform and good governance*

Abstrak

Untuk memperoleh pemerintahan yang baik, maka reformasi birokrasi merupakan sesuatu yang harus dilakukan sejak awal. Birokrasi sebagai komponen pemerintah harus dikembalikan kepada fungsi, tugas, dan prinsip pelayanan publik. Untuk mengembangkan pelayanan publik yang mencirikan praktek *good governance* tentu ada banyak aspek yang perlu dibenahi dalam birokrasi publik. Penulisan karya ilmiah ini bertujuan untuk mengetahui konsep reformasi birokrasi pelayanan publik dalam perspektif hukum kepegawaian dan untuk mengetahui pemikiran birokrasi yang dapat mendorong *good governance*.

Penulisan karya ilmiah ini menggunakan metode pendekatan yang bersifat yuridis normatif dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan disebut juga dengan penelitian hukum kepustakaan. Untuk pengumpulan data pada penulisan karya ilmiah ini, penulis menggunakan teknik studi kepustakaan dengan cara mengkaji data yang berupa bahan-bahan pustaka dengan membaca dan mempelajari buku-buku literatur serta peraturan perundang-undangan terkait dengan masalah yang dibahas penulis.

Adapun kesimpulan dari penulisan karya ilmiah ini antara lain: (1) Terbentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014 yang telah membawa harapan baru untuk mempercepat terciptanya Aparatur Sipil Negara (ASN) yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa dalam rangka mencapai tujuan nasional; (2) Reformasi birokrasi menjadi bagian penting dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Reformasi Birokrasi diarahkan pada upaya-upaya mencegah dan mempercepat pemberantasan korupsi secara berkelanjutan, dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa (*good governance*), pemerintah yang bersih (*clean government*), dan bebas KKN.

Kata Kunci: birokrasi publik, reformasi birokrasi dan *good governance*

1. Pendahuluan

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif.

Pelayanan publik telah menjadi isu kebijakan yang strategis karena penyelenggaraan pelayanan publik selama ini belum memiliki dampak yang luas terhadap perubahan aspek –aspek kehidupan masyarakat dan karena sebelum era reformasi, birokrasi pemerintah sangat mendominasi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Pemerintah lebih dominan bertindak sebagai aktor dalam penyelenggaraan pelayanan

publik sehingga keterlibatan warga negara dalam pemerintahan sangat terbatas.¹

Untuk menjalankan peran pelayanan publik tersebut, pemerintah memiliki sebuah alat yang disebut dengan birokrasi. Jadi untuk memperoleh pemerintahan yang baik, maka reformasi birokrasi merupakan sesuatu yang harus dilakukan sejak awal. Birokrasi sebagai komponen pemerintah harus dikembalikan kepada fungsi, tugas, dan prinsip pelayanan publik agar bersinergi dan berinteraksi dengan *customer oriented* yang pada hakekatnya adalah kepentingan pelayanan untuk masyarakat.²

Gerakan reformasi itu digulirkan oleh berbagai lapisan elemen masyarakat yang dipelopori mahasiswa pada tahun 1998. Reformasi itu sendiri adalah untuk memperbaiki keadaan bangsa yang pada saat itu terpuruk dalam krisis ekonomi yang berkepanjangan. Hal itu membuat kehidupan masyarakat semakin menderita serta tidak puas terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh penguasa saat itu dan oleh karena itu Pemerintahan Orde Baru runtuh oleh kekuatan rakyat yang dipelopori oleh mahasiswa yang merasa tidak puas dengan pemerintahan Orde Baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto.³ Reformasi birokrasi pelayanan publik sangat berpengaruh bagi masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya karena masyarakat dalam menjalankan aktivitas kehidupan tidak lepas dari aktivitas birokrasi reformasi pelayanan publik itu harus mendapatkan perhatian yang besar karena reformasi pelayanan publik itu sangat penting menunjang aktivitas masyarakat. Pemerintah tidak diadakan untuk

¹ Sabaruddin, A. (2015). *Manajemen Kolaborasi dalam Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu. h. 1.

² Yuwono dkk. (2006). *Perilaku Organisasi (Edisi Kesepuluh) (Alih Bahasa)*, Yogyakarta: Penerbit ANDI. h. 14

³ Dwiyanto, A dkk., (2012). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. h. ix.

melayani dirinya sendiri, akan tetapi untuk melayani masyarakat dan menciptakan kondisi yang memungkinkan untuk setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitas untuk mencapai tujuan bersama.⁴

Untuk mengembangkan pelayanan publik yang mencirikan praktek *Good Governance* tentu ada banyak aspek yang perlu dibenahi dalam birokrasi publik. Pengertian *good governance* menurut Mardiasmo adalah suatu konsep pendekatan yang berorientasi kepada pembangunan sektor publik oleh pemerintahan yang baik. Berbagai kondisi ini mengakibatkan pelayanan kepada publik menjadi tidak memadai sehingga sering dikeluhkan oleh masyarakat seperti disiplin dan etos kerja aparatur negara masih rendah. Permasalahan birokrasi terletak pada organ utamanya dan organ utama birokrasi adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS). Hal yang paling mendasar adalah kurang dipahaminya bahwa PNS adalah pelayan publik (abdi masyarakat) dan masyarakat merupakan pelanggan yang harus dilayani secara maksimal.⁵

Pada peraturan perundang-undangan, kata birokrasi sendiri tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan yang digunakan oleh undang-undang dalam mengartikan organisasi birokrasi secara luas ini adalah mereka yang menyelenggarakan urusan negara dalam Pasal 1 butir 1 UU Nomor 28 Tahun 1999 disebut sebagai penyelenggara negara dan pada Pasal 1 butir 1 UU Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan bahwa pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu

⁴ Sirajuddin, dkk. (2012). *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*. Malang: Setara Press. h. 2.

⁵ Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: Penerbit Andi, h. 18.

jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sedangkan dalam Permenpan dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi juga tidak ditemukan arti dari kata birokrasi, yang ada hanyalah arti dari *Road Map* Reformasi Birokrasi yakni bentuk operasionalisasi dari *Grand Design* Reformasi Birokrasi yang disusun dan dilakukan setiap 5 (lima) tahun sekali dan merupakan rinci pelaksanaan reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan selanjutnya.

2. Metode Penelitian

Penulisan karya ilmiah ini menggunakan metode pendekatan yang bersifat yuridis normatif dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan disebut juga dengan penelitian hukum kepustakaan.⁶ Pada penulisan karya ilmiah ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat seperti norma dasar Pancasila, peraturan dasar: batang tubuh UUD 1945, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan traktat.⁷ Sedangkan bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, seperti rancangan peraturan perundang-undangan, hasil karya ilmiah para sarjana dan hasil-hasil penelitian.⁸ Untuk pengumpulan data pada penulisan karya ilmiah ini, penulis menggunakan teknik studi kepustakaan dengan cara mengkaji data yang berupa bahan-bahan pustaka dengan membaca dan mempelajari buku-buku literatur serta peraturan perundang-undangan terkait dengan masalah yang dibahas penulis.

⁶ Soemitro, R.H. (1990). *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cet. IV, Jakarta: Ghalia Indonesia. h. 9.

⁷Ibid., h. 11.

⁸Ibid., h. 12.

3. Hasil Dan Pembahasan

a. Konsep Reformasi Birokrasi Pelayanan Publik Dalam Perspektif Hukum Kepegawaian

Negara merupakan organisasi tertinggi dalam kehidupan masyarakat dalam suatu wilayah, sebagai sebuah organisasi, negara, memiliki tujuan yang dimuat dalam konstitusi negara. Untuk mencapai cita-cita atau tujuan nasional tersebut perlu disepakati dasar-dasar organisasi dan penyelenggaraan negara dan yang menjadi pilar dari konstitusi sebagaimana dinyatakan oleh William G. Andrew bahwa terdapat tiga elemen kesepakatan dalam konstitusi, yaitu (1) tentang tujuan dan nilai bersama dalam kehidupan berbangsa (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*); (2) tentang aturan dasar sebagai landasan penyelenggaraan negara dan pemerintahan (*the basis of government*); dan (3) tentang institusi dan prosedur penyelenggaraan negara (*the form of institutions and procedure*).⁹

Penjelasan UU Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme disebutkan bahwa asas kepentingan umum adalah yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif. Asas ini menghendaki agar pemerintah dalam melaksanakan tugasnya selalu mengutamakan kepentingan umum, yakni kepentingan yang mencakup semua aspek kehidupan orang banyak. Asas ini merupakan konsekuensi dianutnya konsepsi negara hukum modern (*welfare state*), yang menempatkan pemerintah selaku pihak yang bertanggungjawab untuk

⁹ Tome, A.H. (2012). *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance Ditinjau Dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010*, jurnal Vol. XX/No.3/ April-Juni/2012, hal. 132.

mewujudkan *bestuurszorg* (kesejahteraan umum warga negaranya). Pada dasarnya pemerintah dalam menjalankan berbagai kegiatan harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas), akan tetapi karena ada kelemahan dan kekurangan asas legalitas seperti tersebut di atas, pemerintah dapat bertindak atas dasar kebijaksanaan untuk menyenggarakan kepentingan umum.¹⁰

Agar reformasi birokrasi dapat tercapai, maka dibentuklah Lembaga Nonstruktural yang bernama Komisi Aparatur Sipil Negara atau disingkat dengan KASN. Pembentukan KASN diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. KASN bertujuan melakukan pengawasan kode etik Aparatur Sipil Negara, mendukung dan menerapkan sistem merit dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN).¹¹ Komisi ini semula diharapkan sebagai instansi yang bisa menjaga dan melindungi *merit system*, yang dalam bahasa asing dinamakan *Merit System Protection Board*. Semula komisi diharapkan dapat menetapkan kebijakan tentang pembinaan kepegawaian nasional, namun sekarang komisi ini hanya mempunyai wewenang mengendalikan *merit system* dan menerima sebgai delegasi kewenangan dari pejabat pembina kepegawaian nasional yang dipegang oleh presiden. Komisi dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Sekretariat Komisi dipimpin oleh sekretaris komisi dan beberapa staf sesuai dengan kebutuhan.¹²

Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dinyatakan bahwa Komisi ASN yang selanjutnya disingkat KASN adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari

¹⁰ Ridwan HR. (2011), *Hukum Administrasi Negara*, Cet. VI, PT. Jakarta: Raja Grafindo Persada. h. 263.

¹¹ Dwiyanto, A. (2008). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Cet Ketiga, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, h. 20.

¹² Thoha, M. (2014). *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Cet. Kelima, Jakarta : Prenadamedia, h. 280-281.

intervensi politik. Kemudian pada Pasal 25 ayat (1) huruf b pada undang-undang yang sama dinyatakan bahwa, Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada KASN, berkaitan dengan kewenangan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan sistem merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN.

Amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, reformasi birokrasi dimaknai sebagai penataan ulang terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan aparatur pemerintah, baik pada level pemerintahan lokal maupun nasional. Pendekatan reformasi birokrasi berdasarkan amandemen UUD 1945 merupakan pendekatan sistematis yang secara konseptual lebih mengutamakan komprehensi dibandingkan ekstensi.¹³ Pada kerangka pikir amandemen UUD 1945, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI kemudian mengintegrasikannya ke dalam empat dimensi aspek yang perlu untuk ditata ulang melalui rekomendasi kebijakan, antara lain yaitu kebijakan Restrukturisasi untuk membenahi permasalahan Kelembagaan/Organisasi; Kebijakan Rasionalisasi dan Relokasi (TKK-PHK-PNS) untuk mengatasi permasalahan SDM Aparatur; Kebijakan Siplifikasi dan Otomatisasi untuk mengatasi permasalahan Ketatalaksanaan/sistem prosedur; Kebijakan Dekulturisasi budaya lama dengan menginkulturasi budaya baru untuk mengatasi permasalahan Budaya Birokrasi.¹⁴

Dilihat dari apa yang diatur dalam undang-undang tersebut, maka peran dari lembaga KASN kini diharapkan menjadi harapan baru dalam mewujudkan reformasi birokrasi, disamping itu juga diharapkan dapat menepis pandangan skeptis dari masyarakat tentang profesionalitas aparatur

¹³ Wicaksono, K.W. (2014). *Telaah Kritis Administrasi Manajemen Sektor Publik Di Indonesia; Menuju Sistem Penyediaan Barang Dan Penyelenggaraan Pelayanan Yang Berorientasi Publik*, Yogyakarta: Gava Media, h. 62.

¹⁴*Ibid.*, h. 63

pemerintahan atau birokrasi baik di pusat maupun di daerah. Karena yang menjadi persoalan dasar dari sistem kepegawaian di Indonesia adalah terkait dengan manajemen Pegawai Negeri Sipil yang belum dapat sesuai dengan sistem merit atau dapat dikatakan KKN masih terjadi, selain itu kinerja aparatur pemerintah belum dapat dikatakan optimal. Dibentuknya KASN ini sangat penting pula bagi perlindungan hukum PNS di daerah, agar mereka mendapat perlindungan atas tindakan kesewenang-wenangan pejabat atasan.¹⁵ Terbentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014 yang telah membawa harapan baru untuk mempercepat terciptanya Aparatur Sipil Negara (ASN) yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa dalam rangka mencapai tujuan nasional. Berlakunya undang-undang tersebut telah terjadi pula perubahan komposisi kelembagaan yang mengurus urusan kepegawaian dan sumber daya aparatur negara sehingga terdapat 4 (empat) lembaga yang disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang tersebut berikut fungsi, tugas, dan kewenangannya, yaitu Kementerian PAN dan RB, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), Lembaga Administrasi Negara (LAN), dan Badan Kepegawaian Negara (BKN).

b. Pemikiran Birokrasi yang Dapat Mendorong *Good Governance*

Pada dasarnya konsep *good governance* memberikan rekomendasi pada sistem pemerintahan yang menekankan pada kesetaraan pada lembaga-lembaga negara baik pusat maupun daerah, sektor swasta

¹⁵ Harahap, N.A. (2016), Penguatan Kedudukan Dan Peran Komisi Aparatur Sipil Negara Dalam Mewujudkan Reformasi Birokras, *Jurnal Panorama Hukum* Vol. 1 No. 2 Desember 2016 ISSN : 2527-6654, h. 91-92

maupun masyarakat madani (*civil society*). *Good governance* berdasarkan pandangan ini suatu kesepakatan menyangkut pengaturan Negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani dan sektor swasta.

Kesepakatan tersebut keseluruhan termasuk mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok masyarakat mengutarakan kepentingannya, menggunakan hak hukumnya, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan diantara mereka. Santosa menjelaskan (Sirajuddin, Didik Sukriano, dan Winardi 2012: 39) bahwa “*Governance* sebagaimana yang didefinisikan UNDP adalah pelaksanaan politik, ekonomi, dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah bangsa. Pelaksanaan kewenangan tersebut dikatakan baik jika dilakukan dengan efektif atau efisien, responsif terhadap kebutuhan rakyat, dalam suasana demokratis, akuntabel serta transparan.

Birokratisasi merupakan sistem pemerintahan yang dijalankan oleh Pegawai di dalam suatu negara atau diartikan pula sebagai cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh Pegawai Negeri. Adapun alasan pemikiran birokrasi yang dapat mendorong *good governance* antara lain yaitu:

1. Perbaikan kinerja birokrasi dinilai penting oleh *stakeholder*. Pemerintah berkepentingan dengan legitimasi, semakin membaiknya birokrasi akan memperkecil biaya yang dapat memperbaiki kesejahteraan warga pengguna dan efisiensi mekanisme pasar;
2. Semakin membaiknya birokrasi, maka *stakeholder* percaya bahwa pemerintah serius melakukan perubahan. Adanya kepercayaan (*trust*) merupakan prasyarat untuk mendukung praktik *good governance*;
3. Nilai-nilai yang mencirikan praktik *good governance* dapat diterjemahkan secara sederhana melalui birokratisasi.

Global administrative governance memberikan pengaruh yang signifikan dalam reformasi birokrasi publik, terutama dalam merubah paradigma yang bersifat konvensional dalam penataan sistem kelembagaan, ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia aparatur di Indonesia. Reformasi birokrasi tersebut diarahkan untuk mencapai hasil nyata yang mencakup lima aspek, yaitu (1) *saving*, (2) perbaikan proses, (3) perbaikan efisiensi, (4) peningkatan efektivitas, dan (5) perbaikan sistem administrasi, seperti peningkatan kapasitas, fleksibilitas dan ketahanan. Dalam hal *saving*, perbaikan proses dan efisiensi, serta sistem administrasi, Inggris dan Amerika telah mengklaim berhasil, tetapi dalam hal efektifitas masih belum dirasakan, karena hasil akhir program baru dirasakan beberapa tahun kemudian.

Adapun alasan keterkaitan norma hukum dengan birokrasi:

1. Kekuasaan menjalankan fungsi birokrasi diletakkan pada kekuasaan (eksekutif) sebagai pelaksana peran.
2. Kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan bersumber dari wewenang formil (*formil authority*) yang diberikan kepada seseorang/suatu pihak dalam bidang tertentu.
3. Kewenangan yang diberikan tersebut didasarkan pada hukum yang menjadi landasan dalam melaksanakan fungsi melalui pelimpahan kekuasaan yang diberikan oleh negara.

Konsep *administrative governance* melalui penerapan *good governance* merupakan isu yang digulirkan oleh UNDP (*United Nation Development Program*) dan *World Bank* sejak tahun 1997 sebagai syarat dalam penyaluran dana guna menyelesaikan permasalahan krisis moneter di Indonesia. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah jalur birokrasi dalam pemerintahan dan secara tidak langsung sebagai upaya mempermudah akses masuknya perdagangan bebas melalui birokratisasi yang sederhana.

Melalui konsep *Good Governance* tersebut kemudian dikeluarkan TAP MPR No.VIII/MPR/1998 berupa agenda aksi reformasi dalam upaya menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih. Berdasarkan hal tersebut, peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya. Perspektif *goodgovernance* tersebut mengimplikasikan adanya pengurangan peran dari pemerintah namun hal ini tidak serta merta meninggalkan peran pemerintah begitu saja.

Prinsip - prinsip yang menyatakan adanya peran pemerintah yang signifikan dalam proses *governing* antara lain:

1. Dalam kolaborasi yang dibangun, negara (pemerintah) tetap bermain sebagai figur kunci namun tidak mendominasi, serta memiliki kapasitas mengkoordinasi (bukan memobilisasi);
2. Kekuasaan yang dimiliki negara harus ditransformasikan, dari yang semula dipahami sebagai "kekuasaan atas" menjadi "kekuasaan untuk" menyelenggarakan kepentingan, kebutuhan, menyelesaikan masalah publik;
3. Negara, NGO, swasta dan masyarakat lokal merupakan aktor-aktor yang memiliki posisi dan peran yang saling menyeimbangkan (untuk tidak menyebut setara);
4. Negara harus mendesain ulang struktur dan kultur organisasinya agar siap dan mampu menjadi katalisator bagi institusi lainnya untuk menjalin sebuah kemitraan yang kokoh, otonom dan dinamis;
5. Negara harus melibatkan semua pilar masyarakat dalam proses kebijakan mulai dari formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan serta penyelenggaraan layanan publik;
6. Negara harus mampu meningkatkan kualitas responsivitas, adaptasi dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan kepentingan, pemenuhan kebutuhan, dan penyelesaian masalah publik.

UNDP (*United nation Development Program*), mengemukakan bahwa karakteristik tata prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktik *good governance* meliputi:

1. Partisipasi (*Participation*)
2. Aturan Hukum (*Rule of Law*)
3. Transparansi (*Tranparency*)
4. Daya Tanggap (*Responsiveness*)
5. Berorientasi konsensus (*Concencuss Orientation*)
6. Berkeadilan (*Equity*)
7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness adn Efficiency*)
8. Akuntabilitas (*Accountability*)
9. Visi strategis (*Strategic Vision*)

Berdasarkan prinsip-prinsip yang dikemukakan di atas, maka *global administrative governance* memberikan pengaruh terhadap perubahan paradigma dalam sistem birokratisasi. Pengaruh di bidang kelembagaan adalah menata ulang struktur organisasi dengan prinsip rasional dan realistik (sesuai kebutuhan) dan perangkat kelembagaan yang lebih efektif serta efisien yang berorientasi pada peningkatan pelayanan masyarakat. Di bidang ketatalaksanaan adalah penyempurnaan kualitas dan transparansi pelayanan masyarakat terhadap perubahan-perubahan dan tuntutan-tuntutan masyarakat, oleh karena itu diperlukan penyempurnaan sistem ketatalaksanaan dalam penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan.

Bidang sumber daya manusia aparatur sebagai pilar utama penyelenggaraan pemerintahan berpengaruh pada pengembangan sistem perencanaan Sumber Daya Manusia aparatur pemerintah sesuai hasil penataan struktur dan perangkat kelembagaan daerah. Konsekuensinya adalah pembentukan disiplin, etika dan moral di tingkat pelaksana yaitu Pegawai Negeri Sipil yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas

kerja dan tuntutan terhadap perwujudan aparatur pemerintah yang bebas Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN) dan lebih profesional.

Ada empat unsur yang sangat memengaruhi ciri dari pemerintahan yang baik, yaitu:

1. Antabilitas

Adanya kewajiban dari aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkan.

2. Transparansi

Kepemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik ditingkat pusat maupun daerah.

3. Keterbukaan

Menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.

4. Aturan Hukum

Kepemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan public yang ditempuh.¹⁶

Adapun hal-hal yang memperbaharui *good governance* antara lain:

1. Integritas Pelaku Pemerintahan

Peran pemerintah yang sangat berpengaruh, maka integritas dan para pelaku pemerintahan cukup tinggi tidak akan terpengaruh walaupun ada kesempatan untuk melakukan penyimpangan misalnya korupsi.

¹⁶ Sedarmayanti (2004). *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*. Bagian kedua. Bandung: CV.Mandar Maju. h. 7

2. Kondisi Politik dalam Negeri

Jangan menjadi dianggap lumrah setiap hambatan dan masalah yang dihadirkan oleh politik. Bagi terwujudnya *good governance* konsep politik yang tidak/kurang demokratis yang berimplikasi pada berbagai persoalan dilapangan, maka tentu harus segera dilakukan perbaikan.

3. Kondisi ekonomi masyarakat

Krisis ekonomi bisa melahirkan berbagai masalah social yang bila tidak teratasi akan mengganggu kinerja pemerintahan secara menyeluruh.

4. Kondisi Sosial masyarakat

Masyarakat yang solid dan berpartisipasi aktif akan sangat menentukan berbagai kebijakan pemerintahan khususnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang merupakan riil Good Governance. Masyarakat juga menjalankan fungsi pengawasan yang efektif dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah. Namun jika masyarakat belum berdaya dihadapan Negara, dan masih banyak timbul masalah sosial didalamnya seperti konflik dan anarkisme kelompok, akan sangat kecil kemungkinan *good governance* bisa ditegakkan.

5. Sistem hukum menjadi bagian yang tidak terpisahkan disetiap penyelenggaraan Negara.

Hukum merupakan faktor penting dalam penegakan *good governance*, kelemahan sistem hukum akan berpengaruh besar terhadap kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Good Governance tidak akan berjalan dengan baik diatas system hukum yang lemah. Oleh karena itu penguatan system hukum atau reformasi hukum merupakan kebutuhan mutlak bagi terwujudnya *good governance*.

Ada tiga aspek yang harus dipenuhi untuk mewujudkan good governance. Pertama, adanya kemampuan masyarakat untuk mengekspresikan pandangan mereka dan mengakses proses pengambilan keputusan secara bebas. Kedua, pemerintah harus mempunyai kapasitas untuk menterjemahkan pandangan masyarakat ke dalam sebuah rencana yang realistis dan mampu mengimplementasikannya secara efektif. Terakhir, harus ada kemampuan masyarakat dan lembaga-lembaga lain untuk membandingkan apa yang mereka kehendaki dengan apa yang telah direncanakan oleh pemerintah, dan untuk membandingkan apa yang telah direncanakan pemerintah dengan apa yang telah dilakukannya.¹⁷

Salah satu paradigma administrasi publik yang menekankan pada pelayanan terbaik adalah New Publik Management (NPM). Konsep NPM merupakan suatu konsep yang ingin menghilangkan monopoli pelayanan yang tidak efisien yang dilakukan oleh instansi dan pejabat-pejabat pemerintah. Para pemimpin birokrasi diupayakan agar meningkatkan produktivitas dan menemukan alternatif cara-cara pelayanan publik berdasarkan perspektif ekonomi. Mereka didorong untuk memperbaiki dan mewujudkan akuntabilitas publik, meningkatkan kinerja, restrukturisasi lembaga birokrasi publik, merumuskan kembali misi organisasi dan melakukan desentralisasi proses pengambilan kebijakan.

Salah satu bentuk dari perwujudan konsep baru tersebut di atas nampak di dalam fenomena administrasi melalui internet. Orang berfikir mengenai berlipatnya fungsi pelayanan publik dari para pihak berwenang terhadap warga Negara melalui internet. Informasi detail dapat diakses dengan mudah setiap waktu. Hal ini harus dilihat sebagai satu penggantian

¹⁷ Ma'arif, S. (2013). Posisi Strategis Birokrasi Dalam Transformasi Government Ke Governance. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan*, Vol.4, No.2, Juli-Desember 2013, h. 114

fungsi pelayanan yang selama ini diberikan pegawai negeri. Sebagian besar komponen umum tidak lagi memberikan pelayanan secara langsung tetapi menyediakan satu administrasi yang dijalankan masyarakat secara online. Dampak potensial pelayanan ini akan meningkatkan secara langsung kualitas dan kuantitas pelayanan publik. Informasi ini tidak lagi menjadi komoditas langka melainkan sebuah komoditas yang diterima secara universal. Kontak langsung terhadap pemerintah seperti kunjungan fisik tidak perlu lagi dilakukan, lebih jauh lagi dapat menghilangkan biaya yang timbul karena interaksi langsung. Kombinasi antara buah pikir tentang New Public Management (NPM) dengan pemanfaatan teknologi informasi yang nampak di dalam fenomena administrasi melalui internet ini melahirkan konsep aplikasi pemerintahan digital atau yang lebih populer disebut Electronic Government.

Sebagai suatu wahana berdemokrasi, selain melalui partai politik sangat dimungkinkan melalui sarana teknologi informasi dan komunikasi semacam internet yang memungkinkan interaksi antara masyarakat dengan birokrasi menjadi semakin cepat dan mudah. Masyarakat, kemudian dapat dengan mudah mengakses sebuah website resmi pemerintah dimana disana tersedia semua informasi, berita, mekanisme-mekanisme pengaduan, pelayanan dan seluruh kebutuhan masyarakat yang dapat disediakan oleh pemerintah. Melalui sarana IT tersebut, arus informasi yang selama ini mengalami kebuntuan baik antara pemerintah, masyarakat dan kalangan pengusaha dapat terpecahkan. Dengan demikian sinergi yang diharapkan antara ketiga unsur tersebut dapat benar-benar optimal. Dalam hal ini birokrasi pemerintah lebih banyak memberikan wewenang kepada masyarakat, memfasilitasi proses perubahan melalui pemberdayaan kepada masyarakat untuk lebih banyak melakukan kontrol sekaligus memecahkan masalah-masalah pelayanan publik. Untuk semua

itu diperlukan good will pemerintah untuk menerapkan sistem pemerintahan berbasis digital teknologi melalui e-government.

Electronic Government atau e-government merupakan bentuk dari implementasi penggunaan teknologi informasi bagi pelayanan pemerintah kepada publik. Pengembangan e-government merupakan upaya untuk mengembangkan penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis elektronik dalam rangka meningkatkan kualitas layanan publik secara efektif dan efisien. Paradigma pelayanan pemerintah yang bercirikan pelayanan melalui birokrasi yang lamban, prosedur yang berbelit-belit dan tidak ada kepastian berusaha diatasi melalui penerapan e-government ini. Penyampaian pelayanan kepada publik di dalam paradigma e-government tidak lagi dilakukan melalui dokumen-dokumen dan interaksi personal melainkan sudah dilakukan melalui elektronik sehingga tidak ada lagi interaksi personal di dalam pemberian layanan. Orientasi efisiensi biaya produksi di dalam pemberian pelayanan pun bergeser kepada orientasi yang menekankan pada fleksibilitas, pengawasan dan kepuasan pengguna. Di Indonesia inisiatif ke arah electronic government telah diperkenalkan sejak tahun 2001 melalui Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2001 tentang Telematika (Telekomunikasi, Media dan Informatika) yang menyatakan bahwa aparat pemerintah harus menggunakan teknologi telematika untuk mendukung good governance dan mempercepat proses demokrasi.

4. Kesimpulan

Dari uraian pembahasan di atas, dapat disimpulkan antara lain sebagai berikut:

- a. Terbentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang diundangkan pada tanggal 15 Januari 2014 yang telah membawa harapan baru untuk mempercepat terciptanya Aparatur Sipil

Negara (ASN) yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa dalam rangka mencapai tujuan nasional.

- b. Reformasi birokrasi menjadi bagian penting dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Reformasi Birokrasi diarahkan pada upaya-upaya mencegah dan mempercepat pemberantasan korupsi secara berkelanjutan, dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa (*good governance*), pemerintah yang bersih (*clean government*), dan bebas KKN.

Daftar Pustaka

1. Buku

- Dwiyanto, A. (2008). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Cet Ketiga, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, A dkk., (2012). *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Ridwan HR. (2011), *Hukum Administrasi Negara*, Cet. VI, PT. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sabaruddin, A. (2015). *Manajemen Kolaborasi dalam Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sedarmayanti (2004). *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*. Bagian kedua. Bandung: CV.Mandar Maju.
- Sirajuddin, dkk. (2012). *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi & Keterbukaan Informasi*. Malang: Setara Press.
- Soemitro, R.H. (1990). *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cet. IV, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Thoha, M. (2014). *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Cet. Kelima, Jakarta : Prenadamedia.

Wicaksono, K.W. (2014). *Telaah Kritis Administrasi Manajemen Sektor Publik Di Indonesia; Menuju Sistem Penyediaan Barang Dan Penyelenggaraan Pelayanan Yang Berorientasi Publik*, Yogyakarta: Gava Media.

Yuwono dkk. (2006). *Perilaku Organisasi (Edisi Kesepuluh) (Alih Bahasa)*, Yogyakarta: Penerbit ANDI.

c. Jurnal

Harahap, N.A. (2016), Penguatan Kedudukan Dan Peran Komisi Aparatur Sipil Negara Dalam Mewujudkan Reformasi Birokras, *Jurnal Panorama Hukum* Vol. 1 No. 2 Desember 2016 ISSN : 2527-6654.

Ma'arif, S. (2013). Posisi Strategis Birokrasi Dalam Transformasi Government Ke Governance. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan*, Vol.4, No.2, Juli-Desember 2013.

Tome, A.H. (2012). *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance Ditinjau Dari Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010*, jurnal Vol. XX/No.3/April-Juni/2012

d. Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.