

GOOD GOVERNANCE GOVERNMENT AND GOVERNMENT

Fauza Andriyadi

Scadindependent

fauza@scadindependent.org

Abstract

Good governance is increasingly popular when bad governance deals with KKN (corruption, collusion, and nepotism) actions. Good governance practices also require transparency in the overall governance process, while the formulation of the problem is how good governance is government and governance, Furthermore, the research method here is descriptive qualitative. The process begins with compiling the assumptions and rules of thought that will be used in the research. Information from research results It is more important in a very dynamic condition of community development, a better level of community life, which symbolizes "empowerment" that serves the community, government bureaucratic leaders must change the way and role (revitalization) in providing public services.

Keywords: *Government and Governance Good Governance*

Abstrak

Good governance makin populer saat pembersihan pemerintahan buruk yang ditandai dengan saratnya tindakan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme), Praktek good governance juga mensyaratkan adanya transparansi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan, adapun rumusan masalah adalah bagaimana good governance pemerintah dan pemerintahan, selanjutnya metode penelitian disini deskriptif kualitatif-kritis, Proses penelitian dimulai dengan menyusun asumsi dasar dan aturan berpikir yang akan digunakan dalam penelitian. Adapaun kesimpulan dari hasil penelitian Hal yang lebih penting dalam kondisi perkembangan masyarakat yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, yang merupakan indikasi terjadinya "empowering" yang dialami oleh masyarakat pemimpin birokrasi pemerintah harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik.

Kata Kunci: *Good Governance Pemerintah dan Pemerintahan*

Pendahuluan

Terjadinya krisis ekonomi di Indonesia antara lain disebabkan oleh tata cara 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. Masalah-masalah tersebut juga telah menghambat proses pemulihan ekonomi Indonesia, sehingga jumlah pengangguran semakin meningkat, jumlah penduduk miskin bertambah, tingkat kesehatan menurun, dan bahkan telah menyebabkan munculnya konflik-konflik di berbagai daerah yang dapat mengancam persatuan dan kesatuan Negara Republik Indonesia. Bahkan kondisi saat inipun menunjukkan masih berlangsungnya praktek dan perilaku yang bertentangan dengan kaidah tata pemerintahan yang baik, yang bisa menghambat terlaksananya agenda reformasi, (Astomo, 2014: 401).

Praktek *good governance* juga mensyaratkan adanya transparansi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Transparansi merupakan konsep yang sangat penting dan menjadi semakin penting sejalan dengan semakin kuatnya keinginan untuk mengembangkan praktek *good governance*. Dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk mengetahui berbagai informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan, maka dapat mempermudah upaya masyarakat dalam menilai keberpihakan pemerintah terhadap kepentingan publik. Masyarakat secara mudah dapat menentukan apakah akan memberikan dukung-an kepada pemerintah, atau sebaliknya, kritikan dan protes yang dilakukan agar pemerintah lebih berpihak kepada kepentingan publik. Lebih dari itu, hak untuk memperoleh informasi adalah hak asasi dari setiap warga negara agar dapat melakukan penilaian terhadap kinerja pemerintah secara tepat, (Amirul Haq Muis 2014: 74).

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian Deskriptif kualitatif-kritis. Proses penelitian dimulai dengan menyusun asumsi dasar dan aturan berpikir yang akan digunakan dalam penelitian. Dalam penjelasannya lebih menekankan pada kekuatan analisis data pada sumber-sumber data yang ada. Sumber-sumber tersebut di peroleh dari berbagai buku dan tulisan-tulisan lainnya dengan mengandalkan teori-teori yang ada untuk diinterpretasikan secara jelas dan mendalam untuk menghasilkan tesis dan anti tesis, (Soejono 1999: 25). Studi ini mendasarkan kepada studi kepustakaan (*library research*). *Library research* adalah serangkaian kegiatan yang berkenaan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan penelitiannya. Ia merupakan suatu penelitian yang memanfaatkan sumber perpustakaan untuk memperoleh data penelitiannya, (Mustika Zed 2004: 2-3).

Definisi Dan Pilar-Pilar Good Governance

Salah satu istilah penting yang muncul ke permukaan dan begitu populer pasca runtuhnya rezim Orde Baru dan bergulirnya gerakan reformasi adalah *good governance*. Istilah ini selalu dikutip dalam setiap even penting yang menyangkut masalah pemerintahan, seperti dalam pidato resmi kenegaraan maupun di tengah kalangan masyarakat umum.

Seiring berjalannya waktu, *good governance* makin populer saat pembersihan pemerintahan buruk yang ditandai dengan saratnya tindakan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme). Sebenarnya menurut pandangan Masyarakat Transparansi Indonesia wacana *good governance* mendapatkan relevansinya di Indonesia paling tidak dengan tiga sebab utama, 1) krisis ekonomi dan krisis politik yang terus berlarut-larut dan belum ada tanda-tanda akan berakhir; 2) masih banyaknya korupsi dan berbagai bentuk penyimpangan dalam penyelenggaraan negara; 3) Kebijakan otonomi daerah yang merupakan harapan besar bagi proses demokratisasi dan sekaligus kekhawatiran bila program tersebut gagal di tengah jalan, (MTI 2000: vii).

Meskipun istilah ini makin populer ternyata dalam pemaknaan atau pendefinisian berbeda-beda. Setidaknya ada empat pengertian yang menjadi arus utamanya, yaitu: pertama, *good governance* merupakan kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja pemerintahan suatu negara, perusahaan atau organisasi masyarakat yang memenuhi prasyarat-prasyarat tertentu. Pengertian ini merujuk pada arti asli kata *governing* yang berarti mengarahkan atau mengendalikan bahkan mempengaruhi masalah publik dalam satu Negara.

Kedua, *good governance* merupakan penerjemahan kongkrit dari demokrasi dengan meniscayakan *civic culture* sebagai penopang keberlanjutan demokrasi itu sendiri. Ketiga, *good governance* merupakan pengelolaan pemerintahan yang baik. Keempat, *good governance* diartikan aslinya atau tidak diterjemahkan karena memandang luasnya dimensi *good governance* yang tidak bisa direduksi hanya menjadi pemerintah semata, (Asep 2011: 85).

Subjek dan pengertian *good governance* di atas, berarti tidak hanya ditunjukkan kepada penyelenggara Negara atau pemerintahan, melainkan juga pada masyarakat di luar struktur birokrasi pemerintahan. Struktur luar dimaksud swasta dan masyarakat madani atau masyarakat sipil adalah pilar-pilar utama bagi tegalnya *good governance*. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa *good governance* sebagai sebuah paradigma bare dapat terwujud bila ketiga pilar pendukungnya berfungsi secara baik. Negara dengan pemerintahnya dituntut untuk merubah pola pelayanan dari elitis menjadi populis. Sektor swasta sebagai pengelola sumber daya di luar Negara dan birokrasi pemerintahan pu harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya tersebut. Sedangkan masyarakat madani berpartisipasi aktif dalam setiap proses permusan dan pelaksanaan kebijakan publik sehingga menjadi kekuatan penyeimbang Negara.

Karakteristik Good Governance

Pada paper pertama *United Nations Development Programme* menguraikan karakteristik sistem pemerintahan yang baik (*the character of good system of governance*), (United Nations 1997: 19), yaitu sebagai berikut: pertama, *participation*, setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif. Kedua, *rule of law*, kerangka hukum adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

Ketiga, *transparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga, dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor. Keempat, *responsiveness*, lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholder*. Kelima, *consensus orientation*, *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

Keenam, *equity*, semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka. Ketujuh, *effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia. Kedelapan, *accountability*, para pembuat keputusan dalam pemerintahan sektor swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholder*. Kesembilan, *strategic Vision*, para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Dalam sudut pandang lain *good governance* memiliki empat unsur utama, yaitu *accountability*, adanya kerangka hukum (*rule of law*), informasi dan transparansi, (Rochman 2000: 151).

Akuntabilitas (Accountability)

Merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan di mana dana publik ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal. Dalam perkembangannya, akuntabilitas digunakan juga bagi pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi ekonomi program. Usaha-usaha tadi berusaha untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan staf atau tidak efisien atau ada prosedur yang tidak diperlukan.

Chandler dan Plano mengartikan akuntabilitas sebagai *“refers to the instruction of checks and balances in an administrative system”*. Akuntabilitas menunjuk pada institusi tentang *“check and balances”* dalam sistem administrasi. Akuntabilitas berarti menyelenggarakan penghitungan (account) terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan.

The Oxford Advance Learner’s Dictionary sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Akuntabilitas diartikan sebagai *“required or expected to give an explanation for one’s action”*. Akuntabilitas diperlukan atau diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang dilakukan. Untuk itu, akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan per-tanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja atas tindakan seseorang atau badan hukum atau pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Berdasarkan uraian di atas, akuntabilitas dapat disimpulkan pula sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara perintah.

Transparansi (*Transparency*)

Transparansi lebih mengarah pada kejelasan mekanisme formulasi dan implementasi kebijakan, program dan proyek yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah. Pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik tingkat pusat maupun tingkat daerah. Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutupi-tutupi tentang proses perumusan kebijaksanaan publik dan implementasinya. Dengan kata lain, segala kebijakan dan implementasi kebijakan baik di pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui secara umum.

Keterbukaan (*Openness*)

Mengacu kepada terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan. Pemerintah yang baik adalah pemerintah yang bersifat terbuka dan transparan dalam memberikan data dan informasi yang memadai bagi masyarakat sebagai bahan untuk melakukan penilaian atas jalannya pemerintahan. Dalam praktik sering ditemukan, bahwa prosedur *“tender”* kompetitif suatu proyek pembangunan hingga penetapan keputusan, pemenangnya masih sering bersifat tertutup. Rakyat atau bahkan para pelaku tender dengan pemerintah sering tidak memperoleh penjelasan informasi tentang hasil atau kriteria penetapan pemenang tender proyek yang bersangkutan.

Kerangka Hukurn (*Rule of law*)

Prinsip *rule of law* diartikan, "*good governance*" mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang dibuat dan dilaksanakan. Karenanya, setiap kebijakan publik dan peraturan perundangan harus selalu dirumuskan, ditetapkan dan dilaksanakan berdasarkan prosedur baku yang telah melembaga dan diketahui oleh masyarakat umum, serta memiliki kesempatan untuk mengevaluasinya. Masyarakat membutuhkan dan harus dapat diyakinkan tentang tersedianya suatu proses pemecahan masalah mengenai adanya perbedaan pendapat (*conflict resolution*) dan terdapat prosedur umum untuk membatalkan sesuatu peraturan atau undang-undang tertentu.

Pemerintah yang baik dengan demikian dapat disimpulkan sebagai pemerintahan yang mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik, serta membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan dan jika dalam praktiknya telah merugikan kepentingan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.

Prinsip-Prinsip *Good governance*

Memahami prinsip-prinsip *good governance* terlebih dahulu sesungguhnya merupakan langkah kunci untuk memahami lebih jauh mengenai *good governance*. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur tindakan pemerintahan yang baik. Berkaitan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI) merumuskannya sebagai berikut:

- a. Partisipasi Masyarakat: semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.
- b. Tegaknya supremasi hukum: kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk didalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
- c. Transparansi: dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

- d. Peduli pada *stakeholder*: lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
- e. Berorientasi pada konsensus: Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin konsensus dalam hal kebijakan dan prosedur-prosedur.
- f. Kesetaraan: semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
- g. Efektifitas dan efisiensi: Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.
- h. Akuntabilitas: para pengambil keputusan di pemerintahan, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.
- i. Visi strategis: para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi persepektif tersebut, (MTI 2000: 2-3).

Pemerintah dan Pemerintahan

Konsepsi

Salah satu pilar *good governance* adalah pemerintah dan pemerintahan. Pada bagian ini akan digambarkan mengenai konsepsi pemerintah dan pemerintahan. Secara batasan, ada perbedaan antara pemerintah dan pemerintahan. Pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara. Sedangkan pemerintahan adalah tugas dan kewenangan itu sendiri. Tugas adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Tujuan bersifat statis, sedangkan tugas sifatnya dinamis. Kewenangan ialah hak yang melekat pada seseorang atau sejumlah orang untuk melaksanakan tugas. Gabungan antara tugas dan kewenangan adalah fungsi. Oleh karena itu tugas dan kewenangan negara disebut fungsi negara. Demikian juga halnya dengan tugas dan kewenangan pemerintah disebut fungsi pemerintah atau fungsi pemerintahan.

Secara etimologi, pemerintah (government) berasal dari kata Yunani, *kubernan* atau nahkoda kapal. Ini artinya, menatap ke depan jadi “memerintah” artinya adalah melihat kedepan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat - negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang, dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menghadapi perkembangan masyarakat, serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan. Untuk itu, kegiatan pemerintah lebih menyangkut pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik dalam rangka mencapai tujuan masyarakat-negara.

Dilihat dari aspek kegiatan (dinamika), struktural fungsional, dan aspek tugas dan kewenangan. Kata pemerintahan, setidaknya, mengandung tiga pengertian, yaitu:

- a. Ditinjau dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara, segala kegiatan yang terorganisasikan mengandung arti bahwa segala kegiatan yang memenuhi syarat-syarat organisasi. Pengertian bersumber pada kedaulatan ialah bersumber pada pemegang kedaulatan dalam negara, umpamanya rakyat. Berikunya berlandaskan pada dasar negara berarti segala kegiatan pemerintahan dilandasi ideologi dan falsafah negara, umpamanya Pancasila dan UUD 1945 di negara Indonesia.
- b. Ditinjau dari segi struktural fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara.
- c. Ditinjau dari segi tugas dan kewenangan negara, pemerintahan berarti seluruh tugas dan kewenangan negara. Mengacu pada tiga pengertian tersebut kiranya dapat ditegaskan bahwa pemerintahan ialah segala kegiatan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan negara (fungsi negara). Sedangkan yang melaksanakan tugas dan kewenangan negara itu adalah negara, (Ramlan 1992:167-168).

Berkaitan dengan pengertian pemerintahan di atas, maka kiranya terdapat pengertian pemerintahan dalam pengertian luas dan pengertian sempit. Pemerintahan dalam pengertian luas merupakan seluruh fungsi negara, seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif, sedangkan pemerintahan dalam pengertian pemerintah dalam arti luas merupakan aparat yang melaksanakan fungsi-fungsi negara, dan pengertian pemerintahan sempit yakni menyangkut aparat eksekutif saja (kepala negara dan kabinetnya), (Ramlan 1992:167-168).

Dalam aplikasinya, pemerintahan di setiap negara sangat beragam. Keragaman itu bisa berupa kemiripan-kemiripan ataupun sama sekali berbeda satu sama lainnya. Hal demikian itu menyangkut bentuk-bentuk pemerintahan yang dianut dan dijalankan oleh suatu negara. Bentuk pemerintahan suatu negara dapat ditentukan berdasarkan: 1) dan segi jumlah orang yang memerintah. Dan segi ini menimbulkan bentuk pemerintahan yang berbeda-beda, yaitu: monarki, oligarki, dan demokrasi; 2) ditinjau dan segi cara pengangkatan kepala negara atau kepala pemerintahan. Segi ini menimbulkan bentuk pemerintahan yang berbeda yakni kabinet parlementer (pemerintahan parlementer) dan kabinet presidensial (pemerintahan presidensial).

Bentuk Pemerintahan: Monarki, Oligarki, dan Demokrasi.

Menurut Kranenburg, pembedaan dan pembagian dan sudut jumlah orang yang memerintah ini penting, karena ada hubungan signifikan dan nyata antara jumlah orang yang memegang kekuasaan pemerintahan itu dengan cara bekerjanya organisasi negara itu. Jelas kali, menurutnya bahwa kelancaran kerjanya akan kurang, kalau terlalu banyak orang mengatur. Sebaliknya, jika rakyat banyak mendapat kesempatan bersuara, maka tentulah kepentingan bersama lebih mendapat perhatian sewaktu mengadakan perundingan-perundingan dan mengambil keputusan, (M. Solly Lubis 1990: 59).

Dikatakan bentuk pemerintahan monarki adalah apabila pemerintahan itu terletak di tangan "satu" orang. Monarki sendiri berasal dari kata "*mono*" yang berarti satu dan "*Archien*" yang berarti memerintah. Jadi, monarki adalah satu orang yang memerintah. Namun apabila suatu pemerintahan terletak di beberapa orang maka pemerintahan itu disebut oligarki (*oligai-archen*, beberapa orang yang memerintah). *Oligarki* merupakan bentuk pemerintahan dimana kekuasaan negara terletak di tangan sejumlah orang yang memerintah ini, mungkin juga yang terjadi berbentuk aristokrasi. Namun demikian, aristokrasi berbeda dengan oligarki. Aristokrasi adalah letak pemerintahan ada di tangan sejumlah kecil dari rakyat yang merupakan orang-orang yang terbaik dan menjalankan kekuasaan itu untuk kepentingan "semua orang". Sementara itu, menjalankan kekuasaan pemerintahan terletak di tangan rakyat bersama-sama, pemerintahan itu disebut Demokrasi (rakyat memerintah), (M. Solly Lubis 1990: 59).

Bentuk Pemerintahan Kerajaan dan Republik

Pembagian kategori bentuk pemerintahan ini berdasarkan pada sudut pandang cara penunjukan kepada negara. Akhir-akhir ini pembagian dan pembedaan bentuk pemerintahan berdasarkan jumlah orang yang memerintah berkecenderungan tidak banyak digunakan lagi. Kini yang banyak digunakan adalah pembedaan antara bentuk pemerintahan kerajaan (monarki) dan republik. George Jellinek dalam bukunya "*Algemeine Staatslehre*" menyatakan

bahwa perbedaan antara monarki dan republik itu didasarkan pada cara pembentukan kehendak negara (*Der Staaslicheeb Willwnsbildung*). Apabila kehendak negara terjelma dari satu orang, maka terdapat bentuk pemerintahan monarki, sedangkan apabila kehendak negara menjelma sebagai kehendak rakyat, maka disitu pula terdapat bentuk pemerintahan republik.

Selanjutnya Leon Duguit, secara sederhana menjelaskan dalam bukunya "*Triate de Drait Constitutionner*", bahwa monarkhi merupakan pemerintahan dimana terdapat kepala negara yang turun temurun, republik ialah apabila tidak terdapat kepala negara atau dimana kepala negara tidak berganti secara turun temurun.

Jika ditinjau dari segi yang lain. Monarkhi dapat dibedakan menjadi dua, pertama, monarkhi absolut atau kerajaan mutlak, yaitu raja selaku kepala negaranya memegang seluruh kekuasaan negara. Raja berkuasa mutlak terhadap seluruh kekuasaan negara, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Sistem ini biasanya dilandasi paham teokrasi, yaitu raja dianggap sebagai penjelmaan Tuhan atau wakil Tuhan di bumi. Contoh monarkhi absolut ialah Louis XIV yang terkenal dengan semboyan kenegaraanya, "*L'etat c'est moi*" atau "negara itu adalah saya".

Kedua, monarkhi konstitusional atau kerajaan yang dibatasi UUD, yaitu kekuasaan raja selaku kepala negara dibatasi oleh konstitusi. Monarkhi konstitusional sering disebut juga "monarki modern". Umumnya pemerintahan monarki absolut kini adalah monarki konstitusional, seperti Inggris dan Belanda.

Ditegaskan kembali, bahwa menurut Otto Koellreutner, dalam buku yang berjudul "*Grundsatz de Allgemeine Staat-shere*" di samping monarkhi dan republik terdapat lagi jenis ke-3 yakni otoriter yang dinamakan "*Autoritaren Fuhrer-staat*" bentuk pemerintahan ini terkadang disebut juga "republik mutlak atau kediktatoran. Seperti dalam republik, diktator atau kepala negara kediktatoran, ketika akan menduduki jabatannya harus dipilih oleh rakyat, tetapi kemudian ia berkuasa mutlak, M. Solly Lubis 1990: 55).

Sistem Pemerintahan: pemerintahan Presidensial dan Pemerintahan Parlementer.

Hampir setiap negara terdapat dua kemungkinan dalam menjalankan roda pemerintahan, *pertama* menjalankan secara ekstrem satu dari dua bentuk atau sistem pemerintahan (presidensial atau parlementer). *Kedua*, menjalankan bentuk pemerintahan dari hasil modifikasi atau gabungan dari bentuk pemerintahan yang ada. Pelaksanaan dalam bentuk "tipe ideal" dua sistem itu, misalnya Amerika Serikat dengan bentuk pemerintahan Presidensial dan Inggris dengan bentuk pemerintahan Parlementer.

Berikut merupakan ciri-ciri bentuk pemerintahan presidensial, pertama, kepemimpinan dalam melaksanakan kebijakan (administratif) ada di tangan

presidwn. Kedua, kebijakan yang bersifat komprehensif jarang dapat dibuat karena legislatif dan eksekutif mempunyai kedudukan yang terpisah, ikatan partai yang longgar dan kemungkinan kedua badan ini didominasi oleh partai yang berbeda. Ketiga, jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan berada pada satu tangan. Keempat, legislatif bukan tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif, yang dapat diisi dari berbagai sumber termasuk legislatif. Kelima, fungsi presiden mencakup bidang yang luas, yakni (1) sebagai kepala negara yang melaksanakan fungsi simbolis dan seremonial mewakili negara; (2) sebagai kepala eksekutif yang memimpin kabinet dan birokrasi dalam melaksanakan kebijakan umum; (3) sebagai kepala legislatif, yang mengajukan rancangan undang-undang kepada badan perwakilan rakyat dan berusaha meyakinkan para wakil rakyat untuk menerima rancangan kebijakannya; (4) sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata; (5) sebagai pemimpin dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan luar negeri; (6) sebagai pemimpin partai, (M. Solly Lubis 1990: 173).

Ciri-ciri bentuk pemerintahan parlementer, sebagai berikut, pertama, parlemen merupakan satu-satunya badan yang anggotanya dipilih secara langsung oleh warga negara yang berhak memilih melalui pemilihan umum. Kedua, anggota dan pemimpin kabinet (perdana menteri) dipilih oleh parlemen untuk melaksanakan fungsi eksekutif. Sebagian besar atau seluruh anggota kabinet biasanya juga menjadi anggota parlemen sehingga mereka memiliki fungsi ganda, yaitu fungsi eksekutif dan fungsi legislatif. Hal ini menunjukkan yang memerintah adalah partai yang memenangkan pemilihan umum atau koalisi partai-partai manakala tidak ada satu partai yang mencapai suara mayoritas.

Ketiga, kabinet bisa bertahan sepanjang mendapat dukungan mayoritas dari parlemen. Artinya parlemen dapat menjatuhkan kabinet manakala mayoritas parlemen memberikan "mosi tidak percaya" kepada kabinet. Keempat, manakala kebijakan tidak mendapatkan dukungan dari kabinet, perdana menteri dapat membubarkan parlemen, lalu menetapkan waktu penyelenggaraan pemilihan umum untuk membentuk parlemen yang baru. Kelima, fungsi kepala pemerintahan (perdana menteri) dan fungsi kepala negara (presiden/raja) dilaksanakan oleh orang yang berlainan. Keenam, fungsi presiden atau raja hanya sebagai simbol negara. Sementara simbol atau fungsi eksekutif dipegang oleh perdana menteri, (M. Solly Lubis 1990: 173).

Kepemerintahan Yang Bersih (*Clean Governance*)

Clean Governance, terkait erat dengan akuntabilitas administrasi publik dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang yang diberikan kepadanya, mereka tidak melakukan tindakan yang menyimpang dari etika administrasi publik (*mal-administrations*). Jelasnya, "*mal admirzistrations*", merupakan suatu tindakan administrasi publik yang menyimpang dari nilai-

nilai administrasi publik. Etika administrasi publik, merupakan seperti perangkat nilai yang dapat digunakan sebagai acuan, referensi bagi administrasi publik dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan yang diberikan kepadanya, dan sekaligus dapat digunakan sebagai standar penilaian untuk menilai apakah tindakan administrasi publik dinilai baik atau buruk. Wujud nyata tindakan administrasi publik yang menyimpang dari etika administrasi publik adalah melakukan tindakan "korupsi, kolusi, nepotisme, dan lain-lain.

Untuk menemukan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, itu sangat tergantung kepada hal-hal yang menyangkut, 1) pelaku-pelaku dari pemerintahan, dalam hal ini sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya aparturnya; 2) kelembagaan yang dipergunakan oleh pelaku-pelaku pemerintahan untuk mengaktualisasikan kinerjanya; 3) pertimbangan kekuasaan yang mencerminkan seberapa jauh sistem pemerintahan itu harus diberlakukan; 4) kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berakhlak, berwawasan (visionary), demokratis dan responsif, (Miftah 1997: 32).

Sumber Daya Manusia

Setiap pengangkatan aparatur negara, termasuk penempatan, dan pengangkatan dalam jabatan harus dipenuhi beberapa kriteria pokok, yaitu: pertama, bermoral dan berakhlak yang ditandai dengan kebersihan akidah, kebersihan akhlak, kebersihan tujuan hidup, bersih harta dan bersih pergaulan sosial. Kedua, berpengetahuan dan berkemampuan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya (*the right man on the right place*). Ketiga, menata jumlah dan struktur, kepegawaian publik yang sesuai dengan kebutuhan dan memberi peluang setiap pegawai publik untuk dapat mengaktualisasi potensi yang dimilikinya, sehingga mereka akan dapat mencapai karier yang berkelanjutan (*sustainable carier*).

Pelaksanaan untuk menata jumlah dan struktur kepegawaian ini dapat didesentralisasikan kepada masing-masing departemen dengan mengindahkan ketentuan dan kebijakan yang dikeluarkan BARN. Penyelenggaraan pendidikan dan latihan (diktat), betul-betul diarahkan pada pndptaan akhlak dan profesionalisme pegawai, dan bukan semata-mata media legitimasi mendapatkan jabatan pada jenjang tertentu. Jika hal ini terjadi, maka akan menyuburkan praktik "mal-administrasi" berupa korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Adanya perkembangan masyarakat yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dan empowering yang dialami oleh masyarakat. Aparatur pemerintah, baik pusat maupun daerah harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memebrikan layanan publik Dan yang suka mengatur dan memerintah pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka melayani, dan suka meng-

gunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratif dan dialogis dan dari cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis.

Kelembagaan Pemerintah

Osborn dan Ted Gaebler (1992) mengingatkan bahwa dalam menghadapi abad ke-21, corak pemerintahan masa depan adalah tidak bersifat “rowing”, mendayung sehingga semua jenis pekerjaan yang ada di masyarakat ini ditangani oleh pemerintah. Akan tetapi peran pemerintah bersifat “steering” terbatas hanya untuk mengendalikan atau mengatur saja. Sorak pemerintahan demikian ini, mengakibatkan peran pemerintahan tidak seluas dan sekuasa seperti yang dirasakan saat ini. Sementara masyarakat lebih berdaya. Dengan demikian perlu adanya perampingan birokrasi atau corak pemerintah.

Pemberdayaan kelembagaan pemerintah baik pusat maupun daerah tidak lain adalah berupaya untuk membuat mekanisme kerja dan pelayanan (terutama yang langsung berhubungan dengan masyarakat) harus diupayakan sesederhana mungkin prosedurnya, waktu yang cepat, dan biaya yang murah, sehingga masyarakat sebagai “*targets group*” akan mendapatkan kepuasan, yang akhirnya mau melakukan apa yang menjadi kewajiban mereka. Untuk dapat melakukan hal ini, maka perlu “reformasi kelembagaan dan administrasi” pemberian layanan kepada publik.

Perimbangan kekuasaan.

Perimbangan kekuasaan lebih banyak mengarah pada terjadinya “*check and balances*” diantara pemegang kekuasaan dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik. Check and balance ini tidak saja pada tubuh birokrasi, tetapi juga antara pemerintah dengan masyarakat. Perimbangan kekuasaan yang juga penting adalah perimbangan kekuasaan antara Pemerintah daerah sebagai lembaga eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga akan terjadi *Check and balance*.

Perimbangan kekuasaan juga mengarah pada perimbangan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sentralisasi dengan desentralisasi). Oleh karena itu makna mendasar pemerintahan adalah pelayanan masyarakat, maka pemberian otonomi yang lugas dan bertanggung jawab harus diletakkan pada pemerintah yang dekat dengan rakyat. Sehingga mereka dapat memberikan layanana sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan, masalah dan aspirasi rakyat yang dilayaninya.

Kepemimpinan “Visioner”

Kepemimpinan dalam mewujudkan *good governance* idealnya adalah kepemimpinan yang bersih, berwawasan, demokratis, responsif dan responsible. Kepemimpinan dalam mewujudkan pemerintah yang baik

adalah kepemimpinan yang memenuhi syarat berakhlak bersih dan tidak cacat moral, (Miftah 1997: 32). Pemimpin yang bermoral dan berakhlak ditandai dengan kebersihan akidah, akhlak, tujuan hidup, harm dan bersih pergaulan sosial. Syarat ini harus pertama dan utama untuk memilih dan mengangkat pemimpin dalam birokrasi pemerintah. Selain itu, pemimpin harus memiliki visi mau dibawa kemana tugas-tugas pekerjaan yang dibebankan kepadanya.

Visi mencakup upaya yang mampu melihat jangkauan ke depan yang berskala nasional maupun global. Visi merupakan syarat kedua yang harus dimiliki oleh calon pemimpin birokrasi pemerintah. Jika ada seorang pemimpin ditanya “apa program kerja saudara” dan menjawab “saya baru diangkat belum mempelajarinya, jadi belum tahu apa program saya”. Tipe pemimpin tadi bukanlah tipe pemimpin yang memiliki visi ke depan (*visioner*).

Demokrasi dan responsif, merupakan persyaratan berikutnya untuk mengangkat pemimpin dalam birokrasi pemerintahan. Pemimpin yang demokratis dalam setiap proses pengambilan keputusan dan pemecahan masalah, senantiasa melibatkan publik, dan keputusan yang dihasilkan substansinya harus berpihak pada kepentingan publik. Sementara pemimpin yang responsif adalah pemimpin yang cepat tanggap respon dan cepat menanggapi (menindaklanjuti) keluhan, masalah, kepentingan, dan aspirasi yang dipimpinya. Sedangkan pemimpin yang responsible adalah pemimpin yang memiliki “*sense of responsibility and professionally*” Pemimpin yang responsible memiliki rasa tanggungjawab dalam menjalankan tugas dan tidak dikerjakan dengan asal-asal, baik mereka ditempatkan pada tempat yang “basah” ataupun “kering”, dan tidak akan melakukan tindakan korupsi kendatipun peluang untuk melakukannya terbuka sudah didepan mata. Pemimpin yang profesional adalah pemimpin yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan (*capable to do*) apa yang menjadi tugas dan tanggungjawabnya.

Sedangkan pemerintah yang berwibawa berkaitan dengan ketaatan, kepatuhan, ketundukan rakyat terhadap undang-undang, pemerintah, dan kebijakan pemerintah. Sedangkan pemerintahan yang berwibawa berkaitan dengan ketaatan, kepatuhan, dan ketundukan masyarakat kepada pemerintah, peraturan undang-undang dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Ketaatan, kepatuhan dan ketundukan publik sering muncul atau ditemukan karena pemerintah menggunakan “otoritas kekuasaan” yang mereka miliki. *Compliance* masyarakat sering pula terjadi disertai dengan rasa takut. Mereka taat, patuh, dan tunduk pada suatu peraturan perundang undangan, kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah bukan dari kesadaran sendiri dan memang harus ditaati, melainkan karena rasa takut dari ancaman yang mungkin timbul dari tidak ditaatinya peraturan perundang undangan atau kebijakan publik. *Compliance* masyarakat karena pemerintah menggunakan otoritas kewenangan yang dimiliki dan karena takut tadi, sekalipun dapat membawa efektifitas dan efisiensi. Kewibawaan yang demikian tadi tidak selalu dapat menciptakan suasana yang kondusif bagi tumbuhnya keberdayaan

masyarakat (*empowering*). Karenanya pemerintahan yang berwibawa dalam arti yang sesungguhnya, yakni pemerintahan yang berwibawa dalam arti yang sesungguhnya. Pemerintahan yang bijaksana memiliki arti yang lebih mendalam, yakni tidak sekedar mengandalkan legalitas hukum (otoritas) yang dimiliki untuk menjalankan administrasi publik, akan tetapi juga menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*) dan rasa tanggung jawab (*sense of responsible*) masyarakat terhadap proses administrasi publik dan hasil pembangunan publik dan hasil pembangunan yang dicapai. Karenanya, agar pemerintah menjadi berwibawa, pemerintah harus memberikan kesempatan dan peluang atau menciptakan keberdayaan dan kualitas masyarakat yang lebih baik (*hiring better people*), (Karhi S. Nisjai, 1997: 123).

Kesimpulan

Hal yang lebih penting dalam kondisi perkembangan masyarakat yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, yang merupakan indikasi terjadinya “*empowering*” yang dialami oleh masyarakat pemimpin birokrasi pemerintah harus mengubah posisi dan peran (revitalisasi) dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka melayani, dari suka menggunakan pendekatan kekuasaan, berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratif dan dialogis dan dari cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistik pragmatis.

Persyaratan sebagaimana yang digambarkan diatas, tentunya akan dapat melaksanakan, memenuhi dan mewujudkan penyelenggaraan pemerintah yang baik, bersih dan berwibawa. Karena dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*goodgovernance*) menendaki adanya akuntabilitas, transparansi, keterbukaan dan *rule of law*. Sementara pemerintahan yang bersih menurut terbebaskannya praktek yang menyimpang (*mal administration*) dari “etika administrasi negara”. Sedangkan pemerintah yang berwibawa menuntut adanya ketundukan, ketaatan, dan kepatuhan (*compliance*) rakyat terhadap undang-undang, pemerintah, dan kebijakan pemerintah.

Daftar Pustaka

- Astomo, Putra. *Penerapan Prinsip-Prinsip Pemerintahan Yang Baik Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum, Volume 16, Nomor 3 Tahun 2014.
- Gatara dan Subhan Sofhian, Asep Sahid. 2011. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education)*. Bandung: Fokusmedia.
- MTI, 2000. *Good Governance dan Penguatan Institusi Daerah*, Jakarta: MTI dan AusAID.
- Muis, dkk. Muhammad Amirul Haq. *Analisis Implementasi Good Governance dalam Pelayanan Publik, Government*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 7, Nomor 2, Juli 2014.
- Rochman, Ganie. 2000. *Good Governance, Prinsip, Komponen, Dan Penerapannya Dalam Hak Asasi Manusia (Penyelenggaraan Negara Yang Baik)*. Jakarta: Komnas HAM,
- Nisjai, Karhi S. *Beberapa Catatan tentang "Good Governance"*, Jurnal Administrasi dan Pembangunan Jakarta: Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia, 1997, Vol. 1, No.2.
- Thoha, Miftah. 1997. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Perkasa.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Soejono dan Abdurrahman. 1999. *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapannya*. Jakarta: Reneka Cipta.
- United Nations Development Programme (UNDP), *Reconceptualising Governance: Discussion paper No. 2*, 1997.
- Zed, Mustika. 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan*, Jakarta: Yayasan Obor Nasional.