

BMP.UKI: GOM-01-BPI-IPOL-V-2025



BUKU MATERI PEMBELAJARAN BIROKRASI DAN POLITIK DI INDONESIA

Disusun oleh:

Gaston Otto Malindir, S.I.P., M.I.P

**PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA
JAKARTA
2025**

KATA PENGANTAR

Birokrasi merupakan salah satu bagian terpenting dalam proses penyelenggaraan suatu negara. Jika mendengar kata birokrasi, yang ada dalam benak pikiran bahwasanya kita berhadapan dengan suatu prosedur yang berbelit-belit, dari meja satu ke meja lainnya, yang ujung-ujungnya adalah biaya yang serba mahal (*high cost*). Marx menyebutkan bahwa birokrasi adalah alat kelas yang berkuasa, yaitu kaum borjuis dan kapitalis untuk mengeksploitasi kaum proletar. Jika mengacu pada pandangan Marx maka tentunya birokrasi tidak dapat dipisahkan dari politik yang secara hierarki dilakukan oleh para pejabat publik. Oleh karena itu maka pembahasan mengenai birokrasi dan politik sangat erat kaitanya dengan beberapa problem yang sering terjadi salah satunya di Indonesia yang mencakup Netralitas birokrat, *Collaborative governance*, Patologi birokrasi, Partisipasi publik, dan dengan Arah kebijakan reformasi birokrasi. Pentingnya mempelajari birokrasi dan politik bukan hanya untuk memberikan pemahaman teoritis kepada mahasiswa, melainkan juga memberikan landasan analisis terhadap fenomena yang terjadi.

Hal tersebut memberikan penegasan akan pentinya kehadiran BMP ini dalam proses pembelajaran selama satu semester ke depan. Akhir kata, besar harapan kami bahwa BMP ini dapat dipergunakan dengan sebaik mungkin oleh mahasiswa sehingga dapat memberikan dampak positif terhadap individu yang juga merupakan salah satu capaian yang ingin diwujudkan melalui mata kuliah Birokrasi dan Politik di Indonesia.

Jakarta, 06 September 2025

Penyusun,



Gaston Otto Malindir, S.I.P., M.I.P

DAFTAR ISI

	Halaman
Kata Penganta	i
Daftar Isi	ii
Daftar Tabel	iv
Daftar Gambar	v
Petunjuk Penggunaan BMP	vi
Profil Lulusan	vii
Capaian Pembelajaran Lulusan Program Studi	viii
Rencana Pembelajaran Semester	ix
Kontrak Perkuliahan	xxiii
Modul 1 Konsep dan Kedudukan Birokrasi Dalam Negara	1
Kegiatan Pembelajaran 1: Konsep Dasar Birokrasi	3
Kegiatan Pembelajaran 2: Birokrasi Dalam Pemikiran Weber	15
Kegiatan Pembelajaran 3: Kedudukan dan Netralitas Birokrasi	25
Modul 2 Public Value Dalam Pelayanan Publik	37
Kegiatan Pembelajaran 1: Konsep <i>Public Value</i>	39
Kegiatan Pembelajaran 2: Penggunaan Kewenangan Negara Dalam Menciptakan Nilai Publik	51
Kegiatan Pembelajaran 3: Pelayanan Publik	60
Modul 3 Interaksi Dalam <i>Governance</i> dan <i>Good Governance</i>	75
Kegiatan Pembelajaran 1 Interaksi Dalam <i>Governance</i>	77
Kegiatan Pembelajaran 2: Pemangku Kepentingan	88
Kegiatan Pembelajaran 3: Konsep <i>Good Governance</i>	99
Modul 4 Patologi Birokrasi dan Collaborative Governance	117
Kegiatan Pembelajaran 1: Patologi Birokrasi	119
Kegiatan Pembelajaran 2: Jenis dan Penyebab Patologi Birokrasi	126
Kegiatan Pembelajaran 2: Collaborative Governance	138
Modul 5 Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas	157
Kegiatan Pembelajaran 1: Partisipasi Masyarakat Dalam Bernegara	159
Kegiatan Pembelajaran 2: Transparansi dan Akuntabilitas	176
Modul 6 Sasaran Reformasi Birokrasi	194
Kegiatan Pembelajaran 1: Memahami Reformasi Birokrasi	196
Kagiatan Pembelajaran 2: Strategi dan Ruang Lingkup	212

Kegiatan Pembelajaran 3: Arah Kebijakan dan Sasaran.....	224
Modul 7 Pemanfaatan Teknologi Digital Dalam Birokrasi	236
Kegiatan Pembelajaran 1 Digital <i>Governance</i>	238
Kegiatan Pembelajaran 2: <i>E-Government</i>	246
Kegiatan Pembelajaran 3: Digitalalisasi Governance di Indonesia	251

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 3.1. <i>Ethical Analysis Grid</i>	95
Tabel 3.2. <i>Stakeholder Mapping-Analysis</i>	96
Table 5.1. Tahap pelaksanaan Partisipasi menurut Cohen dan Uphoff .	164
Table 5.2. Tingkatan Partisipasi menurut Peter Oakley.....	170
Tabel 7.1 Faktor Sukses Implementasi <i>E-Government</i>	248

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1.1 Tipe Ideal Birokrasi	20
Gambar 2.1 Segitiga Strategi Nilai Publik	45
Gambar 3.1 Skema <i>Contextual Interaction Theory</i>	84
Gambar 3.2. Kuadran <i>Power vs Interest Grid</i> Aktor	91
Gambar 3.3 Jenis aktor dalam setiap kuadran	92
Gambar 3.4. <i>Bases of Power-Directions of Interest Diagram</i>	93
Gambar 3.5. Pemetaan aktor menggunakan <i>Value Orientation Mapping</i>	95
Gambar 3.6. Pemetaan aktor menggunakan <i>Value Orientation Mapping</i>	97
Gambar 4.1 Model Kerangka Kerja Proses <i>Collaborative Goverance</i>	146
Gambar 4.2 Diagram Listas Sektor <i>Collaborative Governance</i>	148
Gambar 6.1 Model Kerangka Pikir Reformasi Birokrasi	221

PETUNJUK PENGGUNAAN BUKU MATERI PEMBELAJARAN

Sebagai salah satu elemen penting dalam suatu negara maka birokrasi tidak dalam dipisahkan dengan proses politik maupun kepentingan para pemimpin pada jabatan politik. Berbagai problem yang menunjukkan hubungan antar birokrasi dan politik seperti Netralitas birokrat, *Collaborative governance*, Patologi birokrasi, Partisipasi publik, sampai dengan Arah kebijakan reformasi birokrasi akan menjadi bagian penting yang dipelajari mahasiswa mengenai BMP ini. Berbagai teori yang relevan dan berkaitan dengan materi-materi akan disajikan dalam setiap modul ini sehingga mahasiswa akan memiliki landasan teoritis yang kuat sebelum melakukan analisis mengenai birokrasi dan politik di Indonesia.

Melalui BMP ini maka mahasiswa dapat melakukan pembelajaran secara mandiri dengan tujuan agar memberikan gambaran awal kepada mahasiswa sebelum, sehingga dalam proses perkuliahan Birokrasi dan Politik di Indonesia mahasiswa lebih menjadi sentral dalam menghidupkan suasana akademik di kelas. BMP ini juga membantu mahasiswa untuk dapat mengingat kembali materi yang sudah dipelajari sebelumnya melalui proses belajar mandiri (membaca kembali). Dalam BMP ini juga mahasiswa dapat mengetahui indikator penilaian yang digunakan dalam matakuliah Birokrasi dan Politik di Indonesia sehingga dapat dipersiapkan dengan baik selama satu semester ke depan.

Pentingnya BMP ini dalam proses perkuliahan Birokrasi dan Politik di Indonesia selama satu semester ke depan, dan implementasi *student centered learning* berdasarkan kurikulum KKNI, maka besar harapan bahwa BMP ini bisa diterima dan dipegunakan dengan baik oleh Mahasiswa.

PROFIL LULUSAN

Profil lulusan yang ditetapkan oleh Program Studi Ilmu Politik Universitas Kristen Indonesia meliputi:

1. **Aparatur Sipil Negara:** Lulusan yang berintegritas, professional serta memiliki ketrampilan praktis dan kemampuan pengetahuan terkait pelayanan publik dan manajemen organisasi, sehingga mampu melaksanakan pelayanan publik yang prima sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.
2. **Politisi:** Lulusan yang memahami dan menerapkan nilai-nilai Pancasila dan demokrasi dalam sistem politik dan pemerintahan, memahami perancangan, implementasi dan evaluasi kebijakan yang efektif, memiliki kompetensi komunikasi politik yang baik, serta mampu mengembangkan strategi pembangunan politik dan ekonomi yang berkelanjutan.
3. **Asisten Peneliti:** Lulusan yang mampu merancang dan menerapkan metode penelitian yang inovatif dalam bidang ilmu politik, khususnya yang terkait dengan kebijakan publik, politik lokal dan demokrasi, yang didukung dengan paradigma, pemikiran, teori/konsep politik dengan memanfaatkan teknologi informasi.
4. **Komunikator Politik:** Lulusan yang memiliki kompetensi untuk menerapkan strategi komunikasi politik yang tepat, memahami dinamika masyarakat dan politik, opini publik dan isu-isu politik lokal, serta mampu memanfaatkan media dalam kontestasi pemilu, pemerintahan, dan kebijakan publik.
5. **Asisten Tenaga Ahli:** Lulusan yang mampu menerapkan metode analisis kebijakan publik, demokrasi dan politik lokal, sehingga mampu dalam memberikan saran dan rekomendasi yang tepat kepada pengambil keputusan politik.
6. **Penggiat Civil Society:** Lulusan yang mampu menerapkan strategi pemberdayaan dan agregasi kepentingan politik, mampu membangun relasi dan kerjasama dengan pemerintah, partai politik, media massa, dan institusi negara lainnya dalam mewujudkan tujuan nasional dan HAM berdasarkan nilai-nilai demokrasi dan Pancasila.

CAPAIAN PEMBELAJARAN LULUSAN

Capaian Pembelajaran Lulusan (CPL) Program Studi Ilmu Politik mencakup:

1. Mampu menunjukkan sikap religious, menjunjung tinggi nilai Pancasila dan Universitas Kristen Indonesia, menghargai keanekaragaman, memiliki kepekaan sosial, nasionalitas dan berintegritas dalam melaksanakan pekerjaan, serta berperan aktif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan menjalankan tugas berdasarkan agama, moral, dan etika (CPL1).
2. Mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis dan inovatif berdasarkan kaidah ilmiah serta bersikap professional, bertanggungjawab, dan mampu mengembangkan jejaring di dalam dan di luar lembaga (CPL2).
3. Mampu mengkaji berbagai permasalahan politik lokal dan demokrasi, mengembangkan produk politik yang kreatif dan inovatif berupa kajian terstruktur dan rancangan program/kebijakan, serta memanfaatkan teknologi dalam pengelolaan data dan informasi (CPL3).
4. Mampu menggunakan pesan politik secara efektif melalui retorika, strategi persuasi, dan penguasaan media dalam upaya membangun citra, mempengaruhi opini publik, dan memenangkan dukungan dalam kontestasi politik (CPL4).
5. Mampu menganalisis isu-isu politik dan kebijakan publik secara mendalam, serta menyusun rekomendasi strategis yang didasarkan pada data dan penelitian yang kredibel dalam konteks pengambilan keputusan di lembaga pemerintahan, pusat kajian, dan partai politik (CPL5).
6. Mampu menerapkan strategi pemberdayaan, menganalisis kepentingan politik, serta mampu membangun relasi dan kerjasama dengan pemerintah, partai politik, media massa, dan institusi negara lainnya dalam mewujudkan tujuan nasional dan HAM berdasarkan nilai-nilai demokrasi dan Pancasila.

RENCANA PEMBELAJARAN SEMESTER (RPS)



UNIVERSITAS KRISTEN INDONESIA FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK PROGRAM STUDI ILMU POLITIK



RENCANA PEMBELAJARAN SEMESTER

MATA KULIAH (MK)	KODE	Rumpun MK	BOBOT (sks)	SEMESTER	Tgl Penyusunan		
Birokrasi dan Politik di Indonesia	UKI17311411		T=3 P=	5	06-09-2025		
OTORISASI		Pengembang RPS Gaston Otto Malindir, M.I.P	Koordinator RMK Gaston Otto Malindir, M.I.P	Ketua PRODI Indah Novitasari, M.Si (Han)			
							
Capaian Pembelajaran (CP)		CPL-PRODI yang dibebankan pada MK					
	CPL1	Mampu menunjukkan sikap religious, menjunjung tinggi nilai Pancasila dan Universitas Kristen Indonesia, menghargai keanekaragaman, memiliki kepekaan sosial, nasionalitas dan berintegritas dalam melaksanakan pekerjaan, serta berperan aktif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan menjalankan tugas berdasarkan agama, moral, dan etika;					
	CPL2	Mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis dan inovatif berdasarkan kaidah ilmiah serta bersikap professional, bertanggungjawab, dan mampu mengembangkan jaringan di dalam dan di luar lembaga;					
	CPL3	Mampu mengkaji berbagai permasalahan politik lokal dan demokrasi, mengembangkan produk politik yang kreatif dan inovatif					

		berupa kajian terstruktur dan rancangan program/kebijakan, serta memanfaatkan teknologi dalam pengelolaan data dan informasi;									
CPL5		Mampu menganalisis isu-isu politik dan kebijakan publik secara mendalam, serta Menyusun rekomendasi strategis yang didasarkan pada data dan penelitian yang kredibel dalam konteks pengambilan keputusan di lembaga pemerintahan, pusat kajian, dan partai politik.									
	Capaian Pembelajaran Mata Kuliah (CPMK)										
CPMK1		Mampu memahami urgensi dan konsep dasar birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan;									
CPMK2		Mampu menjelaskan kembali tentang <i>publik value, good governance, dan claborative governance</i> ;									
CPMK3		Mampu menjelaskan kembali mengenai Patologi Birokrasi;									
CPMK4		Mampu menjelaskan kembali tentang transparan dan akuntabilitas publik, serta reformasi birokrasi;									
CPMK5		Mampu menjelaskan kembali tentang digitalisasi <i>governance</i> .									
	Kemampuan akhir tiap tahapan belajar (Sub-CPMK)										
Sub-CPMK1		Mahasiswa mampu memahami Konsep Dasar Birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan;									
Sub-CPMK2		Mahasiswa mampu memahami Konsep <i>Public Value</i> dalam pelayanan publik;									
Sub-CPMK3		Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang interaksi dalam <i>governance</i> ;									
Sub-CPMK4		Mahasiswa mampu menjelaskan kembali terkait Konsep <i>Good Governance</i> ;									
Sub-CPMK5		Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang Penyakit (Patologi) dalam Birokrasi;									
Sub-CPMK6		Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang <i>Collaborative Governance</i> ;									
Sub-CPMK7		Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang Partisipasi Masyarakat dalam bernegara;									
Sub-CPMK8		Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang konsep Partisipasi, Transparansi, dan Akuntabilitas Publik;									
Sub-CPMK9		Mahasiswa mampu menjelaskan kembali konsep Reformasi Birokrasi dan aplikasinya;									
Sub-CPMK10		Mahasiswa mampu menganalisis dan menjelaskan kembali tentang pemanfaatan teknologi digital dan internet dalam birokrasi.									
	Korelasi CPL terhadap Sub-CPMK										
	CPL	Sub-CPMK1	Sub-CPMK2	Sub-CPMK3	Sub-CPMK4	Sub-CPMK5	Sub-CPMK6	Sub-CPMK7	Sub-CPMK8	Sub-CPMK9	Sub-CPMK10
CPL 1	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CPL 2					✓			✓	✓		
CPL 3		✓				✓	✓			✓	
CPL 4						✓					✓

Deskripsi Singkat MK	Mata kuliah ini membahas keterkaitan antara birokrasi dan politik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kajian difokuskan pada peran, fungsi, dan dinamika birokrasi dalam proses politik, hubungan antara aktor birokrasi dan politik, serta implikasinya terhadap kebijakan publik dan tata kelola pemerintahan.						
Bahan Kajian	<ol style="list-style-type: none"> 1. BK3: Dasar-dasar pemikiran, dan nilai dalam politik dan pemerintahan; 2. BK4: Logika, penalaran, dan kajian kritis; 3. BK10: Dasar-dasar ilmu politik, pemerintahan, hukum, ekonomi, politik, dan komunikasi publik. 						
Pustaka	<p>Utama :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Amane, A., P., O., Lutfi, M., Admira, A., Safarudin, M., S., Rustandi, Perdana, H., A., & Pakarbudi, Adib. 2023. <i>Digitalisasi Governance</i>. Makassar: CV Ayrada Mandiri. 2. Benington, John & Mark H. Moore. 2010. <i>Public Value: Theory & Practice</i>. New York: Palgrave MacMillan. Chapter 1 3. Delly Mustafa. 2013. <i>Birokrasi Pemerintahan</i>. Bandung: CV. Alfabeta. 4. Keping, Yu. 2018. Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analisis. <i>Journal of the Humanities and Social Science</i>, 11(8). 5. Malindir, G., Otto, Kartini, D., Sri, dan Rahman Mulyawan. (2022). The Effectiveness of Salaman Application-Based Service Innovations for Homeless Beggars in Bandung City. <i>Khazanah Sosial</i>, Vol. 4 No.3. https://journal.uinsgd.ac.id/index.php/ks/article/view/17482/7257 6. Muhammad. 2018. <i>Birokrasi: Kajian Konsep, Teori Menuju Good Governance</i>. Aceh: Unimal Press. 7. Muhammad Noor, Falih Suaedi, & Antun Mardiyanta. 2022. <i>Colaborative Governance: Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik</i>. Yogyakarta: Bulding Press. 8. Noor, M., Falih Suaedi, & Antun Mardiyanta. 2022. <i>Colaborative Governance: Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik</i>. Yogyakarta: Bulding Press. 9. Thoha. Miftah. 2014. <i>Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan</i>. Jakarta: Prenada Media. <p>Pendukung :</p> <p>Frans Setia Manongan Nadeak, Nabilah, Gaston Otto Malindir, dan Sidrathata Muktar. (2024). Application of E-Government in Preventing Illegal Levies in West Java Province. <i>Jurnal Kuasa</i>, Vol. 1, No.1. https://kuasa.unja.ac.id/jurnalkuasa/article/view/1</p>						
Dosen Pengampu	Gaston Otto Malindir, S.I.P., M.I.P						
Matakuliah syarat	Sistem Politik Indonesia						
Mg Ke-	Kemampuan akhir tiap tahapan belajar (Sub-CPMK)	Penilaian		Bantuk Pembelajaran, Metode Pembelajaran, Penugasan Mahasiswa,		Materi Pembelajaran	Bobot Penilaian (%)
Indikator		Kriteria & Teknik	Luring (<i>offline</i>)	Daring (<i>online</i>)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)

1	<ul style="list-style-type: none"> • Mahasiswa mampu membuat RPS • Mahasiswa mampu memahami urgensi mempelajari Matakuliah Birokrasi dan Politik di Indonesia 	<ul style="list-style-type: none"> • RPS • Memahami urgensi Matakuliah Birokrasi dan Politik di Indonesia 	<ul style="list-style-type: none"> • Kriteria Diskusi Penugasan • Teknik Non-Test 	<p>Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi (2 Jam)</p> <p>Metode pembelajaran: <i>Self-Directed Learning</i></p> <p>Penugasan mahasiswa: PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)</p>	<p>-</p> <p>BM=Belajar mandiri (2 jam)</p>	RPS	
2	Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai Konsep Dasar Birokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan	Mampu menjelaskan kembali materi yang telah diberikan sebelumnya tentang Konsep Dasar Birokrasi.	<ul style="list-style-type: none"> • Kriteria Diskusi Penugasan Resume • Teknik Non-Test 	<p>Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi (2 Jam)</p> <p>Metode pembelajaran: <i>Self-Directed Learning</i></p> <p>Penugasan mahasiswa: a. PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)</p>	<p>-</p> <p>BM=Belajar mandiri (2 jam)</p>	Konsep Dasar Birokrasi https://drive.google.com/drive/folders/1S5cRYKe2HJte137BW7Ai3GG1f21jbb?usp=drive_link	5%
3	Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai netralitas birokrasi	Mampu menjelaskan kembali materi yang telah diberikan sebelumnya mengenai Kedudukan dan netralitas birokrasi	<ul style="list-style-type: none"> • Kriteria Diskusi Penugasan Resume • Teknik Non-Test 	<p>Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi (2 Jam)</p> <p>Metode pembelajaran: <i>Self-Directed Learning</i></p> <p>Penugasan mahasiswa: PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)</p>	<p>-</p> <p>BM=Belajar mandiri (2 jam)</p>	Netralitas Birokrasi https://drive.google.com/drive/folders/1J6W2yCZKbKIUpLNRECAiROlBVdFSFSzr?usp=drive_link	
4	Mahasiswa mampu menelaah dan menjelaskan	Mampu menjelaskan	<ul style="list-style-type: none"> • Kriteria Diskusi 	Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi	-	Public Value Dalam Pelayanan Publik	5%

	kembali konsep <i>Public Value</i> dalam pelayanan publik	kembali hasil bacaannya mengenai <i>Public Value</i> dalam pelayanan publik	Penugasan Resume • Teknik Non-Test	(2 Jam) Metode pembelajaran: <i>Self-Directed Learning</i> Penugasan mahasiswa: PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)	BM=Belajar mandiri (2 jam)	https://drive.google.com/drive/folders/1n3OLw4SEnYB9spxlHnrhj-xBfoNx-Iz?usp=drive_link	
5	Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang interaksi dalam <i>Governance</i>	Mampu menjelaskan kembali terkait interaksi dalam <i>governance</i>	• Kriteria Diskusi Penugasan Resume • Teknik Non-Test	Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi (2 Jam) Metode pembelajaran: <i>Self-Directed Learning</i> Penugasan mahasiswa: PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)	- BM=Belajar mandiri (2 jam)	Interaksi Dalam <i>Governance</i> https://drive.google.com/drive/folders/1zkoMqx4MfZ7zN0Scdp1vM-YfRfTsXLmf?usp=drive_link	
6	Mahasiswa mampu menjelaskan kembali terkait Konsep <i>Good Governance</i>	Mampu menjelaskan kembali materi yang telah diberikan sebelumnya	• Kriteria Diskusi Penugasan Resume • Teknik Non-Test	Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi (2 Jam) Metode pembelajaran: <i>Self-Directed Learning</i> Penugasan mahasiswa: PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)	- BM=Belajar mandiri (2 jam)	Good Governance https://drive.google.com/drive/folders/1ribueyW2rD-HS2RloFSiKOsdbhj5kkFG?usp=drive_link	5%
7	Mahasiswa mampu menjelaskan kembali fenomena Patologi Birokrasi	Mampu menjelaskan kembali terkait Patologi Birokrasi.	• Kriteria Diskusi Penugasan Resume	Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi (2 Jam) Metode pembelajaran:	- BM=Belajar mandiri	Patologi Birokrasi https://drive.google.com/drive/folders/1FXVdnsmHsku-Dz6btPp214foHpxz5Z	

			<ul style="list-style-type: none"> • Teknik b. Non-Test 	<p><i>Self-Directed Learning</i></p> <p>Penugasan mahasiswa:</p> <p>c. PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)</p>	(2 jam)	OM?usp=drive_link	
8	Evaluasi Tengah Semester / Ujian Tengah Semester						30%
9	Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang <i>Collaborative Governance</i>	Mampu menjelaskan kembali tentang <i>Collaborative Governance</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kriteria Diskusi Penugasan Resume <ul style="list-style-type: none"> • Teknik Non-Test 	<p>Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi (2 Jam)</p> <p>Metode pembelajaran: <i>Self-Directed Learning</i></p> <p>Penugasan mahasiswa: PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)</p>	<p>-</p> <p>BM=Belajar mandiri (2 jam)</p>	<p><i>Collaborative Governance</i></p> <p>https://drive.google.com/drive/folders/1dVS4Jj9w4d1K9Ufb2fuM_N0QPAcXnYmc?usp=drive_link</p>	
10	Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang Partisipasi Masyarakat dalam bernegara	Mampu menjelaskan kembali tentang Partisipasi Masyarakat dalam bernegara	<ul style="list-style-type: none"> • Kriteria Diskusi Penugasan Resume <ul style="list-style-type: none"> • Teknik Non-Test 	<p>Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi (2 Jam)</p> <p>Metode pembelajaran: <i>Self-Directed Learning</i></p> <p>Penugasan mahasiswa: PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)</p>	<p>-</p> <p>BM=Belajar mandiri (2 jam)</p>	<p>Partisipasi Masyarakat Dalam Bernegara</p> <p>https://drive.google.com/drive/folders/1NuWtNjVL1QtW9Y9-V3VrquAxCntxaY02?usp=drive_link</p>	5%
11	Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang Transparansi dan Akuntabilitas Publik	Mampu menjelaskan kembali tentang Transparansi dan	<ul style="list-style-type: none"> • Kriteria Diskusi Penugasan Resume <ul style="list-style-type: none"> • Teknik 	<p>Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi (2 Jam)</p> <p>Metode pembelajaran: <i>Self-Directed Learning</i></p>	<p>-</p> <p>BM=Belajar mandiri (2 jam)</p>	<p>Transparansi dan Akuntabilitas</p> <p>https://drive.google.com/drive/folders/1F09RiPfzU-7a_pOUS5C5NaOUTm</p>	

		Akuntabilitas Publik	Non-Test	Penugasan mahasiswa: PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)		WfHhMb?usp=drive_link	
12	Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang Reformasi Birokrasi dan Praktiknya di lapangan	Mampu menjelaskan kembali tentang Reformasi Birokrasi dan Praktiknya di lapangan	<ul style="list-style-type: none"> Kriteria Diskusi Penugasan Resume Teknik Non-Test 	<p>Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi (2 Jam)</p> <p>Metode pembelajaran: <i>Self-Directed Learning</i></p> <p>Penugasan mahasiswa: PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)</p>	<p>-</p> <p>BM=Belajar mandiri (2 jam)</p>	Memahami Reformasi Birokrasi https://drive.google.com/drive/folders/1PG-ReDVO_drCNYPfuM51IMMgUXkjsVK?usp=drive_link	5%
13	Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang arah Kebijakan dan Sasaran Reformasi Birokrasi di Indonesia	Mampu menjelaskan kembali tentang arah Kebijakan dan Sasaran Reformasi Birokrasi di Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> Kriteria Diskusi Penugasan Resume Teknik Non-Test 	<p>Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi (2 Jam)</p> <p>Metode pembelajaran: <i>Self-Directed Learning</i></p> <p>Penugasan mahasiswa: PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)</p>	<p>-</p> <p>BM=Belajar mandiri (2 jam)</p>	Arah Kebijakan Reformasi Birokrasi di Indonesia https://drive.google.com/drive/folders/1zpJngQPnu85PRvUZd7ZJrJoZbF4AAZg?usp=drive_link	
14	Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang Digitalisasi Governance dan Penerapannya di Indonesia	Mampu menjelaskan kembali tentang Digitalisasi Governance dan Penerapannya di Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> Kriteria Diskusi Penugasan Resume Teknik Non-Test 	<p>Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi (2 Jam)</p> <p>Metode pembelajaran: <i>Self-Directed Learning</i></p> <p>Penugasan mahasiswa:</p>	<p>-</p> <p>BM=Belajar mandiri (2 jam)</p>	Digitalisasi Governance & Penerapannya di Indonesia https://drive.google.com/drive/folders/1yNr3prHWD-uYYracR7wRuPyQ1lbVghx0?usp=drive_link	5%

				PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)			
15	Mahasiswa mampu menjelaskan kembali Peran Digitalisasi <i>Governance</i> dalam mewujudkan <i>Good Governance</i>	Mampu menjelaskan kembali Peran Digitalisasi <i>Governance</i> dalam mewujudkan <i>Good Governance</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kriteria Diskusi Penugasan Resume • Teknik Non-Test 	<p>Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi (2 Jam)</p> <p>Metode pembelajaran: <i>Self-Directed Learning</i></p> <p>Penugasan mahasiswa: PT=Penugasan Terstruktur (2 Jam)</p>	<p>-</p> <p>BM=Belajar mandiri (2 jam)</p>	Peran Governansi Digital dalam mewujudkan Good Governance https://drive.google.com/drive/folders/1tJV_BaUPdFjcGT-7Ff4QRR-Lea0G2yOCb?usp=drive_link	
16	Evaluasi Akhir Semester / Ujian Akhir Semester						

Catatan :

1. **Capaian Pembelajaran Lulusan PRODI (CPL-PRODI)** adalah kemampuan yang dimiliki oleh setiap lulusan PRODI yang merupakan **internalisasi** dari sikap, penguasaan pengetahuan dan ketrampilan sesuai dengan jenjang prodinya yang diperoleh melalui proses pembelajaran.
2. **CPL yang dibebankan pada mata kuliah** adalah beberapa capaian pembelajaran lulusan program studi (CPL-PRODI) yang digunakan untuk pembentukan/pengembangan sebuah mata kuliah.
3. **CP Mata kuliah (CPMK)** adalah kemampuan yang dijabarkan secara spesifik dari CPL yang dibebankan pada mata kuliah, dan bersifat spesifik terhadap bahan kajian atau materi pembelajaran mata kuliah tersebut.
4. **Sub-CP Mata kuliah (Sub-CPMK)** adalah kemampuan yang dijabarkan secara spesifik dari CPMK yang dapat diukur atau diamati dan merupakan kemampuan akhir yang direncanakan pada tiap tahap pembelajaran, dan bersifat spesifik terhadap materi pembelajaran mata kuliah tersebut.
5. **Indikator penilaian** kemampuan dalam proses maupun hasil belajar mahasiswa adalah pernyataan spesifik dan terukur yang mengidentifikasi kemampuan atau kinerja hasil belajar mahasiswa yang disertai bukti-bukti.
6. **Kriteria Penilaian** adalah patokan yang digunakan sebagai ukuran atau tolok ukur ketercapaian pembelajaran dalam penilaian berdasarkan indikator-indikator yang telah ditetapkan. Kriteria penilaian merupakan pedoman bagi penilai agar penilaian konsisten dan tidak bias. Kriteria dapat berupa kuantitatif ataupun kualitatif.
7. **Bentuk penilaian:** tes dan non-tes.

8. **Bentuk pembelajaran:** Kuliah, Responsi, Tutorial, Seminar atau yang setara, Praktikum, Praktik Studio, Praktik Bengkel, Praktik Lapangan, Penelitian, Pengabdian Kepada Masyarakat dan/atau bentuk pembelajaran lain yang setara.
9. **Metode Pembelajaran:** Small Group Discussion, Role-Play & Simulation, Discovery Learning, Self-Directed Learning, Cooperative Learning, Collaborative Learning, Contextual Learning, Project Based Learning, dan metode lainnya yg setara.
10. **Materi Pembelajaran** adalah rincian atau uraian dari bahan kajian yg dapat disajikan dalam bentuk beberapa pokok dan sub-pokok bahasan.
11. **Bobot penilaian** adalah prosentasi penilaian terhadap setiap pencapaian sub-CPMK yang besarnya proposional dengan tingkat kesulitan pencapaian sub-CPMK tsb., dan totalnya 100%.
12. TM=Tatap Muka, PT=Penugasan terstruktur, BM=Belajar mandiri.

Penilaian Pembelajaran

1. Rubrik

a) Esai/Makalah

Aspek Yang Dinilai	Kriteria Penilaian	Skor Maksimal
Pemahaman terhadap topik	Menunjukkan penguasaan atas tema/isu yang dibahas. Penjelasan tepat, sesuai dengan pertanyaan atau topik yang ditugaskan	20
Argumentasi & Analisis	Mampu menyusun argumen yang logis, didukung data dan teori yang tepat. Ada kedalaman analisis, bukan sekadar deskriptif.	25
Struktur & Sistematika	Makalah/esai disusun dengan struktur yang jelas (pendahuluan, isi, kesimpulan). Tiap bagian memiliki fungsi dan hubungan yang koheren	15
Kesesuaian referensi	Menggunakan referensi ilmiah yang relevan dan terkini (buku, jurnal, artikel ilmiah). Ada kutipan dalam teks dan daftar pustaka sesuai gaya yang diminta.	15
Kelengkapan & Ketepatan Isi	Semua bagian tugas dijawab lengkap. Isi sesuai topik, tidak menyimpang, dan ditulis dengan akurat	10
Bahasa & Gaya Penulisan	Menggunakan bahasa akademik yang baik, jelas, tanpa banyak kesalahan tata bahasa, ejaan, atau tanda baca	10
Orisinalitas	Tugas tidak menjiplak, menyajikan sudut pandang orisinal, dan menunjukkan kemampuan berpikir mandiri.	5
Total		100

b) Keaktifan Mahasiswa di Kelas

Aspek Yang di Nilai	Kriteria Penilaian	Skor Maksimal
Frekuensi Partisipasi	Mahasiswa secara konsisten aktif berpartisipasi dalam setiap pertemuan (bertanya, menjawab, atau memberikan tanggapan)	25
Kualitas Intervensi/Response	Tanggapan atau pertanyaan menunjukkan pemahaman materi, relevansi dengan topik, dan tidak asal berbicara. Disertai dengan argumen yang logis atau kritis.	30
Inisiatif/Antusiasme	Terlihat antusias dalam diskusi, mengajukan pertanyaan tanpa diminta, serta mampu memicu diskusi lebih lanjut.	15
Kolaborasi dengan teman	Aktif mendukung, merespons, atau membangun pendapat teman lain secara konstruktif dalam diskusi kelompok maupun pleno	15
Kedisiplinan	Hadir tepat waktu, tidak mengganggu jalannya diskusi, dan menunjukkan etika akademik yang baik selama kelas berlangsung.	15
Total		100

c) **Evaluasi Tengah Semester (ETS)**

Aspek Yang di Nilai	Kriteria Penilaian	Skor Maksimal
Frekuensi Partisipasi	Mahasiswa secara konsisten aktif berpartisipasi dalam setiap pertemuan (bertanya, menjawab, atau memberikan tanggapan)	25
Kualitas Intervensi/Respon	Tanggapan atau pertanyaan menunjukkan pemahaman materi, relevansi dengan topik, dan tidak asal berbicara. Disertai dengan argumen yang logis atau kritis.	30
Inisiatif/Antusiasme	Terlihat antusias dalam diskusi, mengajukan pertanyaan tanpa diminta, serta mampu memicu diskusi lebih lanjut.	15
Kolaborasi dengan teman	Aktif mendukung, merespons, atau membangun pendapat teman lain secara konstruktif dalam diskusi kelompok maupun pleno	15
Kedisiplinan	Hadir tepat waktu, tidak mengganggu jalannya diskusi, dan menunjukkan etika akademik yang baik selama kelas berlangsung.	15
Total		100

d) Evaluasi Akhir Semester (EAS)

Aspek Penilaian	Kriteria Penilaian	Skor Maksimal
Pemahaman Teori/ Konsep	Mahasiswa menunjukkan pemahaman yang tepat dan menyeluruh terhadap konsep/teori yang ditanyakan. Tidak hanya mengulang materi, tapi menunjukkan penguasaan.	25
Ketepatan dan Relevansi Jawaban	Jawaban tepat, sesuai dengan pertanyaan. Tidak menyimpang dari isu utama yang diminta.	20
Kemampuan Analisis & Sintesis	Mampu mengaitkan teori dengan praktik, menganalisis permasalahan, dan menyusun argumen yang logis serta terstruktur.	20
Kelengkapan Jawaban	Semua poin dalam soal dijawab secara lengkap. Tidak ada bagian penting yang terlewat.	15
Contoh Empiris	Memberikan contoh nyata, studi kasus, atau penerapan konseptual yang tepat dan kontekstual.	10
Struktur & Bahasa	Jawaban runtut, sistematis, menggunakan bahasa ilmiah, minim kesalahan ejaan atau tata bahasa yang mengganggu pemahaman.	10
Total		100

2. Portofolio Penilaian Hasil belajar

Identitas Mahasiswa

Nama : ...

NIM : ...

Matakuliah : ...

Semester : ...

Dosen Pengampuh : ...

Komponen Portofolio

No	Komponen Yang Dinilai	Deskripsi Aktivitas/Produk	Bukti Fisik/ Digital	Skor Maksimal
1	Tugas Individu	Makalah/esai/refleksi atas tema tertentu yang relevan dengan perkuliahan	Dokumen Tugas	20
2	Kehadiran & Partisipasi di Kelas	Makalah/esai/refleksi atas tema tertentu yang relevan dengan perkuliahan	Daftar Hadir/ Observasi	25
3	Evaluasi Tengah Semester (ETS)	Evaluasi tengah untuk mengukur pemahaman setengah semester	Lembar Ujian	25
4	Evaluasi Akhir Semester (EAS)	Evaluasi akhir untuk mengukur penguasaan terhadap seluruh materi	Lembar Ujian	30
Total				100

**KONTRAK PERKULIAHAN
PROGRAM SARJANA
SEMESTER GASAL TA. 2024/2025**



Mata Kuliah : Birokrasi dan Politik
Kode Mata Kuliah : UKI17311411
Dosen : Gaston Otto Malindir, M.I.P
SKS : 3 SKS
Hari/Jam Perkuliahan : Senin/09.00-11.25

Koordinator Mahasiswa	Dosen Pengampuh	Ketua Program Studi
		
Iberto Halawa NIM: 2273150008	Gaston Otto Malindir, M.I.P NUPTK: 4647772673130342	Indah Novitasari, M.Si (Han) NIDN: 0305049001

MODUL 1

KONSEP DASAR BIROKRASI DAN KEDUDUKANNYA DALAM NEGARA

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Pada pelaksanaan kegiatan belajar matakuliah Birokrasi dan Politik di Indonesia, maka mahasiswa perlu untuk mengetahui secara dasar terkait dengan Birokrasi, politik dan hubungan antar keduanya. Oleh karena itu maka pada Modul 1 ini, mahasiswa akan diberikan gambaran awal mengenai sejarah pekerbangan dan konsep birokrasi. Adapun beberapa pokok bahasan yaitu Sejarah munculnya konsep birokrasi, Pengertian birokrasi, Karakteristik birokrasi, Peran dan fungsi birokrasi, Pemikiran Weber tentang birokrasi dan netralitas birokrasi. Enam pokok bahasan ini akan diuraikan secara spesifik dengan beberapa teori yang relevan sehingga mahasiswa lebih mudah memahami terkaita dengan sejarah perkembangan serta dan konsep pemerikiran Weber tentang birokrasi. Pada Modul 1 ini juga akan mengarahkan mahasiswa untuk mengetahui serta mengaitkan sejarah perkembangan birokrasi dengan pola penyelenggaraan birokrasi yang terjadi di Indonesia.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan (CPL)

Adapun beberapa capaian pembelajaran yang dari modul 1 mengenai hubungan birokrasi dan politik ini adalah; mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis dan inovatif berdasarkan kaidah ilmiah serta bersikap professional, bertanggungjawab, dan mampu mengembangkan jaringan di dalam dan di luar lembaga (CPL 2).

3. Capaian Pembelajaran Matakuliah (CPMK)

Mampu memahami urgensi dan konsep dasar birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan (CPMK1).

4. Sub-Capaian Pembelajaran Matakuliah (Sub-CPMK)

Mahasiswa mampu memahami Konsep Dasar Birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan (sub-CPMK1).

5. Indikator Penilaian

Mampu menjelaskan kembali materi yang telah diberikan sebelumnya tentang Konsep Dasar Birokrasi

6. Kriteria Penilaian

Adapun kriteria penilaian yang digunakan dalam modul ini antara lain meliputi; Diskusi dan penugasan.

7. Bentuk Penilaian

Dalam mempelajari modul 1 ini, bentuk penilaian dilakukan melalui non-test

8. Bentuk Pembelajaran

Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi

9. Metode Pembelajaran

Collaborative Learning

10. Penugasan Mahasiswa

Penugasan terstruktur (PT)

11. Materi Pembelajaran

Secara umum, materi pembelajaran dalam modul 1 ini adalah konsep dasar birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

12. Bobot Penilaian

Bobot penilaian pada modul 1 ini yaitu 5%.

13. Persyaratan Kompetensi

Tidak ada (-)

14. Kegunaan Modul

Kegunaan dari Modul 1 ini adalah sebagai panduan pembelajaran yang akan membantu mahasiswa dalam memahami konsep dasar birokrasi dan pemikiran Weber tentang birokrasi serta mampu menganalisa dan menjelaskan tentang netralitas birokrasi.

15. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Adapun beberapa materi pokok pembelajaran pada Modul 1 ini

terbagi menjadi tiga kegiatan pembelajaran. Kegiatan pembelajaran 1 mengenai Konsep dasar birokrasi yang meliputi: Sejarah birokrasi, Pengertian Birokrasi, Kegiatan pembelajaran 2 meliputi; Pemikiran Weber tentang birokrasi, Karakteristik birokrasi, serta Peran dan Fungsi birokrasi. Selanjutnya, kegiatan pembelajaran 3 terdiri dari Netralitas birokrasi, dan Faktor penyebab serta dampak tidak netralnya birokrat.

B. Kegiatan Pembelajaran

1. Kegiatan Pembelajaran I

- a. Judul kegiatan pembelajaran: Konsep dasar birokrasi
- b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
- c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang konsep dasar birokrasi
- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
- e. Bobot Penilaian: 2%
- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai konsep dasar birokrasi
- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang sejarah dan pengertian birokrasi
- i. Materi Pembelajaran
 - 1) Sejarah birokrasi
 - 2) Pengertian birokrasi menurut para ahli
- j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

1) Sejarah Birokrasi

Istilah birokrasi diperkenalkan oleh Baron de Grimm dan dimunculkan oleh Vincent de Gourney melalui suratnya tertanggal 1 Juli 1764 yang ditulis Baron de Grim, merujuk gagasan Gourney yang mengeluh tentang pemerintahan yang melayani dirinya sendiri. De

Gourney menyebutkan kecenderungan itu sebagai penyakit yang disebutnya bureaumania.

Ide tentang birokrasi bukan sesuatu yang baru. Merupakan kekeliruan kalau mengira konsep ini baru muncul. Keluhan atas pemerintah pun bukan hal baru, yaitu setua usia pemerintahan itu sendiri. Juga, prinsip pemerintah harus dijalankan orang-orang yang baik dan cakap merupakan ide yang sudah lama berkembang dilingkungan filsuf, baik Barat maupun Timur.

Machiavelli, misalnya, dalam nasihatnya kepada Raja, minta Raja memilih menteri yang cakap dan menggaji mereka agar tidak mencari penghasilan dari sumber lain. Bahkan, ide pemerintahan yang efisien, sangat akrab di Cina jauh sebelum masehi. Di antaranya ide tentang senioritas, sistem "merit" statistik resmi dan laporan tertulis diperlakukan secara luas. Sementara pada 337 SM, Shen Pu Hai menulis serangkai prinsip sangat erat terkait dengan prinsip yang dikembangkan dalam administrasi abad 20.

Sejak kemunculan gagasan de Gourney, istilah birokrasi diadopsi secara luas dalam kamus politik di Eropa selama abad 18. Istilah Prancis, *bureaucratic* ini, dengan cepat diadopsi dalam makna yang sama di Jerman dengan sebutan bureaucratie (kemudian menjadi *burokratie*), di Italia menjadi *burocrazia* dan Inggris menjadi *bureaucracy*.

Derivasi dari istilah birokrasi juga berkembang secara luar biasa selepas periode de Gourney. Muncul istilah birokrat, birokratisme, birokratik, dan birokratisasi. Kamus Prancis mendefinisikan birokrasi sebagai kekuasaan, pengaruh dari pemimpin dan staf biro pemerintahan (*governmental beureaux*). Adapun Kamus Jerman edisi 1813 merumuskan birokrasi sebagai kewenangan atau kekuasaan, tempat aneka departemen pemerintahan dan cabang merebutnya dari warga negara bagi diri mereka sendiri. Padahal, istilah dasarnya adalah bureau artinya meja tulis, yang bermakna tempat pejabat bekerja. Meskipun demikian, penggunaan awal sekaligus penyebarluasan istilah birokrasi justru dilakukan novelis, Balsac, salah seorang yang paling bertanggung jawab dan konsisten dalam penyebarluasan istilah ini lewat novelnya, *Les Employes* (Muhammad, 2018).

Kemudian, diadopsi sebagai konsep yang serius oleh Frederic Le Play pada 1864, ketika ia membicarakan tentang birokratisme yakni tingkah laku dan sepak terjang dari pejabat profesional yang merugikan warga negara. Karenanya, Le Play sosialis besar Prancis harus meminta maaf atas penggunaan istilah hibrida diciptakan dalam novel ringan.

Tema ini (birokratisme) dielaborasi secara terperinci oleh Josef Oldszenki (Muhammad, 2018), seorang pembela Polandia yang berutang pada pemikiran dalam esai Mohl yang banyak membicarakan penyalahgunaan yang dilakukan birokrasi. Hingga 1896, birokrasi dalam Kamus Politik Prancis disebutkan berasal dari Jerman dipopulerkan oleh Balzac.

Konsep birokrasi ini meluas ke Inggris melalui terjemahan karya berbahasa Jerman. Karya Gorres "*Germany And The Revolution*" diterjemahkan ke bahasa Inggris dalam dua versi yang berbeda pada 1820. Istilah *bureau-kratisch* dihindari untuk diterjemahkan sebagai *bureaucratic*. Sementara terjemahan surat perjalanan seorang pangeran menyebutkan, birokrasi telah mengantikan tempat dari aristokrasi dan kemungkinan akan segera menjadi sama posisinya. Pada perkembangan selanjutnya, kamus berikutnya mulai menyebutkan istilah ini. Spencer, juga mulai menulis di bukunya tentang birokrasi dengan mengacu pada Prancis (Muhammad, 2018).

Mills dalam karyanya *Principal of Political Economy*, menempatkan diri sebagai penentang dari konsentrasi semua keterampilan dan pengalaman serta kekuasaan dari tindakan yang terorganisasi di tangan manajemen kepentingan yang luas. Ia menyebutnya sebagai *dominant bureaucracy* yang muncul dalam masyarakat Inggris. Mills menegaskan, kecenderungan itu merupakan *a main cause of the inferior capacity for political life* yang menandai karakteristik dari negara yang over governed saat itu. Mills, dalam *Considerations on Representative Government* (Muhammad, 2018) membandingkan, di luar pemerintahan perwakilan, bentuk pemerintahan yang memiliki keterampilan politik yang tinggi adalah birokrasi. Bahkan, birokrasi berjalan dengan nama monarki atau aristokrasi. Di sini Mills menggambarkan esensi birokrasi sebagai pemerintahan yang dikendalikan oleh yang profesional (*governors by*

profession).

Dalam paradigma pemikiran tentang bagaimana birokrasi lahir, para ahli sosial politik berpendapat bahwa pada umumnya terdapat dua *mainstream* pemikiran.

i. Pertama, birokrasi lahir sebagai alat kekuasaan, yang kemudian memunculkan Mazab Kekuasaan; kedua, birokrasi lahir dan dibentuk karena kebutuhan masyarakat untuk dilayani, yang kemudian memunculkan Mazab Kebutuhan Rakyat. Mainstream pemikiran pertama menyebutkan bahwa penguasa yang kuat harus dilayani oleh para pembantu (aparat) yang cerdas dan dapat dipercaya (*loyal*). Konsep pemikiran ini banyak diilhami oleh pemikiran politik Nicollo Machiavelli yang menyarankan bahwa apabila penguasa ingin kekuasaannya berjalan efektif, maka ia harus memiliki organ aparatur yang solid, kuat, profesional, dan kokoh.

Dengan demikian birokrasi dibentuk sebagai sarana bagi penguasa untuk mengimplementasikan kekuasaan (*power*) dan kepentingan (*interest*) mereka dalam mengatur kehidupan negara. Dalam paham tradisional Jawa misalnya, aparatur birokrasi (punggawa kerajaan) disebut sebagai abdi dalem ingkang sinuwun (abdi raja). Sehingga aparatur birokrasi memiliki tugas untuk “mengejawantahkan/melaksanakan” titah kekuasaan raja yang diberikan oleh Tuhan (Jawa: Sang Hyang Dumadi) sehingga mereka sepenuhnya bertanggung jawab kepada raja, dan bukan kepada rakyat.

ii. Mainstream pemikiran kedua menyatakan, bahwa birokrasi ada karena memang rakyat menghendaki eksistensi mereka untuk membantu masyarakat mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan bersama. Dengan demikian, yang menentukan ada tidaknya birokrasi dalam kehidupan masyarakat adalah adanya kebutuhan mereka akan lembaga yang bertugas menyelenggarakan pelayanan publik.

Dari kedua *mainstream* yang ada, maka muncullah kategori organisasi birokrasi berdasar tugas pokok yang diembannya, yaitu:

- a) Birokrasi pemerintahan umum yaitu birokrasi yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum (Contoh : birokrasi yang bertugas memelihara ketertiban dan keamanan dari pusat sampai ke desa). Pada kategori ini tugas pokok birokrasi masuk dalam “*regulatif function*”.
- b) Birokrasi pembangunan yaitu birokrasi yang menjalankan salah satu bidang yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan (Contoh : birokrasi yang menjalankan tugas mencapai pembangunan pertanian, kesehatan, pendidikan, industri, dan sebagainya) Pada kategori ini tugas pokok birokrasi masuk dalam “*development function*” atau “*adaptive function*”.
- c) Birokrasi pelayanan yaitu bagian birokrasi yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Contoh: Rumah sakit, sekolah-sekolah (Sekolah Dasar/SD sampai Sekolah Menengah Umum/SMU), Kantor Koperasi, Unit Pelayanan Kementerian-kementerian/ departemen transmigrasi, sosial, dll. Pada kategori ini tugas pokok birokrasi adalah “*service function*” langsung kepada rakyat.

Kebutuhan akan pelayanan publik yang dijalankan birokrasi akan berjalan seiring dengan kebutuhan kolektif dari para anggota masyarakat terhadap jenis pelayanan tertentu. Pada masyarakat pedesaan misalnya, kebutuhan kolektifnya akan berbeda dengan masyarakat perkotaan, sehingga jenis-jenis organ birokrasi yang melayani masyarakat desa akan berbeda dengan masyarakat kota. Masyarakat desa membutuhkan Dinas Pertanian karena banyak masyarakat desa yang jadi petani, tetapi masyarakat kota tidak. Sedangkan masyarakat kota lebih membutuhkan Dinas Tata Kota karena lahan perkotaan yang semakin sempit sehingga perlu diatur, tetapi masyarakat desa tidak.

2) Pengertian Birokrasi

Selama ini, organisasi birokrasi di kalangan masyarakat dipahami sebagai sebuah organisasi yang melayani masyarakat dengan stereotipe yang negatif antara lain, yaitu proses pengurusan surat atau dokumen lain yang berbelit-belit, tidak ramah, tidak adil, tidak

transparan, mempersulit dan memperlama pelayanan, dan sebagainya. Tidak salah masyarakat menggambarkan birokrasi dengan hal-hal seperti itu karena memang pengalaman-pengalaman yang tidak mengenakkan yang dialami secara langsung oleh masyarakat seperti itu, misalnya saat pembuatan KTP, akte kelahiran, mengurus sertifikat tanah, membuat paspor, memungut retribusi, dan sebagainya.

Jika mendengar kata birokrasi, yang ada dalam benak pikiran bawasanya kita berhadapan dengan suatu prosedur yang berbelit-belit, dari meja satu ke meja lainnya, yang ujung-ujungnya adalah biaya yang serba mahal (*hight cost*). Pendapat demikian tidak dapat disalahkan seluruhnya. Akan tetapi, apabila orang-orang yang duduk dibelakang meja taat pada prosedur dan aturan serta berdisiplin dalam menjalankan tugasnya, birokrasi akan berjalan lancar dan "biaya tinggi" akan dapat dihindarkan.

Secara epistemologis birokrasi berasal dari kata "bureau" yang berarti meja atau kantor dan kata "kratia" (*cratein*) yang berarti pemerintah. Pada mulanya, istilah ini digunakan untuk menunjuk pada suatu sistematika kegiatan kerja yang diatur atau diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administrasi. Sebagaimana yang ada di dalam masyarakat modern sekarang dimana begitu banyak urusan yang terus menerus dan cenderung tetap, hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. Beberapa sebutan atau istilah birokrasi sendiri diterjemahkan sebagai pemerintah yang anggota-anggotanya disebut aparat birokrasi atau birokrat.

Untuk mengeliminasi pemikiran yang demikian, pendapat para ahli mengenai apa yang dimaksud dengan birokrasi dalam buku "Birokrasi" yang ditulis oleh Muhammad (2018) sebagai berikut:

- 1) Birokrasi yang dalam bahasa Inggris, *bureaucracy*, berasal dari kata *bureau* (berarti meja) dan *cratein* (berarti kekuasaan), artinya kekuasaan berada pada orang-orang yang di belakang meja. Di Indonesia, birokrasi cenderung dikonotasikan sebagaimana telah digambarkan seperti di atas.
- 2) Menurut Tjokroamidjojo, birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Dengan demikian, tujuan dari

adanya birokrasi agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisasi. Bagaimana suatu pekerjaan yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang sehingga tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyelesaiannya, dan inilah yang sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.

- 3) Blau dan Page mengemukakan birokrasi sebagai tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas tugas administratif yang besar dengan cara mengoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang. Jadi, menurut Blau dan Page, birokrasi justru untuk melaksanakan prinsip-prinsip organisasi yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi administratif, meskipun kadang dalam pelaksanaannya birokratisasi sering mengakibatkan adanya ketidakefisienan.
- 4) Dengan mengutip pendapat Mouzelis, Ismani mengemukakan bahwa dalam birokrasi terdapat aturan-aturan yang rasional, struktur organisasi dan proses berdasarkan pengetahuan teknis dan dengan efisiensi yang setinggi-tingginya. Dari pandangan demikian, tidak sedikit pun alasan untuk menganggap birokrasi itu jelek dan tidak efisien.
- 5) Dengan mengutip pendapat Fritz Morstein Marx, Bintoro Tjokroamidjojo mengemukakan bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi yang khususnya oleh aparatur pemerintahan.
- 6) Dengan mengutip Blau dan Meyer, menjelaskan bahwa birokrasi adalah suatu lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik dan buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi rasional yang netral pada skala yang besar. Selanjutnya, dikemukakan bahwa di dalam masyarakat modern, yang terdapat begitu banyak urusan yang terus-menerus dan ajeg, hanya

organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. Birokrasi dalam praktik dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil.

- 7) Rourke menyebutkan bahwa birokrasi merupakan tata administrasi serta penerapan tugas sehari-hari yang terstruktur, memiliki tata hierarki yang jelas, dilaksanakan sesuai regulasi atau prosedur tertulis (*written procedures*), dilaksanakan oleh bidang yang telah ditentukan yang berbeda dengan bidang yang lain, dilakukan oleh orang dengan kemampuan dan keahliannya masing-masing.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan bahwa birokrasi adalah suatu prosedur yang rasional, efektif dan efisien, yang didasari oleh teori dan aturan yang berlaku serta memiliki spesialisasi sesuai tujuan yang telah disepakati bersama dalam suatu organisasi/instansi maupun lembaga Pemerintah.

Selanjutnya pengertian birokrasi di dalam Buku “Birokrasi dan Politik” yang ditulis oleh Martini (2018) sebagai berikut:

- 1) Menurut Peter M. Blau dan W. Meyer dalam bukunya “*Bureaucracy*” birokrasi adalah tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi secara sistematis teratur pekerjaan dari banyak anggota organisasi.
- 2) Sedangkan menurut Rourke birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hirarki yang jelas, dilakukan dengan tertulis, oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya.
- 3) Sementara itu Almond dan Powell, mengatakan bahwa birokrasi adalah sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisir secara formal, yang saling berhubungan dalam jenjang yang kompleks di bawah pembuat tugas atau peran formal (ketentuan atau peraturan dan bukan orang).
- 4) Lance Castle memberikan definisi birokrasi sebagai berikut: “*bureaucracy I mean the salaried people who are charged with the function of government*”. *The army officers, the*

military bureaucracy, are of course included. The bureaucracy of which I am speaking doesn't always conform to Weber's notion of rational bureaucracy.” Artinya; birokrasi yang saya maksud adalah orang-orang bergaji yang diserahi fungsi pemerintahan”. Para perwira militer, birokrasi militer, tentu saja termasuk di dalamnya. Birokrasi yang dibicarakan Iam tidak selalu sesuai dengan gagasan Weber tentang birokrasi rasional.

- 5) Yahya Muhammin mengartikan birokrasi sebagai “Keseluruhan aparat pemerintah, sipil maupun militer yang melakukan tugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu”.
- 6) Hegel mencitrakan birokrasi sebagai mediating agent, penjembatan antara kepentingan-kepentingan masyarakat dengan kepentingan pemerintah dan melihat fungsi birokrasi sebagai penghubung antara negara dan *civil society*. Negara mengejawantahkan kepentingan umum, sedang *civil society* merepresentasikan kepentingan khusus yang ada di dalam masyarakat. Karena tugasnya sebagai alat pemerintah ini maka birokrasi justru harus punya kemandirian.
- 7) Harold Laski menyebutkan bahwa Birokrasi menggambarkan keadaan rutin dalam administrasi, mengorbankan fleksibilitas terhadap peraturan, keterlambatan dalam pengambilan keputusan, dan menolak usaha-usaha untuk bereksperimen. Sehingga birokrasi adalah ancaman bagi pemerintahan yang demokratis.
- 8) Marx menyebutkan bahwa Birokrasi adalah alat kelas yang berkuasa, yaitu kaum borjuis dan kapitalis untuk mengeksplorasi kaum proletar. Birokrasi adalah parasit yang eksistensinya menempel pada kelas yang berkuasa dan dipergunakan untuk menhisap kelas proletar.

Dari beberapa ahli yang sudah mendefinisikan birokrasi tersebut, bisa ditarik benang merah bahwa sebenarnya secara umum birokrasi adalah tata kerja pemerintahan agar tujuan negara bisa tercapai secara efektif dan efisien. Oleh karena itu kita harus obyektif dan terbuka, dan tata kerja ini untuk tujuan bersama (bukan per individu atau per

orang).

Dalam ilmu sosial, ketika muncul definisi, sudah pasti tidak mungkin hanya dilihat dari satu aliran/ perspektif/ pemikiran/ teori saja, karena ilmu sosial mempelajari tentang manusia yang antara satu dan lainnya punya banyak perbedaan (misalnya berbeda tentang latar belakangnya, status ekonominya, status sosialnya, adat istiadatnya, dan sebagainya). Sehingga ilmu sosial adalah ilmu yang kaya akan pemikiran dan pendapat atau sudut pandang. Aliran pemikiran tentang birokrasi ini dikenal dengan istilah “Teori”.

Dalam ilmu politik terdapat beberapa teori (yang menonjol) dalam membentuk institusi (birokrasi) di berbagai negara (Martini, 2012) yakni:

a) Teori *Rational-Administrative Model*

Adalah model yang dikembangkan oleh Max Weber. Model ini menyatakan bahwa birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang berdasarkan pada sistem peraturan yang rasional, dan tidak berdasarkan pada paternalisme kekuasaan dan kharisma. Dalam teori ini, birokrasi harus dibentuk secara rasional sebagai organisasi sosial yang dapat diandalkan, terukur, dapat diprediksikan, dan efisien. Penciptaan birokrasi secara rasional ini adalah tuntutan demokratisasi yang mensyaratkan diimplementasikannya law enforcement dan legalisme formal dalam tugas-tugas penyelenggaraan negara. Oleh karena itu birokrasi harus diciptakan sebagai sebuah organisasi yang terstruktur, kuat, dan memiliki sistem kerja yang terorganisir dengan baik. Contoh penerapan dari teori ini adalah pada negaranegara dengan tipe kepemimpinan yang dominan.

b) Teori *Power Block Model*

Adalah berdasar pada pemikiran bahwa birokrasi adalah merupakan penghalang (*block*) rakyat dalam melaksanakan kekuasaan. Pemikiran bahwa birokrasi merupakan alat pembendung kekuasaan rakyat (yang diwakili oleh politisi) memiliki keterkaitan erat dengan ideologi Marxisme. Oleh Marx, birokrasi dipandang sebagai sebuah fenomena yang memiliki keterkaitan erat dengan proses dialektika kelas

sosial antara si kaya dan si miskin. Marx memandang bahwa birokrasi merupakan sebuah wujud mekanisme pertahanan dan organ dari kaum bourgeois (borjuis) untuk mempertahankan kekuasaan dalam sistem kapital. Birokrat tidak segan-segan untuk menjadi agen kaum kaya untuk menekan dan mengeksploitasi kaum miskin, misalnya ketika mereka melakukan penggusuran, membuat peraturan ketenagakerjaan yang menguntungkan kaum pengusaha, menghambat organisasi kelompok tani/buruh, dsb.

Contoh dari penerapan teori ini adalah pada negaranegara dengan ideologi komunis. Oleh karena itu para pemikir teori ini mengusulkan untuk mengadakan "revolusi politik", dimana birokrasi harus dirubah sebagai alat rakyat kaum proletariat yang dapat dikomando oleh para politisi, dan dijauhkan dari keintiman hubungan dengan para pengusaha/pemilik kapital. Hal ini dapat dialakukan dengan mengurangi sedikit mungkin kekuasaan birokrasi dan memperketat pengawasan oleh politisi sebagai wakil rakyat. Tokoh dari model ini adalah: Ralp Miliband, Trotsky.

c) *Teori Bureaucratic Oversupply Model*

Adalah sebuah teori yang berbasis pada pemikiran ideologi liberalisme. Teori ini muncul sebagai respon dari teori birokrasi Weber maupun Karl Max. Teori ini pada intinya menyoroti kapasitas organisasi birokrasi yang dipandang terlalu besar (*too large*), terlalu mencampuri urusan rakyat (*too intervenee*), dan mengkonsumsi terlalu banyak sumber daya (*consumming too many scarce resources*). Pejabat birokrasi dimotivasi oleh kepentingan-kepentingan mereka sendiri. Oleh karenanya, mereka cenderung untuk membesarakan institusi mereka agar mempermudah pekerjaan dan tanggung jawab memperbanyak anggaran, dan memiliki kewenangan sebanyak mungkin. Contoh dari penerapan model ini adalah pada negara-negara berkembang pada umumnya. Karenanya para pemikir teori ini menuntut agar kapasitas birokrasi diperkecil (dengan semboyan *less government*), dengan cara jumlah aparatur dikurangi dan

peranan hendaknya didelegasikan kepada sektor swasta (*private sector*). Tokoh dari teori ini adalah Niskanen, dan Anthony Down.

d) **Teori *New Public Service***

Adalah merupakan bentuk antithesa (penentangan) terhadap pemikiran bahwa peranan birokrasi hendaknya diserahkan kepada mekanisme pasar. Menurut teori ini bagaimanapun juga birokrasi merupakan organisasi yang memiliki peranan dan corak kerja yang berbeda dengan sektor swasta sehingga peranannya tidak mungkin digantikan dengan organisasi swasta (*private sector*). Baik buruknya organisasi birokrasi bukan terletak pada apakah mereka memenuhi standart nilai-nilai pasar atau tidak, melainkan pada persoalan apakah mereka bisa memberikan pelayanan yang terbaik bagi rakyat. Sehingga peranan birokrasi justru harus dikembalikan kepada fitrahnya yaitu sebagai pelayan publik. Birokrasi adalah alat rakyat belaka, dan harus tunduk kepada apapun suara rakyat, sepanjang suara itu sah, dan legitimate secara normative dan konstitusional. Tokoh dari teori ini adalah Denhardt & Denhardt.

k. **Rangkuman**

- 1) Istilah birokrasi diperkenalkan oleh Baron de Grimm dan dimunculkan oleh Vincent de Gourney melalui suratnya tertanggal 1 Juli 1764 yang ditulis Baron de Grimm, merujuk gagasan Gourney yang mengeluh tentang pemerintahan yang melayani dirinya sendiri.
- 2) Birokrasi adalah tata kerja pemerintahan agar tujuan negara bisa tercapai secara efektif dan efisien.
- 3) Birokrasi merupakan sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisir secara formal, yang saling berhubungan dalam jenjang yang kompleks di bawah pembuat tugas atau peran formal (ketentuan atau peraturan dan bukan orang).

l. **Latihan dan Lembar Kerja Praktek**

- 1) Mahasiswa melakukan review terhadap hasil bacaan mengenai sejarah birokrasi.

- 2) Mahasiswa membaca dan melakukan review terhadap pengertian birokrasi yang dikemukakan oleh para ahli.
- 3) Hasil review terhadap pengertian birokrasi dikaitkan dengan fenomena yang terjadi di Indonesia.

m. Evaluasi Pembelajaran

- 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review terkait sejarah birokrasi.
- 2) Mahasiswa menyampaikan hasil review terkait pengertian birokrasi yang dikemukakan oleh para ahli.
- 3) Mahasiswa mampu mengaitkan konsep dasar birokrasi dengan fenomena yang terjadi di Indonesia.

n. Umpam Balik

- 1) Kejelasan penyampaian hasil review.
- 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

2. Kegiatan Pembelajaran II

- a. Judul kegiatan pembelajaran: Birokrasi Dalam Pemikiran Weber
- b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
- c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang konsep birokrasi dalam pemikiran Weber
- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
- e. Bobot Penilaian: 2%
- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai konsep birokrasi dalam pemikiran Weber
- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang pemikiran Weber tentang birokrasi
- i. Materi Pembelajaran

- 1) Pemikiran Weber tentang birokrasi
- 2) Karakteristik birokrasi menurut Weber

j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

- 1) Pemikiran Weber tentang Birokrasi

Birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi dengan ciri-ciri khusus, pada dasarnya menjadi pusat perhatian dari berbagai disiplin ilmu social atas jasa dari Max Weber dalam karyanya *“The Theory of Economic an Social Organization”*. Weber mengemukakan konsepnya tentang *“The Ideal Type of Bureaucracy”* dengan merumuskan ciri-ciri pokok dari organisasi yang lebih sesuai dengan masyarakat modern. Ciri-ciri organisasi yang rasional, pada hakekatnya merupakan dasar pembentukan organisasi pemerintahan yang dikenal sebagai Birokrasi Pemerintah. Dalam perilaku organisasi sehari-hari, tentu saja dapat dijumpai beberapa kritik dan kelemahan, namun dasar daris emua organisasi pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya adalah sebagai organisasi administrasi yang rasional.

Pemikiran Weber tentang birokrasi, diawali dengan pemahaman Weber tentang sifat-sifat manusia dan pengaruhnya bagi kehidupan manusia itu sendiri. Pemikiran pertama Weber dikenal dg *“Social Action”*. *Social action* menyatakan bahwa semua aktifitas manusia digerakkan oleh maksud-maksud tertentu, oleh karena itu maksud dan motivasi di belakang aktifitas itu harus dimengerti Aktifitas-aktifitas yang dilakukan manusia bisa dikelompokkan ke dalam beberapa tipe yaitu:

- a) Tipe Afektif (*affective*) yaitu aktifitas manusia yang dimotivasi karena luapan emosi, amarah dan sedih. Contoh dari tipe ini adalah marah, berteriak-teriak, tertawa, menangis, dll.
- b) Tipe *Traditional Action* yaitu aktifitas manusia berdasar pada kebiasaan yang telah mapan/ mendarah daging. Contoh dari tipe ini adalah adat istiadat dan kebiasaan yang dipelihara dengan baik, dll.
- c) Tipe *Value Rational Action* yaitu aktifitas manusia berdasar pada tata nilai yang jelas dan orientasi pada tujuan yang

diyakini dapat tercapai. Contoh dari tipe ini adalah belajar, berdandan, dll.

- d) Tipe *Instrumental Rational Action* yaitu kesadaran oleh keinginan untuk mencapai tujuan dengan alat/ cara yang terukur Contoh dari tipe ini adalah manajer, kontraktor.

Sehingga jelaslah bahwa menurut Weber setiap aktifitas manusia pasti dilatarbelakangi oleh sebuah motivasi dan motivasi itu bersifat rasional. Semua pemikiran Weber tentang motivasi kenapa manusia beraktifitas tersebut di atas dikenal dengan *Proses Of Rationalization*. Tahapan kedua pemikiran Weber tentang birokrasi adalah adanya anggapan bahwa semua aktifitas dalam kehidupan manusia adalah berkelompok (membentuk sebuah organisasi). Oleh karena itu harus berdasar pada aturan-aturan yang jelas, sebab sebuah Negara pasti berdasar atas hukum. Dan setiap anggota organisasi itu harus mematuhi hukum yang diberlakukan (otoritas legal). Sehingga tahapan kedua pemikiran Weber ini disebut dengan 5 (lima) Keyakinan Dasar Legal, yang menyatakan bahwa:

- a) Undang-undang dapat diciptakan dan menuntut kepatuhan dari anggota organisasi.
- b) Hukum adalah sistem aturan yang abstrak, untuk dapat melaksanakan, diperlukan administrasi yang mengurus aturanaturan itu dalam batasan-batasan hukum itu.
- c) Orang yang menjalankan otoritas itu harus mentaati tatanan yang impersonal (memisahkan kepentingan tugas dengan kepentingan pribadi atau kelompok).
- d) Orang mentaati hukum adalah karena mereka sebagai anggota komunitas/organisasi itu, dan bukan karena sebab lain.
- e) Keputusan tidaklah kepada orang yang memegang otoritas, melainkan kepada tatanan hukum yang impersonal yang telah memberikan wewenang kepada orang itu.

Sedangkan tahapan ketiga pemikiran Weber tentang birokrasi adalah pemikiran bahwa dalam sebuah organisasi, ada dalil-dalil (aturan-aturan) yang harus dipatuhi oleh orang-orang (sebagai anggota organisasi) tersebut. Dalil-dalil itu disebut sebagai 8

(delapan) Dalil Otoritas Legal, yang berisi tentang aturan-aturan bahwa:

- a) Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar yang diatur dan berkelanjutan.
- b) Tugas dibagi dalam tahap-tahap yang berbeda dari segi fungsional yang masing-masing dilengkapi kewenangan (otoritas) & sanksi yang sesuai dengan tingkatannya.
- c) Jabatan-jabatan diatur secara hirarkis.
- d) Aturan-aturan yang mengatur pekerjaan bisa bersifat teknis atau legal.
- e) Sumber-sumber institusi (misalnya fasilitas dan kewenangan) dibedakan dengan sumber-sumber individu secara pribadi.
- f) Pemegang jabatan tidak dapat mengambil jabatannya sebagai milik pribadi.
- g) Administrasi didasarkan atas dokumen tertulis.
- h) Sistem kekuasaan legal dapat memiliki banyak bentuk, tetapi yang paling murni adalah staf administrasi birokratis.

Lebih lanjut, dengan mendasarkan pada Dalil ke 8, muncullah temuan isitilah Birokrasi ala Weber, dengan batasan-batasan sebagai berikut:

- 1) Pertama, para staf administrasi secara pribadi adalah bebas, mereka hanya menjalankan tugas-tugas apabila diberikan tanggung jawab dan wewenang oleh peraturan.
- 2) Kedua, terdapat hirarki jabatan yang jelas.
- 3) Ketiga, fungsi-fungsi dalam masing-masing jabatan itu diperinci dengan jelas (*job description*).
- 4) Keempat, para pejabat birokrasi diangkat atas dasar kontrak (ada periodesasi dan evaluasi masa jabatan).
- 5) Kelima, para pegawai/pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesional (merit sistem).
- 6) Keenam, para pejabat digaji dengan uang dan diberi pensiun sesuai kedudukan mereka dalam hirarki.
- 7) Ketujuh, pekerjaan pejabat adalah pekerjaan utama dan

satusatunya.

- 8) Kedelapan, ada struktur karir yang memungkinkan kenaikan pangkat baik melalui senioritas, prestasi, atau penilaian lain sesuai kebutuhan atasan.
- 9) Kesembilan, pejabat tidak dapat mengambil kedudukannya sebagai milik pribadi (begitupun sumber-sumber yang melekat pada jabatannya itu, yaitu fasilitas, anggaran, dan wewenang).
- 10) Kesepuluh, pejabat tunduk pada suatu pengendalian yang dipersatukan oleh sistem yang disipliner.

Dari penjelasan mengenai pemikiran Weber tentang birokrasi di atas, maka jelas bahwa Weber telah berpikir secara rasional dan sistematis sehingga bisa dengan mudah dipahami oleh banyak orang. Hal ini dikarenakan baik tipe maupun otoritas legal yang dikemukakan oleh Weber cukup terstruktur dan jelas, sehingga lebih mudah untuk dipahami.

2) Karakteristik Birokrasi Weber

Birokrasi dimaksudkan sebagai kekuasaan dipegang oleh orang-orang yang berada di belakang meja karena segala sesuatunya diatur secara legal dan formal oleh para birokrat. Diharapkan pelaksanaan kekuasaan tersebut dapat dipertanggungjawabkan dengan jelas karena setiap jabatan diurus oleh orang (petugas) yang khusus (Rusfiana & Supriatna, 2021).

Karakteristik birokrasi pada pemerintahan maupun non pemerintahan mempunyai perbedaan karena fokusnya diwarnai oleh substansi yang menjadi landasan fundamentalnya. Karakteristik birokrasi pemerintahan mempunyai relevansi signifikansi dengan model kategori birokrasi pemerintahan yang dianut dalam organisasi dan manajemen pemerintahan berdasarkan pendekatan sistem administrasi publik. Birokrasi pemerintahan menjadi unsur penting dalam sistem, struktur dan kultur bagi pertumbuhan dan perkembangan organisasi dalam mencapai tujuan pemerintahan negara. Birokrasi organisasi pemerintahan memerlukan pengaturan berdasarkan struktur, fungsi dan proses secara normatif dan mekanistik yang secara ideal dan komprehensif. Weber

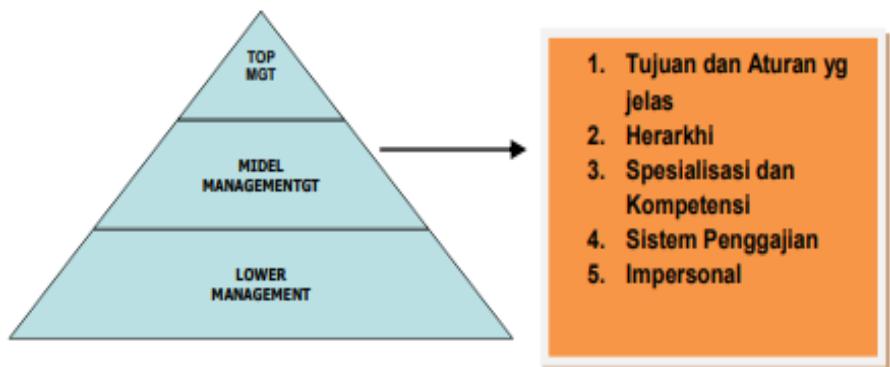
menamakannya “*ideal type of bureaucracy* “. Birokrasi dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi yang besar, hal itu hanya dapat berlaku pada organisasi besar seperti organisasi pemerintahan. Karena pada organisasi pemerintahan, segala sesuatunya diatur secara formal, sedangkan pada organisasi kecil hanya diperlukan hubungan informal.

Menurut Max Weber yang dirangkum oleh Martin Albrow (Rusfiana & Supriatna, 2021) bahwa *ideal type of bureaucracy* mempunyai karakteristik sebagai berikut:

- 1) *Hierarchical structure involving delegation of authority from the top to the bottom of an organization;*
- 2) *A Series of officials position offices, each having prescribed duties and responsibilities;*
- 3) *Formal rules, regulations and standard governing operation of the organization and behaviour of its members;*
- 4) *Technically qualified personal employed on a career basis with promotion based on qualifications and performance;*
- 5) *Relationship between personal organizations basically of impersonal principle.*

Adapun tipe ideal birokrasi yang dikemukakan oleh Weber dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 1.1 Tipe Ideal Birokrasi



Sumber: Rusfiana & Supriatna, 2021

Sedangkan menurut Miftah Thoha (Rusfiana & Supriatna, 2021) yang penulis rakum bahwa karakteristik organisasi birokrasi

pemerintahan di Indonesia seharusnya berorientasi atas dasar prinsip-prinsip adalah sebagai berikut:

- a) Harus ada prinsip kepastian dan hal-hal kedinasan harus diatur berdasarkan hukum yang biasanya diwujudkan dalam berbagai peraturan dan ketentuan administrasi;
- b) Diterapkannya tata jenjang dan kewenangan dalam kedinasan;
- c) Manajemen modern harus didasarkan pada dokumen tertulis;
- d) Spesialisasi dalam organisasi dan manajemen didukung dengan keahlian; dan
- e) Hubungan kerja antara pegawai dalam organisasi berdasarkan prinsip impersonal.

Dengan mengutip pendapat Weber (Rusfiana & Supriatna, 2021) mengemukakan ciri-ciri utama dari struktur birokrasi dalam tipe ideal yang meliputi:

- a) Adanya pembagian kerja dan spesialisasi
Melalui sistem birokrasi dilakukan penempatan personal yang sesuai dengan kemampuan dan pengetahuannya. Setiap posisi merupakan tugas khusus yang menjadi tanggung jawab tersendiri. Untuk jaminan agar pelaksanaan tugas sejalan dan sesuai dengan tujuan bersama, mekanisme birokrasi dilengkapi dengan petunjuk tentang tata kerja dan pengaturan batas tanggungjawab. Dengan demikian, dalam susunan birokrasi dapat diketahui siapa dan mengerjakan apa, serta siapa yang bertanggungjawab kepada siapa.

- b) Hierarki kekuasaan
Didalam sistem birokrasi semua posisi diatur dalam susunan hirarki, semua posisi berada dibawah pembinaan dan pengawasan pemegang tugas atau posisi diatasnya. Susunan hirarki ini ditata di dalam suatu jenjang mata rantau perintah dan pertanggungjawaban yang mudah diketahui dalam susunan piramida organisasi.

- c) Aturan dan Peraturan
Semua gerak dan pelaksanaan tugas di dalam birokrasi didasarkan kepada aturan perundang-undangan selain sebagai landasan hukum mengenai tugas juga pada tingkat

pelaksanaan mengatur cara atau prosedur birokrat dalam melaksanakan tugas. Adanya aturan dan peraturan mengenai materi dan formalitas pelaksanaan tugas seperti ini mendorong birokrasi kepada standarisasi, spesialisasi dan profesionalitas.

d) Sifat Tidak Pribadi (*impersonal*)

Hubungan interaksi di dalam birokrasi dikendalikan oleh aturan melalui prosedur dan formalitas sehingga perasaan pribadi lebih dibatasi, dengan cara ini menunjukkan seseorang kepada satu posisi tidak atas favorit atau pertimbangan pribadi, tetapi atas kemampuan.

e) Pembentukan Karier

Dalam birokrasi jabatan dan pekerjaan teknis dapat dilakukan sejalan dengan pengembangan sistem karier dengan identifikasi pekerjaan secara teknis. Dengan sistem tersebut calon birokrat dapat dipilih atas pertimbangan teknis seperti melalui ujian atau test akademik, tes keahlian, pertimbangan nilai atau skor keberhasilan, senioritas, dan lain-lain.

f) Birokrasi Murni

Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari organisasi administrasi dilihat dari segi teknis dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan lebih efisien daripada organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas birokrasinya.

Karakteristik birokrasi pemerintahan mempunyai kaitan erat dengan sistem nilai, struktur dan kultur birokrasi pemerintahan. Birokrasi organisasi pemerintahan sebagai instrumen “*living organisme*”, senantiasa menyesuaikan diri, berubah dan berkembang dengan memperhatikan tuntutan dan kebutuhan lingkungan masyarakat. Bahkan mampu menyikapi terhadap kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, komunikasi dan informasi guna keberlangsungannya mempunyai legitimasi, kapabilitas dan kinerja birokrasi dalam menyelenggarakan kebijakan dan pelayanan publik.

Secara khusus Weber (Rusfiana & Supriatna, 2021) menyebutkan

karakteristik organisasi birokrasi dalam bentuknya yang murni atau ideal sebagai berikut:

- a) Tugas-tugas yang kompleks dibagi kedalam bagian-bagian yang kemudian tanggung jawab pelaksanaanya diserahkan sebagai tugas resmi kepada setiap anggota organisasi.
- b) Mengikuti prinsip hierarkhi dengan rantai komando, dimana unut-unit yang lebih rendah dikendalikan oleh dan bertanggung jawab kepada unit yang lebih tinggi.
- c) Penyelenggaraan tugas didasarkan pada peraturan yang tegas. Prosedur tetap menjadi dasar pelaksanaan tugas yang menekankan kedisiplinan dan pengendalian yang menyisakan hanya sedikit ruang bagi pegawai untuk berinisiatif dan berinovasi.
- d) Pegawai melaksanakan tugasnya secara formalistik dan impersonal. Segalanya ditetapkan dengan hukum dan aturan yang objektif, sementara unsur personal, irasional dan emosional dieliminasi.
- e) Pegawai diserahi tugas berdasarkan pengetahuan dan keahliannya.
- f) Pemisahan secara tegas antara pendapatan peribadi dan pendapatan organisasi.

Karakteristik tersebut di atas menjadikan model organisasi birokrasi unggul secara teknis yang hingga kini belum tertandingi. Kendati demikian, Weber (Mustafa, 2013) juga memperingatkan bahwa kalau organisasi birokrasi benar-benar mencapai bentuk idealnya tersebut, maka ia akan menjadi “kerangkeng besi” (*iron cage*) yang bisa memenjara daya kreativitas dan inovasi pegawai. Ritzer (Mustafa, 2013), seorang mengikut teori Weber, menganggap bahwa kini birokrasi sudah semakin mendekati tipe ideal tersebut. Hal ini, misalnya, terlihat pada masyarakat.

Amerika dan bahkan masyarakat dunia yang sudah diorganisir secara kaku sebagaimana layaknya restoran cepat saji McDonald, dimana prosedur, waktu, urutan pelayanan sudah dikalkulasi secara baku. Inovasi pegawai tidak lagi dibutuhkan karena hanya akan merusak standard yang sudah ditetapkan. Meskipun organisasi

birokrasi formal belum sepenuhnya mencapai karakteristik ideal tersebut di atas, sebagian peneliti sepakat dengan Ritzer dan berargumen bahwa efek kerakangan besi tersebut sudah semakin terasa dan menggejala.

k. Rangkuman

Isi Birokrasi ala Weber memiliki Batasan yang meliputi; 1) Para staf administrasi secara pribadi adalah bebas, 2) Terdapat hierarki jabatan yang jelas, 3) Fungsi-fungsi dalam masing-masing jabatan itu diperinci dengan jelas (*job description*), 4) Para pejabat birokrasi diangkat atas dasar kontrak (ada periodesasi dan evaluasi masa jabatan), 5) Para pegawai/pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesional (merit sistem), 6) Para pejabat digaji dengan uang dan diberi pensiun sesuai kedudukan mereka dalam hierarki, 7) Pekerjaan pejabat adalah pekerjaan utama dan satusatunya, 8) Ada struktur karir yang memungkinkan kenaikan pangkat baik melalui senioritas, prestasi, atau penilaian lain sesuai kebutuhan atasan, 9) Pejabat tidak dapat mengambil kedudukannya sebagai milik pribadi (begitupun sumber-sumber yang melekat pada jabatannya itu, dan 10) Pejabat tunduk pada suatu pengendalian yang dipersatukan oleh sistem yg disipliner.

l. Latihan dan Lembar Kerja Praktek

- 1) Mahasiswa melakukan review terhadap hasil bacaan mengenai pemikiran Weber tentang birokrasi.
- 2) Mahasiswa membaca dan melakukan review tentang karakteristik birokrasi menurut Weber.
- 3) Mahasiswa mengaitkan antara tipe ideal birokrasi dengan kondisi birokrasi di Indonesia saat ini.

m. Evaluasi Pembelajaran

- 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review terhadap hasil bacaan mengenai pemikiran Weber tentang birokrasi.
- 2) Mahasiswa menyampaikan hasil review terkait tentang karakteristik birokrasi menurut Weber.
- 3) Mahasiswa mampu memberikan analisis dengan mengaitkan tipe ideal birokrasi dengan kondisi birokrasi di Indonesia saat ini.

- n. Umpam Balik
 - 1) Kejelasan penyampaian hasil review.
 - 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.
- 3. **Kegiatan Pembelajaran III**
 - a. Judul kegiatan pembelajaran: Kedudukan dan Netralitas Birokrasi
 - b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
 - c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang kedudukan dan netralitas birokrasi
 - d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
 - e. Bobot Penilaian: 1%
 - f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
 - g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai kedudukan dan netralitas birokrasi.
 - h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah:
 - 1) Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang kedudukan birokrasi dalam pemerintahan.
 - 2) Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang netralitas birokrasi.
 - i. Materi Pembelajaran
 - 1) Peran dan Fungsi birokrasi
 - 2) Konsep netralitas birokrasi
 - j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Peran dan Fungsi Birokrasi
 - Peran birokrasi menentukan hitam putihnya kehidupan masyarakat dan negara. Artinya jika birokrasi baik, maka negara dan masyarakat juga akan baik, demikian juga sebaliknya. Jadi birokrasi memiliki akibat ganda yang saling bertolak belakang bagi

masyarakat. Menjadi lembaga yang sangat bermanfaat atau lembaga yang (sangat) menyengsarakan. Sebagai sistem, birokrasi adalah sistem kerja yang berdasar atas tata hubungan kerja sama antara jabatan-jabatan (atau pejabat-pejabat) secara zakelijk (langsung mengenai persoalan atau halnya), formal (tepat menurut prosedur dan peraturan yang berlaku), dan berjiwa impersonal (tidak ada sentimen, tanpa emosi atau pilih kasih, tanpa pamrih atau prasangka). Sebagai jiwa kerja, birokrasi merupakan jiwa kerja yang kaku, seolah-olah bekerja seperti mesin, dengan disiplin kerja yang keras dan sedikit pun tidak mau menyimpang dari apa yang diperintahkan oleh atasan atau ditetapkan oleh peraturan.

Kelemahan terbesar birokrasi ialah perilakunya atau infleksibilitasnya. Jika seseorang mempunyai urusan sedang memburu waktu, atau secara mendadak harus memperoleh sesuatu, orang tersebut tidak akan dapat berbuat apa-apa, kecuali dia bertemu langsung dengan kepalanya yang tertinggi dan dapat meyakinkan kepala tersebut dengan bukti-bukti nyata bahwa dia memang memerlukan pengecualian. Keuntungannya ilaha dengan adanya birokrasi yang kuat, seseorang dapat membuat rencana sebab birokrasi yang kuat dapat memberikan kepastian dalam banyak hal karena faktor planning. Oleh karena itu, kita berani memberikan uraian mengenai birokrasi bagi pembangunan dan stabilisasi keadaan di Indonesia, dan berharap publik untuk tidak memaki-maki birokrasi. Boleh memaki-maki "*red tape*" atau "*birokratisme*" atau "kelambatan yang dibuat-buat", yang sebenarnya merupakan miss-management, tetapi jangan memaki-maki birokrasi (Mustafa, 2018).

Negara dan masyarakat modern merupakan organisasi yang besar, demikian pula perusahaan-perusahaan besar yang merupakan salah satu ciri khas dari abad ke-20. Berdasarkan penelitian dari berbagai sarjana administrasi atau sarjana manajemen, seperti Stewart, kondisi organisasi besar ditentukan oleh birokrasinya. Dengan kata lain, organisasi besar mana pun tanpa birokrasi yang berkualitas maka tidak akan bisa bertahan lama, birokrasi merupakan intisari dari setiap organisasi yang besar atau membesar.

Birokrasi dalam suatu organisasi negara atau organisasi perusahaan, merupakan sistem dan organisasi infrastruktural yang

menyelenggarakan pekerjaan kertas (*paperwork, paper romslomp*) secara teratur, menurut spesialisasi, garis-garis penyaluran, dan saluran tertentu, dan berlangsung secara impersonal tidak mengenal oknum-oknum, perasaan-perasaan atau dalih-dalih orang-orang tertentu, ibarat suatu mekanisme mesin. Pusat-pusat (*central, centres*) birokrasi adalah kantor, biro, sekretariat, desk, dan sebagainya yang berhubungan satu salam ian secara tertentu.

Pekerjaan kertas atau paper work yang merupakan bagian integral dan penting dari kehidupan manusia modern, pada hakikatnya merupakan pekerjaan surat-menurut (Rusfiana & Supriatna, 2021), dan pada dasarnya terdiri atas:

- 1) Penerima yang mempunyai yuridis (hukum) amat penting, registrasi, agenderen, penomoran, dan sebagainya yang sangat penting bahkan vital, bagi proses selanjutnya;
- 2) Identifikasi, klasifikasi, rubrikasi, kategorisasi, indeksing, dan sebagainya;
- 3) Analisis, terjemahan, penyandian, interpretasi, transformasi menjadi diagram grafik, statistik, tabel, ikhtibar, vademekum, buku pintar dan sebagainya, filing, microfiling, konsecrvasi, dokumentasi, dan sebagainya dan penerimaan pencatatan pos biasa, segera, kilat, tercatat, telegrasi, radiografi, telexing, dirias kurir, dan sebagainya.

Untuk bahasa modern secara mutlak diperlukan kemahiran menulis, membaca, menikir, menghitung, dan merumus. Manusia menulis, merumus, dan membaca segala apa yang dipikirkan. Menikir berarti mencari dan mengolah data untuk menjawab segala macam pertanyaan yang berakhir dengan (1) mengetahui apa yang hendak diketahui, (2) mengetahui apa yang hendak dinilai, dan (3) mengetahui apa yang hendak dibuat atau diperbuat. Menghitung adalah memikir dengan dan melalui lambang-lambang eksakta dan universal, artinya tidak terikat pada suatu orang, barang, tempat, atau waktu tertentu. Berpikir secara matematis atau eksak merupakan syarat mutlak bagi kehidupan dan masyarakat modern. Sebab, semakin modern kehidupan seseorang, semakin abstrak tata cara kehidupannya. Sebaliknya, semakin primitif, semakin miskin materiil dan spiritual, semakin konkret, ordinair, banaal, laag bij de frond tata

cara kehidupannya, dan makin tidak memerlukan tulis-menulis apa-apa karena alam kehidupan manusia dan masyarakat demikian tidak merupakan "alam dunia pengetahuan", tetapi alam dunia dongeng, cerita, dan takhyul.

Dari uraian tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa "*paper work*" ketatausahaan sudah merupakan bagian mutlak atau bagian integral dari kehidupan manusia dan masyarakat modern. Harus diakui bahwa paper work bagi kita yang hidup dinamis, merupakan sesuatu yang *vervelend*, menjemukan, mengganggu pikiran atau ketenangan. Akan tetapi, di balik itu, paper work merupakan sesuatu yang tidak bisa dielakkan jika ingin maju dan tidak tertinggal zaman. Jadi, harus mencari akal dan ilmu yang dapat membantu dalam mengatasi masalah *paperwork* atau ketatausahaan. Ilmu yang paling cocok adalah ilmu kesekretariatan atau ilmu perkantoran dan dapat dilanjutkan dengan ilmu komputer dan ilmu *Management Information System* (MIS).

Untuk mencapai tujuan di atas, kita harus mengembangkan diri sehingga secara minimal menjadi manusia birokrasi. Artinya, manusia yang kuat kerjanya berkat keahliannya di belakang meja. "Biro" atau "bureau" berarti meja atau (bisa juga) kantor. "Kras" berasal dari "kratein", yang berarti kuat atau kekuatan. Jadi, manusia birokrasi adalah manusia yang bisa menguasai, mengendalikan pekerjaannya atau arahnya dari belakang mejanya.

Selain peran, birokrasi juga memiliki fungsi yang cukup strategis dalam penyelenggaraan bernegara. Pada dasarnya birokrasi memiliki keterkaitan dengan fenomena kekuasaan, pemerintahan, negara, konstitusi (perundangundangan), pemimpin, kebijakan (filosofi pemerintahan), dan lain-lain (kehidupan kenegaraan sehari-hari).

Dalam sebuah negara yang terdiri dari banyak kelompok dalam masyarakatnya, pasti akan ada keinginan yang berbeda-beda. Keinginan yang berbeda ini kadang-kadang tidak mampu disesuaikan (dicapai kesepakatan), sehingga timbul problem dan konflik. Sebuah konflik yang timbul dalam masyarakat tidak boleh dibiarkan terus menerus. Harus diatur agar konflik-konflik yang muncul tidak menjadi situasi yang membahayakan. Untuk mengatur konflik-konflik tersebut, dibuatlah sebuah peraturan.

Negara harus menjamin bahwa peraturan itu bisa terlaksana sampai di tingkat bawah. Negara, secara sah memiliki kewenangan untuk mengatur rakyatnya. Oleh karena itu negara harus mempunyai alat-alat kelengkapan untuk melaksanakan kewenangannya itu. Disinilah dibutuhkan alat kelengkapan negara yang disebut sebagai pemimpin. Pemimpin-pemimpin dan aparatur tersebut harus cakap dalam mengatur permasalahan, menegakkan peraturan dan mencapai tujuan.

Negara (Pemerintah) dibentuk berdasar pada kontrak sosial antara negara dan masyarakat. Dalam kontrak itu negara mempunyai fungsi keamanan, ketertiban, keadilan, pekerjaan umum, kesejahteraan, dan pemeliharaan Sumber Daya Alam, lingkungan, dan lain-lain. Untuk menjamin terlaksananya fungsifungsi itu pemerintahan negara memerlukan organ pelaksana yang mengoperasionalkan fungsi-fungsi secara riil. Di sinilah birokrasi dibutuhkan keberadaannya baik oleh negara maupun oleh rakyat. Jadi birokrasi merupakan mesin negara, karena jika tidak ada negara maka birokrasipun juga tidak pernah ada. Sebaliknya, juga tidak mungkin ada negara tanpa ditopang oleh organisasi birokrasi.

2) Netralitas Birokrasi

Dalam perkembangan awal konsepsi birokrasi, kenetralan birokrasi sudah sering dibicarakan para pakar. Polemik antara Karl Marx dan Hegel yang menyoroti konsep kenetralan birokrasi dengan masing-masing argumen yang berbeda. Marx memulai mengelaborasi konsep birokrasi dengan menganalisis dan mengkritik falsafa Hegel mengenai negara. Sedangkan analisis Hegelian menggambarkan bahwa administrasi negara atau birokrasi sebagai suatu jembatan antara negara dengan masyarakatnya (Thoha, 2014).

Netralitas birokrasi dipahami selama ini sebagai kewajiban birokrat untuk menegakkan prinsip meritokrasi dan perlakuan impersonal terhadap warga (tidak memihak kekuasaan partai/politikus). Namun, penulis ini menegaskan bahwa klaim netralitas sering bermasalah dalam praktik: birokrasi tidak selalu “netral” karena struktur rekrutmen, representasi, dan kepentingan politik dapat mempengaruhi keputusan administratif. Mereka

membahas netralitas sebagai konsep yang perlu diuji ulang, bukan asumsi otomati (Portilo dkk., 2022).

Netralitas (non-partisanship) dilihat sebagai ekspektasi publik bahwa pegawai negeri melaksanakan kebijakan pemerintah secara profesional tanpa afiliasi atau promosi politik pribadi. Namun studi ini menunjukkan adanya ketegangan: publik dan politisi menghargai netralitas formal, tapi juga mengharapkan birokrat terlihat responsif dan akuntabel, artinya netralitas bukan kebebasan anonim, melainkan keseimbangan antara kepatuhan politik dan profesionalisme administrative (Boid et all., 2023).

Aspek netralitas dari fungsi birokrasi pemerintahan dalam pemikiran Weber dikenal sebagai konsep konservatif bagi para pemikir pada zaman itu. Weber menganggap bahwa birokrasi dibentuk harus independen dari kekuatan politik, artinya birokrasi pemerintah diposisikan sebagai kekuatan yang netral. Netralitas birokrasi bukan diartikan untuk menjalankan kebijakan atau perintah dari kekuatan politik, tetapi lebih diutamakan kepada kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan. Sehingga siapapun kekuatan politik yang memerintah, birokrasi tetap memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakatnya.

Menurut Siagian (Thoha, 2014) mengatakan bahwa birokrasi harus netral, artinya prinsip ini diinterpretasikan dengan mengatakan bahwa birokrasi pemerintah harus tetap berfungsi sebagaimana mestinya, terlepas dari pengaruh partai politik manapun yang berkuasa karena menang dalam pemilihan umum. Interpretasi demikian dianggap tepat sepanjang partai politik yang berkuasa tetap berpegang teguh pada tujuan negara yang bersangkutan dan mengoperasionalkan mekanisme kerja, sehingga berbagai upaya pencapaian tujuan berlangsung dengan efektif, efisien, dan produktif. Persoalannya menjadi lain apabila ada indikasi parpol yang berkuasa hendak mengubah filsafat negara, tujuan nasional, dan sistem politik yang sudah ditentukan dan sejak semula disepakati. Dalam situasi demikian, yang harus menonjol tentunya peran birokrasi selaku aparatur negara dan interpretasi yang tepat tentang netralitas adalah mempertahankan ideologi, negara, tujuan nasional, serta bekerja keras.

Dalam konteks Indonesia, Nafas dari birokrasi ideal seperti yang

diuraikan di atas sebenarnya telah sejalan dengan reformasi birokrasi yang dicanangkan oleh pemerintah sejak awal reformasi. Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian Negara mengatur secara tegas netralitas pegawai dalam pemerintahan. Dalam pasal 3 Undang-Undang tersebut mengatur:

- i. Pegawai negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan;
- ii. Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), pegawai negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- iii. Untuk menjamin netralitas Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/ atau pengurus partai politik.

Dalam penjelasan butir 6 Undang-undang tersebut menegaskan bahwa dalam upaya menjaga netralitas pegawai negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan pegawai negeri, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka pegawai negeri dilarang menjadi anggota atau pengurus partai. Oleh karena itu pegawai negeri yang menjadi anggota partai politik harus diberhentikan dengan hormat atau tidak hormat.

Netralitas birokrasi adalah fenomena lama yang senantiasa aktual, terutama menjelang, saat, dan pasca pemilihan umum, baik pemilihan Legislatif, Presiden dan Wakil, maupun Kepala Daerah. Netralitas birokrasi pada hakikatnya adalah suatu sistem dimana birokrasi tidak akan berubah dalam memberikan pelayanan kepada pimpinan/masternya (dari partai politik yang memerintah), biarpun masternya berganti dengan master (parpol) yang lain. Pelayanan yang diselenggarakan oleh aparat birokrasi didasarkan pada profesionalisme bukan karena kepentingan politik. Netralitas juga dimaknai bahwa pemerintahan hendaknya tidak memihak pada kepentingan golongan, tetapi bertindak atas dasar sikap

profesionalisme dengan kemampuan individu yang kredibel dan tingkat kapabilitas yang tinggi.

Netralitas birokrasi muncul sejak pemilu pertama tahun 1955 dimana partai politik pemenang pemilu silih berganti memimpin dan mengendalikan pemerintahan yang parlementer sehingga netralitas birokrasi pemerintah mulai ternganggu atau tidak bebas dari pengaruh parpol. Pengaruh parpol berlanjut pada saat sistem pemerintahan berganti menjadi sistem presidensial (sejak kembali ke UUD 1945), orde baru yang masih menganut sistem presidensial, hingga era reformasi yang menganut sistem setengah presidensial akibat amandemen UUD 1945. Dan hingga saat ini netralitas birokrasi pemerintah dari pengaruh dan kekuatan parpol belum pernah terwujud.

Keinginan dengan adanya birokrasi netral secara politik merupakan penghindaran penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) terhadap birokrasi. Penyebab kerawanan ketika birokrasi terlibat dalam partai politik (Sudrajat, 2015:9) yaitu:

- a) Muncul adanya intervensi politik dalam penempatan jabatan-jabatan di birokrasi;
- b) Birokrasi ketika berpolitik, adanya kekhawatiran penyalahgunaan sumber-sumber keuangan dan fasilitasfasilitas publik yang dimiliki oleh birokrat. Birokrat sebagai lembaga publik memiliki berbagai macam fasilitas, termasuk berbagai sumber keuangan yang akan digunakan untuk sarana memberikan pelayanan bagi publik;
- c) Keterlibatan birokrasi dalam politik dikhawatirkan akan menjadikan miyah-mihiyah kepada kelompok tertentu yang dalam hal ini kelompok tersebut memiliki pandangan politik yang sama dengan para birokrat.

Netralitas pada pegawai negeri terhadap pengaruh dan intervensi dari politik tidak bisa hanya dianggap ringan saja. Seharusnya, pegawai negeri tidaklah memihak atau sengaja memihak pada salah satu calon legislasi atau partai politik dan kekuatan politik. Apabila pegawai negeri bisa netral, maka secara keseluruhan rakyat akan dapat dilayani dengan sebaik mungkin atau dapat dikatakan tidak mengutamakan atau memihak kepada salah satu kepentingan rakyat

tertentu saja. Upaya dalam menjaga netralitas dari pengaruh partai politik untuk menjamin keutuhan dan persatuan dengan melarang setiap pegawai negeri atau pegawai ASN mengurus dan memihak pada salah satu partai politik.

Ketidaknetralan pegawai ASN dapat menimbulkan beberapa implikasi terhadap (Utomo, 2006:6):

- a) Diskriminasi dalam pelayanan birokrasi yang dalam hal ini birokrasi berfungsi sebagai alat pengendali pada masyarakat dan merupakan alat mobilisasi masyarakat;
- b) Banyaknya political appointment pada jabatan birokrasi dan munculnya birokrasi yang sifatnya partisan;
- c) Prinsip meritokrasi mulai diabaikan dan berkembang praktek koneksi dan rekrutmen, promosi dan demosi yang didasarkan pada faktor askriftif;
- d) Pelembagaan *conflict of interest* dan mulai munculnya birokrasi berbisnis.

Netralitas dalam birokrasi sangatlah penting ditegakkan karena dalam berbagai sumber kekuasaan dan banyaknya pengaruh yang melekat pada dirinya. Apabila dalam hal ini disalahgunakan untuk kepentingan politik dalam pemilu dan pilkada, tentunya akan merugikan dirinya sendiri sebagai pilar utama pemerintahan negara dan juga merugikan publik secara keseluruhan.

k. Rangkuman

Berdasarkan uraian terkait konsep dasar Birokrasi dan Netralitas di atas maka secara keseluruhan dapat dirangkum sebagai berikut:

- 1) Netralitas birokrasi bukan diartikan untuk menjalankan kebijakan atau perintah dari kekuatan politik, tetapi lebih diutamakan kepada kepentingan negara dan rakyat secara keseluruhan. Politisasi birokrasi dalam kancang politik praktis sesaat jelas merusak tatanan birokrasi profesional yang diidamkan.
- 2) Dalam penjelasan butir 6 Undang-undang 43 tahun 1999 menegaskan bahwa dalam upaya menjaga netralitas pegawai negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakkan, dan persatuan pegawai negeri, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka pegawai negeri dilarang

menjadi anggota atau pengurus partai

- 3) Penyebab kerawanan ketika birokrasi terlibat dalam partai politik (Sudrajat, 2015:9) yaitu: 1) Muncul adanya intervensi politik dalam penempatan jabatan-jabatan di birokrasi, 2) Birokrasi ketika berpolitik, dan 3) Keterlibatan birokrasi dalam politik dikhawatirkan akan menjadikan mihak-memihak kepada kelompok tertentu yang dalam hal ini kelompok tersebut memiliki pandangan politik yang sama dengan para birokrat.
- 4) Netralitas dalam birokrasi sangatlah penting ditegakkan karena dalam berbagai sumber kekuasaan dan banyaknya pengaruh yang melekat pada dirinya.

1. Latihan

- 1) Mahasiswa mengidentifikasi tentang birokrasi dalam penyelenggaranya di Indonesia.
- 2) Mahasiswa menjelaskan terkait dengan netralitas birokrasi.
- 3) Berikan studi kasus yang menunjukkan perilaku menyimpang berkaitan dengan netralitas birokrasi serta dampaknya.

m. Evaluasi Pembelajaran

- 1) Mahasiswa mampu menjelaskan konsep dasar birokrasi beserta pengertian, karakteristik, serta peran dan fungsinya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.
- 2) Mahasiswa mampu menganalisis kedudukan dan netralitas birokrasi beserta faktor penyebab, dampak, serta fenomenanya dalam konteks birokrasi di Indonesia.

n. Umpam Balik

- 1) Kejelasan penyampaian hasil review.
- 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

4. Penutup

a. Rangkuman

Peran birokrasi sangat penting dalam penyelenggaraan bernegara. Istilah birokrasi di perkenalkan oleh Baron de Grimm dan dimunculkan oleh Vincent de Gourney melalui suratnya tertanggal 1 Juli 1764 yang

ditulis Baron de Grim, merujuk gagasan Gourney yang mengeluh tentang pemerintahan yang melayani dirinya sendiri. Birokrasi sering diidentikan dengan penyelenggara administrasi dalam lembaga pemerintahan seperti pendapat Fritz Morstein Marx, yang dikutip oleh Bintoro Tjokroamidjojo bahwa birokrasi adalah tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi yang khususnya oleh aparatur pemerintahan. Sebagai pelaksana administrasi dilingkungan pemerintahan maka birokrat harus netral dan bebas dari intervensi maupun kepentingan politik partai. Oleh karena politisasi birokrasi dalam kancan politik praktis sesaat jelas merusak tatanan birokrasi profesional yang diidamkan, maka birokrat harus bersikap netral dan professional untuk menjalankan tugas yang diemban.

b. Petunjuk Jawaban Evaluasi Pembelajaran

Jawaban dari seluruh Latihan soal dapat diperoleh dengan membaca keseluruhan dari kegiatan pembelajaran I, II, dan III yang telah diuraikan sebelumnya. Jika mahasiswa tidak membaca seluruh kegiatan pembelajaran pada modul 1 maka soal tidak akan dapat dijawab dengan tepat.

c. Daftar Istilah

<i>Abuse of Power</i>	Penyalagunaan kewenangan
Aparatus Sipil Negara (ASN)	Unsur pelaksana dalam lembaga pemerintah yang terdiri dari PNS dan PPPK
Birokrat	Anggota atau Individu penyelenggara administrasi dalam pemerintahan (Birokrasi)
Efektif	Suatu upaya mencapai tujuan
Efisien	Upaya untuk mencapai tujuan yang optimal dengan meminimalkan sumber daya
<i>Governance</i>	Tata kelola pemerintahan
Impersonal	Sifat tidak pribadi
Otoritas/Kewen anga	Hak untuk melakukan sesuatu.
<i>Paperwork</i>	Ketatausahaan
Profesional	Kemampuan seseorang dalam menjalankan tugas
Sistem merit	Kebijakan dan manajemen ASN sesuai dengan

d. Referensi

Boyd, B., et al. (2023). Seen but not partisan: Changing expectations of public servants. *PubMed Centra*.

Delly Mustafa. (2013). *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung: CV. Alfabeta.

Muhammad. (2018). *Birokrasi: Kajian Konsep, Teori Menuju Good Governance*. Aceh: Unimal Press.

Portillo, S. K., Humphrey, N., & Bearfield, D. A. (2022). *The Myth of Bureaucratic Neutrality: An Examination of Merit and Representation*. Routledge.

Rina Martini. (2013). Netralitas Birokrasi di Pilkada Jateng 2013. *Jurnal Ilmu Sosial*, Vol. 14, No. 1.

Rusfiana, Y., & Supriatna, C. (2021). *Memahami Birokrasi Pemerintahan Dan Perkembangan*. Bandung: Alfabeta.

Tatang Sudrajat. (2015). Netralitas PNS dan Masa Depan Demokrasi Dalam Pilkada Serentak 2015. *Jurnal Ilmu Adaministrasi*. Vol. 12, No. 3.

Thoha. Miftah. (2014). *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan*. Jakarta: Prenada Media Group.

MODUL 2

PUBLIC VALUE DALAM PELAYANAN PUBLIK

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Nilai publik dan konsep terkait seperti barang publik, kepentingan publik, dan ranah publik telah secara aktif diperdebatkan dalam filsafat politik sejak zaman Yunani Kuno. Nilai dan konsep istilah nilai publik (*public value*) menarik pemikiran tentang pentingnya keterlibatan dalam dialog tentang nilai-nilai, konflik nilai, dan peran sektor publik dalam mengubah konteks pemikiran masyarakat. Nilai dan konsep istilah nilai publik (*public value*) menarik pemikiran tentang pentingnya keterlibatan dalam dialog tentang nilai-nilai, konflik nilai, dan peran sektor publik dalam mengubah konteks pemikiran masyarakat. Mark Moore menyebutkan bahwa organisasi publik dikatakan telah menciptakan nilai publik apabila hasil manfaat yang diterima oleh masyarakat lebih besar daripada biaya yang dikeluarkan termasuk didalamnya penggunaan aspek hukum yang memaksa pengguna layanan untuk mematuhi ketentuan perundang-undangan.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan (CPL)

- a. Mampu menunjukkan sikap religious, menjunjung tinggi nilai Pancasila dan Universitas Kristen Indonesia, menghargai keanekaragaman, memiliki kepekaan sosial, nasionalitas dan berintegritas dalam melaksanakan pekerjaan, serta berperan aktif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dengan menjalankan tugas berdasarkan agama, moral, dan etika (CPL 1).
- b. mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis dan inovatif berdasarkan kaidah ilmiah serta bersikap professional, bertanggungjawab, dan mampu mengembangkan jejaring di dalam dan di luar lembaga (CPL 2).

3. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah (CPMK)

Mahasiswa mampu menelaah dan menjelaskan kembali konsep *Public Value* dalam pelayanan publik

4. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah (Sub-CPMK)

Mahasiswa mampu memahami Konsep *Public Value* dalam pelayanan publik.

5. Indikator Penilaian

Mampu menjelaskan kembali hasil bacaannya mengenai *Public Value* dalam pelayanan publik

6. Kriteria Penilaian

Adapun kriteria penilaian yang digunakan dalam modul ini antara lain meliputi; Diskusi dan penugasan.

7. Bentuk Penilaian

Dalam mempelajari modul 2 ini, bentuk penilaian dilakukan melalui non-test

8. Bentuk Pembelajaran

Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi

9. Metode Pembelajaran

Collaborative Learning

10. Penugasan Mahasiswa

Penugasan terstruktur (PT)

11. Materi Pembelajaran

Secara umum, materi pembelajaran dalam modul 2 ini adalah konsep *Public Value* dalam pelayanan publik.

12. Bobot Penilaian

Bobot penilaian pada modul 2 ini yaitu 5%.

13. Persyaratan Kompetensi

Tidak ada (-)

14. Kegunaan Modul

Kegunaan dari Modul 2 ini adalah sebagai panduan pembelajaran yang akan membantu mahasiswa dalam memahami konsep *public value*, pelayanan publik serta publik value dalam pelayanan publik yang dilaksanakan oleh pemerintah.

15. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Adapun beberapa materi pokok pembelajaran pada Modul 2 ini terbagi menjadi tiga kegiatan pembelajaran. Kegiatan pembelajaran 1 mengenai Konsep *Public Value*, kegiatan pembelajaran 2; Penciptaan nilai publik oleh negara, dan kegiatan pembelajaran 3 mengenai; konsep pelayanan publik.

B. Kegiatan Pembelajaran

1. Kegiatan Pembelajaran I

- a. Judul kegiatan pembelajaran: Konsep *Public Value*
- b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
- c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang konsep *Public Value*
- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
- e. Bobot Penilaian: 2%
- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai konsep *Public Value*
- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang konsep *public value* dan otoritas nilai publik
- i. Materi Pembelajaran
 - 1) Konsep *public value*
 - 2) Segitiga strategis
 - 3) Nilai-Nilai dan sumber *public value*
- j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Konsep *Public Value*

Paradigma *governance* memberikan sebuah sudut pandang baru akan pembaharuan pada peran pemerintah sebagai pemangku kebijakan. Paradigma ini hadir karena beberapa negara di afrika

mengalami kemunduran dalam suatu kebijakan yang mana tidak dapat menyelesaikan suatu permasalahan pada masyarakatnya. Paradigma *governance* menghadirkan tiga tuntutan baru dalam konsep pemerintah yaitu tentang akuntabilitas, transparansi, serta integritas, sehingga pemerintah harus dapat menerapkan suatu pemerintahan yang mendengar, terbuka, serta bersih. Adanya pergeseran paradigma akibat dari ketidaksesuaian peran pemerintah dalam hal pelayanan terhadap publik memberikan sebuah tantangan yang baru yang terbentuk pada sebuah tantangan tentang penciptaan nilai publik pada pelayanan publik (Nuha dkk., 2021:6).

Nilai publik dan konsep terkait seperti kepentingan publik, kepentingan publik, dan ranah publik telah aktif diperdebatkan dalam filsafat politik sejak zaman Yunani kuno. Namun, stimulus bagi perdebatan saat ini mengenai nilai publik dalam bidang manajemen publik adalah buku penting Mark Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Pemikiran tentang nilai publik telah berkembang jauh melampaui asal-usulnya dalam wacana neo-liberal Amerika pada tahun 1990an, dan kini menjadi yang terdepan dalam diskusi lintas negara mengenai perubahan peran sektor publik, swasta, dan sukarela dalam periode krisis yang mendalam. perubahan politik, ekonomi, ekologi, dan sosial. Bagian ini menelusuri perjalanan intelektual tersebut, memetakan ide-ide utama dan perdebatan seputar konsep nilai publik, dan menyarankan cara-cara yang dapat memberikan arah dan arah yang lebih jelas bagi pemikiran dan tindakan strategis oleh para pembuat kebijakan dan manajer publik dalam kondisi kompleksitas dan penghematan.

Tujuan awal Moore pada tahun 1995 adalah untuk membangun kerangka konseptual bagi para manajer sektor publik untuk membantu mereka memahami tantangan-tantangan strategis dan pilihan-pilihan kompleks yang mereka hadapi, dengan cara yang serupa dengan gagasan tentang nilai privat yang telah memberikan tujuan strategis bagi para manajer sektor swasta. Ia mengembangkan kerangka kerja ini melalui keterlibatannya selama bertahun-tahun dengan para manajer publik dari AS dan seluruh dunia yang mengambil bagian dalam program eksekutif di Sekolah Pemerintahan John F. Kennedy di Harvard. Salah satu tujuannya adalah untuk mengembangkan

kerangka konseptual yang praktis berguna bagi manajer publik dalam menjalankan tugasnya, dan untuk mendorong pemikiran strategis dan tindakan kewirausahaan untuk mengatasi masalah kompleks di masyarakat.

Gagasan tentang nilai publik telah menarik perhatian tingkat tinggi di kalangan pembuat kebijakan publik dan komunitas praktisi, sering kali sebagai bagian dari perdebatan yang lebih luas mengenai reformasi dan peningkatan layanan publik. Hal ini telah didiskusikan dan digunakan oleh ribuan manajer dari sektor publik dan sukarela yang mengikuti kursus di Universitas Harvard, Melbourne dan Warwick, di Sekolah Pemerintahan Australia dan Selandia Baru, dan di Sekolah Pemerintahan Nasional di Inggris.

Konsep *public value* (nilai publik) menurut O'Flynn, nilai publik digambarkan sebagai struktur multidimensi, sebagai cerminan dari ekspresi kolektif, yang diciptakan tidak hanya melalui hasil, tetapi juga melalui proses yang dapat menghasilkan kepercayaan dan kesetaraan. Sedangkan, menurut Khagram nilai publik dapat dilihat sebagai cita-cita, diciptakan sebagai prinsip, harus diikuti saat menghasilkan suatu produk layanan publik atau mengatur perilaku warga negara, sehingga dapat memberikan arahan kepada perilaku manajer publik. Spano berpendapat bahwa nilai publik dapat tercapai bilamana layanan atau program yang dihasilkan oleh organisasi sektor publik dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, sehingga semakin tinggi kepuasan masyarakat, maka semakin besar nilai publik yang diciptakan (Muhammina, 2017).

Kerangka nilai publik juga telah diuji dan diterapkan dalam praktik oleh banyak organisasi sektor publik. Misalnya, di Inggris, 'nilai publik telah digunakan oleh *British Broadcasting Corporation* sebagai argumen utama untuk memperbarui piagamnya sebagai badan publik yang didanai oleh biaya lisensi, dan dalam penilaianya terhadap nilai program radio dan TV tertentu, oleh Menteri Keuangan Inggris dalam pidato anggaran tahun 2008; oleh Institut Inovasi dan Peningkatan Layanan Kesehatan Nasional dalam upayanya mencari ukuran hasil kesehatan; oleh Departemen Kebudayaan Media dan Olahraga, sebagai bagian dari kerangka evaluasi kebijakan dan program mereka; dan dalam berbagai laporan kebijakan dan diskusi

dalam Komisi Audit, layanan Pendidikan Lanjutan, pemerintah Skotlandia, pemerintah Majelis Welsh, dan Kongres Serikat Pekerja.

Perdebatan tentang nilai publik dalam komunitas akademis telah muncul secara perlahan, namun kini telah muncul dengan penuh semangat dan kontroversial di beberapa konferensi akademis dan jurnal (terutama di *Australian Journal of Public Administration*, di *Public Administration*, dan dalam edisi khusus *International Journal of Public Administration*. Jurnal Administrasi Publik).

Ide-ide yang dikembangkan oleh Mark Moore dalam *Creating Public Value* di AS pada tahun 1990an menantang pemikiran ortodoks mengenai tiga isu utama:

- a) Peran pemerintah dalam masyarakat dilihat oleh Moore tidak hanya sebagai pembuat aturan, penyedia layanan dan jaring pengaman sosial, namun juga berpotensi sebagai pencipta nilai publik dan pembentuk ruang publik yang proaktif (secara politik, ekonomi, sosial dan budaya).
- b) Peran para manajer pemerintahan yang menurut Moore tidak hanya sebagai pegawai birokrasi yang berwawasan ke dalam, dan pelayan pasif bagi tuan politik mereka, namun juga sebagai penjaga aset publik dengan 'imajinasi pencarian nilai yang tiada henti', yang mempunyai peran penting dalam membantu pemerintah untuk mengetahui apa yang bisa dilakukan dengan aset yang dipercayakan ke kantor mereka, serta memastikan layanan responsif kepada pengguna dan warga negara.
- c) Teknik-teknik yang dibutuhkan oleh para manajer publik dilihat oleh Moore bukan hanya sebagai prosedur untuk menjamin konsistensi dan keandalan rutinitas dalam organisasi pemerintah (walaupun hal ini penting), namun juga sebagai sarana untuk membantu pemerintah menjadi lebih mudah beradaptasi terhadap perubahan kondisi material dan sosial, dan perubahan kebutuhan dan aspirasi politik.

Menciptakan Nilai Publik memberikan perhatian pada peran manajer publik dalam mengatur proses pengembangan kebijakan

publik, sering kali melalui kemitraan dengan aktor dan pemangku kepentingan lain, dengan cara yang mencoba memastikan bahwa pilihan yang baik dibuat demi kepentingan publik, dan yang melegitimasi, menjiwai, dan memandu pelaksanaan selanjutnya, guna meningkatkan hasil bagi masyarakat (Moore, 2010).

Dapat dikatakan bahwa Penciptaan Nilai Publik menghabiskan lebih sedikit waktu untuk mendefinisikan nilai publik dalam istilah teoritis dibandingkan dengan mengoperasionalkannya dalam istilah praktis. Buku yang ditulis oleh Moore pada tahun 1995 bertujuan untuk membalikkan ketidakseimbangan ini dan untuk menjawab pertanyaan teori dan praktik secara lebih menyeluruh.) Tiga ide utama yang dikembangkan oleh Moore untuk mengkonseptualisasikan dan mengoperasionalkan nilai publik adalah segitiga strategis, lingkungan pemberi kewenangan, dan penggunaan kewenangan negara. Masing-masing akan dirangkum dan dibahas secara singkat.

Analisis utama dari nilai publik ini adalah *public value Scorecard* yang dikemukakan oleh Prof. Peter Gomez serta Prof. Timo Meynhardt mengakui bahwa nilai kepuasaan masyarakat memiliki dimensi penting yang didapat dengan mengorbankan dimensi penting lainnya. Scorecard Pendekatan memberikan pada serangkaian langkah-langkah untuk mempertimbangkan dampak di beberapa daerah secara bersamaan. Keuntungan besar dari Scorecard adalah bahwa ia memberikan pandangan yang cepat namun komprehensif kinerja organisasi (Astuti dkk., 2021).

Meynhardt (2015), di sisi lain, memperkenalkan Publik yang sangat berbeda Nilai Scorecard yang berfokus langsung pada *de facto* penciptaan nilai publik sepanjang empat dimensi nilai publik dasar berbasis teori: moral-etik, hedonistik-estetika, utilitarian-instrumental, serta politik-sosial. instrumental-utilitarian, dimensi kelima Dalam dimensi Meynhardt (keuangan-ekonomi), karena manajemen praktisi tidak mungkin menerima kerangka kerja tanpa Mengukur. Singkatnya, dengan menggunakan Scorecard Nilai Publik, "manajer (atau lembaga) sekarang dapat lebih sistematis mengatasi *trade-off* antara tujuan keuangan serta non-standar serta dapat lebih mengidentifikasi masyarakat kebutuhan serta kepedulian" (Meynhardt, 2015: 157).

Pada penilaian Scorecard berpacu pada lima pertanyaan utama yang meliputi:

- 1) Apakah ini berguna?
- 2) Apakah ini layak?
- 3) Apakah secara politis dapat diterima?
- 4) Apakah ini akan memberikan pengalaman positif?
- 5) Apakah ini menguntungkan?

Keterkaitan *Public Value* (Nilai Publik) dengan Inovasi Pelayanan Publik didasari oleh pandangan bahwa untuk menciptakan nilai publik dari suatu layanan perlu dilakukan sebuah inovasi dalam pelayanan yang diciptakan oleh sektor publik. Hal ini sejalan dengan pandangan Moore bahwa seorang manajer publik harus berpikir inovatif dan eksperimental dalam menjalankan tugas pemberian layanan karena harus beradaptasi dengan tujuan dan kebutuhan publik yang dinamis.

Berdasarkan dari pendapat Moore disebutkan bahwa bahkan jika mereka bisa memastikan hari ini, mereka harus meragukannya besok, karena pada saat itu aspirasi politik dan kebutuhan publik yang memberi andil pada usaha mereka mungkin telah berubah itu tidak cukup, dengan hanya manajer menjaga kontinuitas organisasi mereka, atau bahkan organisasi menjadi efisien dalam tugas saat ini. Penting juga agar sistem menyesuaikan diri dengan tujuan baru dan menjadi inovatif dan eksperimental (Muhammina, 2017).

2) Segitiga Strategis

Segitiga strategis adalah kerangka kerja untuk menyelaraskan tiga proses berbeda namun saling bergantung yang dipandang perlu untuk menciptakan nilai publik:

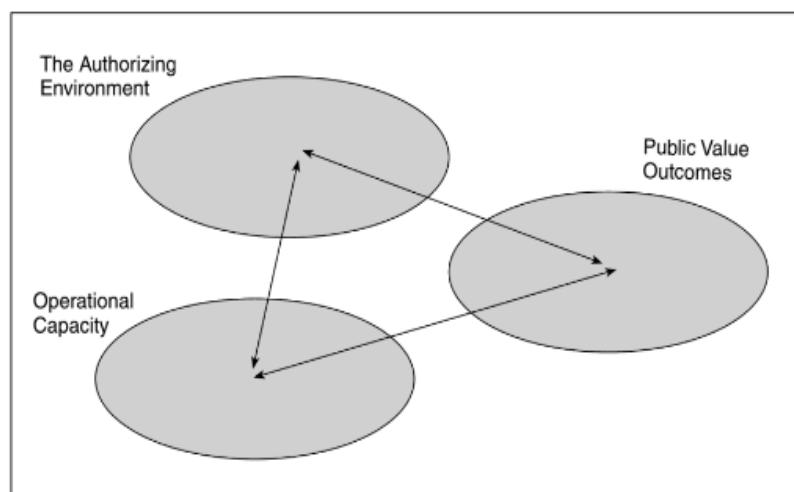
- a) Mendefinisikan nilai publik memperjelas dan menentukan tujuan strategis dan hasil nilai publik yang ditujukan dalam situasi tertentu Otorisasi menciptakan 'lingkungan otorisasi' yang diperlukan untuk mencapai hasil nilai publik yang diinginkan membangun dan mempertahankan koalisi pemangku kepentingan dari masyarakat, sektor swasta dan sektor ketiga (termasuk namun tidak terbatas pada politisi

terpilih dan pengawas yang ditunjuk) yang dukungannya diperlukan untuk mempertahankan tindakan strategis yang diperlukan.

- b) Membangun kapasitas operasional memanfaatkan dan memobilisasi sumber daya operasional (keuangan, staf, keterampilan, teknologi), baik di dalam maupun di luar organisasi, yang diperlukan untuk mencapai hasil nilai publik yang diinginkan.

Segitiga strategis dengan demikian menyarankan strategi untuk menciptakan publik nilai harus memenuhi tiga tes. Pertama, mereka harus mempunyai tujuan yang meyakinkan untuk menciptakan hasil yang bernilai bagi publik (lihat di bawah untuk definisi yang lebih lengkap tentang apa yang dimaksud dengan hal ini). Kedua, mereka harus memobilisasi kewenangan yang memadai dan berkelanjutan secara politik, yakni memperoleh dukungan berkelanjutan dari pemangku kepentingan politik dan lainnya. Ketiga, hal tersebut harus layak secara operasional dan administratif yaitu, didukung oleh pendanaan, teknologi, keterampilan staf dan kemampuan organisasi yang diperlukan untuk menciptakan dan memberikan hasil nilai publik yang diinginkan (Moore 2010:71). Hal ini ditunjukkan pada gambar Segitiga strategi nilai publik berikut ini:

Gambar 2.1 Segitiga Strategi Nilai Publik



Sumber: Moore (2010:5)

Masing-masing dari ketiga faktor ini penting secara strategis, namun tentu saja, ketiga faktor tersebut jarang sekali sejalan, dan manajer publik harus terus berusaha untuk menyelaraskan ketiga faktor tersebut dan menegosiasikan *trade-off* yang bisa diterapkan di antara ketiga faktor tersebut. Jadi, jika hal yang paling berharga untuk dilakukan tidak selaras dengan apa yang dianggap dapat diterima oleh para pemain kunci dalam lingkungan yang memberi wewenang, maka manajer dapat berusaha membujuk para pemain kunci untuk mengubah posisi mereka, atau merevisi proposisi nilai sehingga dapat diterima, lebih sesuai dengan keinginan mereka, atau kombinasi keduanya. Demikian pula, jika tujuan yang lebih berharga tidak dapat dicapai dengan kemampuan operasional yang tersedia saat ini, maka manajer harus menyesuaikan tujuan tersebut. Hal ini memerlukan lebih dari sekedar penerimaan pasrah terhadap kendala politik atau operasional.

c) Nilai-Nilai dan Sumber *Publik Value*

Simbol utama dari pendekatan nilai publik adalah segitiga strategis, dalam segitiga strategi untuk organisasi sektor publik harus memenuhi tiga unsur yaitu *legitimacy and support* (legitimasi dan dukungan), *operational capabilities* (kemampuan operasional) dan *Substantively Valuable* (nilai substansial). Nilai publik mengharuskan para manajer sektor publik untuk berpikir strategis dan seimbang terhadap ketiga aspek tersebut.

Ketiga aspek harus berjalan beriringan karena apabila salah satu diabaikan maka penciptaan nilai yang diharapkan akan hilang (Pakarti, 2018: 5-6).

- a) Legitimasi dan dukungan yaitu menarik dukungan dan sumber daya secara bersamaan dari lingkungan yang memberi otorisasi, artinya dari pemangku kepentingan politik dan lainnya diambil secara keseluruhan, dengan alasan pengakuan atas kekuatan diferensial. Legitimasi adalah proses pengesahan suatu keputusan yang dilandasi oleh sebuah undang-undang dan hukum tertulis lainnya. Sedangkan Legitimasi dalam arti luas adalah dukungan masyarakat terhadap kewenangan yang ada.

- b) Kemampuan operasional dapat diartikan secara operasional dan administrative layak dilakukan yaitu dapat dilakukan dengan tersedianya kemampuan organisasi internal dan eksternal yang dibutuhkan untuk memproduksinya. Peran manajer publik tidak hanya sebagai pegawai pasif yang hanya membantu birkorasi di dalam organisasi, tetapi juga sebagai actor aktif dalam mengelola aset secara cerdas agar memberikan pelayanan publik yang berkualitas kepada warga negara. Kemampuan operasional ini diartikan sebagai kemampuan mengelola sumber daya manusia, teknologi/infrastruktur dan finansial yang dimiliki organisasi.
- c) Nilai substansial adalah sesuatu yang secara substansial berharga (nilai publik). Peran administrasi publik di masyarakat, tidak hanya sebagai penyedia layanan dan jaminan sosial, tetapi juga sebagai pencipta potensi nilai publik dan pembentuk pro aktif di area umum (politik, ekonomi, sosial, budaya).

Layanan yang secara substansial sangat bernilai Tentunya setiap organisasi mempunyai visi dan misi sebagai alasan mengapa suatu organisasi dibentuk. Namun sering kali pemimpin organisasi pemerintah kurang mampu mendefenisikan apa sasaran dan tujuan organisasi serta *Service, Outcomes and Trustproduk* unggulan apa yang dihasilkan oleh organisasi yang dipimpinnya. Teori nilai publik mengharapkan para manajer publik mengetahui dengan jelas mengapa suatu organisasi dibentuk, apa hasil atau keluaran yang akan dinikmati oleh para pengguna layanan serta kepada siapa organisasi bertanggung jawab. Mereka dituntut untuk memberikan penjelasan yang kuat atas ketiga hal dimaksud agar dapat menjadi alasan dalam menarik atau meminta sumberdaya-sumberdaya yang diperlukan dalam menciptakan nilai publik.

Kemudian Benington (2011) menjelaskan "nilai publik" memiliki makna melebihi koordinat pasar dan mempertimbangkan faktor politik dan sosial, sebagai berikut:

- a) Nilai ekonomi yaitu nilai tambahan dalam ranah publik karena membangkitkan aktivitas ekonomi dan lapangan pekerjaan.

- b) Nilai budaya dan sosial yaitu nilai tambahan dalam ranah publik karena berkontribusi dalam modal sosial, persatuan sosial, hubungan sosial, identitas budaya, kesejahteraan individu, dan pemerataan mutu/level, perlindungan dan promosi keanekaragaman budaya.
- c) Nilai politik yaitu nilai tambahan dalam ranah publik untuk menstimulus/ merangsang dan menopang diskusi yang demokrasi, melalui keterlibatan aktif dan kontribusi masyarakat.
- d) Nilai pendidikan yaitu nilai tambah dalam ranah public melalui penggarisbawahan peluang formal maupun informal; tambahan pengetahuan, kemampuan dan kapasitas untuk bertindak sebagai masyarakat pengadu/penginformasi/ pelapor.
- e) Nilai ekologi yaitu menambah nilai pada ranah publik dengan mempromosikan pembangunan berkelanjutan, mengurangi polusi, limbah dan pemanasan global.

Lebih jauh, nilai yang dihasilkan akan menjadi suatu pbenaran atas eksistensinya di tengah masyarakat maupun pemerintahan. Harus diingat juga bahwa keberadaan satu badan pelayanan publik akan teruji bilamana terjadi pergantian regim pemerintahan. Apabila organisasi dimaksud tetap dipertahankan oleh pemerintahan yang baru berdasarkan hasil pemilihan umum yang demokratif, maka dapat dikatakan bahwa organisasi publik tersebut telah melewati satu tahap ujian sebagai entitas yang diharapkan mampu menciptakan nilai publik.

Beberapa contoh dari nilai publik yang dihasilkan oleh organisasi sektor publik yaitu:

- a) Masyarakat yang sejahtera yang bebas dari kemiskinan;
- b) Pemerintahan yang bebas dari korupsi;
- c) Menjaga hak-hak azasi dan martabat manusia;
- d) Menginspirasi masyarakat untuk memiliki budaya yang tinggi;
- e) Peningkatan kesadaran masyarakat atas budaya lalu lintas, dll.

Adanya dukungan legitimasi yang kuat Paradigma penciptaan

nilai publik dibangun atas pandangan bahwa nilai publik dapat dicapai apabila kegiatan organisasi mendapat dukungan formal dan politik yang kuat, karena semakin kuat dukungan politik, semakin besar kemungkinan tercapainya nilai publik yang diharapkan. Dukungan politik bisa diperoleh dari wakil rakyat sebagai pembuat kebijakan publik dan/atau pemberi dana/donor. Aspek ini sangat penting diperhatikan oleh para manajer publik untuk menemukan preferensi masyarakat terkait nilai publik apa yang diinginkan sehingga layanan yang dihasilkan akan lebih berorientasi pada penduduk (*customer oriented*). Hal ini didasari asumsi bahwa dinamika politik dapat sewaktu-waktu berubah sehingga kebijakan politik juga terus berkembang yang bergantung pada konsisi ekono\mi, sosial dan politik di masyarakat.

Sebagai contoh misalnya seorang manajer kebersihan ruang publik perlu membangun hubungan yang erat dengan masyarakat yang dilayani atau representasi masyarakat sehingga manajer dimaksud menemukan preferensi masyarakat terkait besaran tarif yang akan dikenakan termasuk apakah pengumpulan sampah dapat dilakukan oleh pihak swasta melalui teori agensifikasi pelayanan publik.

Keterkaitan *Public Value* (Nilai Publik) dengan Inovasi Pelayanan Publik didasari oleh pandangan bahwa untuk menciptakan nilai publik dari suatu layanan perlu dilakukan sebuah inovasi dalam pelayanan yang diciptakan oleh sektor publik. Hal ini sejalan dengan pandangan Moore (2010) bahwa seorang manajer publik harus berpikir inovatif dan eksperimental dalam menjalankan tugas pemberian layanan karena harus beradaptasi dengan tujuan dan kebutuhan publik yang dinamis.

Berdasarkan dari pendapat Moore disebutkan bahwa bahkan jika mereka bisa memastikan hari ini, mereka harus meragukannya besok, karena pada saat itu aspirasi politik dan kebutuhan publik yang memberi andil pada usaha mereka mungkin telah berubah. Meskipun demikian namun itu tidak cukup, dengan hanya manajer menjaga kontinuitas organisasi mereka, atau bahkan organisasi menjadi efisien dalam tugas saat ini. Penting juga agar sistem menyesuaikan diri dengan tujuan baru dan menjadi inovatif dan eksperimental. (hlm. 55,

57). Adanya inovasi dan kreativitas sangat diperlukan oleh organisasi sektor publik dalam membuat pelayanan publik menjadi lebih berkualitas serta lebih berorientasi pada masyarakat.

k. Rangkuman

Nilai publik dan konsep terkait seperti kepentingan publik, kepentingan publik, dan ranah publik telah aktif diperdebatkan dalam filsafat politik sejak zaman Yunani kuno. Pemikiran tentang nilai publik telah berkembang jauh melampaui asal-usulnya dalam wacana neo-liberal Amerika pada tahun 1990an, dan kini menjadi yang terdepan dalam diskusi lintas negara mengenai perubahan peran sektor publik, swasta, dan sukarela dalam periode krisis yang mendalam. Tujuan awal Moore pada tahun 1995 adalah untuk membangun kerangka konseptual bagi para manajer sektor publik untuk membantu mereka memahami tantangan-tantangan strategis dan pilihan-pilihan kompleks yang mereka hadapi, dengan cara yang serupa dengan gagasan tentang nilai privat yang telah memberikan tujuan strategis bagi para manajer sektor swasta. Gagasan tentang nilai publik seperti diungkapkan oleh Benington telah menarik perhatian tingkat tinggi di kalangan pembuat kebijakan publik dan komunitas praktisi, sering kali sebagai bagian dari perdebatan yang lebih luas mengenai reformasi dan peningkatan layanan publik. Konsep *public value* (nilai publik) menurut O'Flynn, nilai publik digambarkan sebagai struktur multidimensi, sebagai cerminan dari ekspresi kolektif, yang diciptakan tidak hanya melalui hasil, tetapi juga melalui proses yang dapat menghasilkan kepercayaan dan kesetaraan. Spano berpendapat bahwa nilai publik dapat tercapai bilamana layanan yang dihasilkan oleh organisasi sektor publik memenuhi kebutuhan penduduk, sehingga semakin tinggi kepuasan masyarakat, semakin besar nilai publik yang diciptakan. Analisis utama dari nilai publik ini adalah *public value Scorecard* yang dikemukakan oleh Prof. Peter Gomez dan Prof. Timo Meynhardt mengakui bahwa nilai kepuasaan masyarakat memiliki dimensi penting yang didapat dengan mengorbankan dimensi penting lainnya.

l. Latihan dan Lembar Kerja Praktek

- 1) Mahasiswa melakukan review terhadap hasil bacaan mengenai konsep *publik value*.
- 2) Mahasiswa membaca dan melakukan review tentang segitiga

strategi nilai publik.

3) Mahasiswa melakukan review bacaan berkaitan dengan nilai-nilai dan sumber *publik value*

m. Evaluasi Pembelajaran

- 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review terhadap hasil bacaan mengenai konsep *publik value*.
- 2) Mahasiswa menyampaikan hasil review terkait tentang segitiga strategi nilai publik.
- 3) Mahasiswa menyampaikan hasil review tentang nilai-nilai dan sumber *publik value*

n. Umpam Balik

- 1) Kejelasan penyampaian hasil review.
- 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

2. Kegiatan Pembelajaran II

- a. Judul kegiatan pembelajaran: Penggunaan Kewenangan Negara Dalam Menciptakan Nilai Publik
- b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
- c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang kewenangan negara dalam menciptakan nilai publik
- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
- e. Bobot Penilaian: 2%
- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai kewenangan negara dalam menciptakan nilai publik
- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang lingkungan otoritas dan kewenangan

negara dalam menciptakan nilai publik

i. Materi Pembelajaran

- 1) Lingkungan otoritas untuk menciptakan *public value*.
- 2) Kewenangan negara dalam menciptakan nilai publik.

j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

1) Lingkungan Otorisasi Untuk Penciptaan Nilai Publik

Manajer publik jelas membutuhkan mandat yang kuat dari politisi terpilih dan manajer lini mereka, untuk menjalankan tugasnya. Mandat ini dapat berasal dari undang-undang dan/atau kebijakan yang akan diterapkan oleh lembaga tersebut; atau dari peran yang harus dilakukan oleh manajer publik; atau dari uraian pekerjaan yang telah diberikan kepada mereka untuk melaksanakannya. Namun, meskipun mandat formal dari atas diperlukan, namun hal tersebut mungkin tidak cukup untuk mencapai hasil nilai publik yang diinginkan. Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, mungkin perlu juga untuk mendapatkan dukungan dari individu, organisasi, dan pemangku kepentingan lainnya, dan untuk menciptakan lingkungan pemberian wewenang yang lebih luas.

Pembuat kebijakan dan manajer publik mungkin harus menciptakan jaringan mitra dan pemangku kepentingan, dan menegosiasikan koalisi berbagai kepentingan dan lembaga (dari sektor publik, swasta, sukarela dan informal) untuk mendukung mereka dalam mencapai tujuan mereka. Hal ini harus memobilisasi otorisasi yang cukup untuk mencapai hasil nilai publik yang diinginkan, namun tidak selalu berarti konsensus penuh oleh semua pihak. Memang benar bahwa penciptaan nilai publik tidak memerlukan dukungan dari semua lembaga (dukungan 'secukupnya' untuk mencapai hasil yang diinginkan sudah cukup). Kadang-kadang hal ini juga menimbulkan konflik dengan organisasi lain yang mempunyai kepentingan dan prioritas lain, atau dengan organisasi yang menganut status quo.

Oleh karena itu, lingkungan yang memberi wewenang dikonseptualisasikan sebagai tempat kontestasi di mana banyak pandangan dan nilai yang berbeda berjuang untuk diterima dan

dihegemoni. Konflik ideologi, kepentingan dan penekanan sering kali tidak sepenuhnya terselesaikan oleh politisi terpilih dalam proses demokrasi formal, namun bisa saja dibiarkan begitu saja sehingga para manajer publik dapat melakukan yang terbaik yang mereka bisa, untuk menyelesaikan ambiguitas dalam praktik di garis depan.

Dalam situasi seperti ini, pengetahuan dan penilaian manajer publik profesional mungkin dianggap oleh publik sebagai aset legitimasi selain mandat dari politisi. Oleh karena itu, para manajer publik mungkin harus mencoba menyatukan beberapa bagian dari lingkungan yang berwenang dalam sebuah koalisi untuk memperkuat legitimasi keseluruhan dan dukungan terhadap kebijakan dan program yang mereka usulkan atau kelola.

2) Penggunaan Kewenangan Negara Dalam Penciptaan Nilai Publik

Menciptakan Nilai Publik juga mencakup pengingat bahwa ciri khas pemerintah adalah adanya monopoli atas penggunaan kekuatan yang sah dalam suatu masyarakat, dan bahwa pemerintah menggunakan kapasitas ini secara rutin dalam operasionalnya. Pemerintah mewujudkan segala sesuatunya sebagian melalui penggunaan uang dan undang-undang pemerintah, dan sebagian lagi melalui penggunaan wewenang pemerintah. Fakta bahwa otoritas pemerintah seringkali dilibatkan dampak yang sangat besar terhadap aktivitas pemerintah. Di satu sisi, hal ini mengubah kerangka normatif dasar yang dapat digunakan untuk mengevaluasi operasi pemerintah; Ketika otoritas pemerintah dilibatkan, kita harus memperhatikan keadilan dalam penggunaan otoritas tersebut, serta efisiensi dan efektivitasnya.

Di sisi lain, ketika otoritas pemerintah digunakan dalam pertemuan dengan warga negara, hal ini akan mengubah sifat pertemuan tersebut secara signifikan. Seorang warga negara yang dicegat oleh polisi, atau diwajibkan membayar pajak, atau membayar denda karena mencemari sungai, tidak dapat dengan mudah dianggap sebagai pelanggan. Maksud dari pertemuan semacam ini bukanlah untuk menyenangkan atau menyenangkan klien dalam bertransaksi. Dan hal ini bukan berarti mengharapkan lebih banyak pertemuan serupa manajer publik tidak bertujuan untuk 'mengulangi bisnis'

seperti ini, tetapi untuk mengurangi bisnis (Moore, 2010: 6).

Ini adalah jenis perjumpaan dan hubungan dengan masyarakat yang sangat berbeda dengan yang biasa terjadi di pasar swasta. Alih-alih menerima layanan, klien mendapat kewajiban. Alih-alih berusaha memuaskan klien, tujuannya adalah untuk mendorong kepatuhan terhadap kewajiban, dan dengan melakukan hal tersebut, untuk memastikan bahwa hak dilindungi dan kewajiban dilaksanakan dengan cara yang adil dan wajar.

Penggunaan kewenangan negara ini berarti bahwa penciptaan nilai publik jelas mempunyai ciri-ciri yang sangat khas dan berbeda dengan penciptaan nilai privat. Setelah merangkum beberapa ide kunci dalam buku asli Mark Moore yang berjudul *Creating Public Value*, kini kita beralih untuk mengkaji secara kritis konteks ide-ide neo-liberal yang ditulis di Amerika kurang lebih sekitar awal tahun 1990an.

3) Konteks Neo-Liberal

Creating Public Value (Menciptakan Nilai Publik) ditulis di Amerika Serikat pada awal tahun 1990an, ketika kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang kuat sedang menekan pemerintah di masyarakat industri maju, dan menantang posisi mereka sebagai institusi sosial yang penting dan menciptakan nilai. Jauh dari dipandang sebagai lembaga yang penting untuk menjaga kesejahteraan individu dan kolektif serta jaminan keadilan sosial, pemerintah justru semakin digambarkan (khususnya di Amerika Serikat dan Inggris) sebagai penghambat kemajuan ekonomi dan sosial, dan sektor yang tidak produktif yang memberikan manfaat secara parasit. seharusnya diciptakan sebagian besar di sektor swasta. Ronald Reagan terkenal dengan pernyataannya bahwa 'pemerintah bukanlah solusi; pemerintah adalah masalahnya. Maka, solusi *Reaganite/ Thatcherite* adalah mengecilkan pemerintahan.

Seiring dengan berkurangnya pemerintahan sebagai sebuah institusi, terjadi pula berkurangnya kolektif sebagai sebuah gagasan. Upaya untuk membebaskan individu masyarakat yang terbebas dari kondisi politik, sosial dan ekonomi yang menindas dipandang telah mencapai puncaknya dengan kemenangan liberalisme politik di satu

sis, dan kapitalisme yang dipandu pasar di sisi lain. Gagasan bahwa individu pada akhirnya adalah penentu nilai yang paling penting diapresiasi dan dilembagakan dalam komitmen terhadap demokrasi perwakilan di satu sisi, dan terhadap pasar swasta yang dipandu oleh pilihan konsumen individu di sisi lain.

Kesulitan dalam menentukan pilihan kolektif melalui proses politik yang demokratis yang telah lama dipahami sebagai hal yang memakan waktu dan membuat frustrasi, dan paling buruk rentan terhadap berbagai jenis korupsi dianggap juga bermasalah secara teori. Jika tidak mudah bagi suatu kolektif untuk mengambil keputusan yang dapat menghasilkan barang publik secara efisien, bukankah masuk akal untuk meminimalkan jumlah pilihan yang harus diambil oleh kolektif tersebut?

Singkatnya, banyak orang di Barat yang kehilangan kepercayaan terhadap politik demokratis sebagai alat untuk membentuk kata 'kita' yang koheren dari keberagaman kepentingan individu. Banyak yang kehilangan kepercayaan pada kemampuan pemerintah untuk mencapai tujuan publik, tanpa korupsi atau motif mementingkan diri sendiri yang menumpulkan efisiensi dan efektivitas, serta keadilan dan kewajaran (Moore, 2010: 7).

Ketika kepercayaan terhadap ruang publik sebagai penentu dan penghasil nilai-nilai publik tertantang, kepercayaan tumbuh terhadap pentingnya mekanisme pasar sebagai alat untuk memenuhi pilihan individu dan kebutuhan sosial. Kaum neo-liberal mencoba memperluas wilayah pilihan individu salah satunya dengan memperkecil ukuran dan ruang lingkup pemerintahan, sehingga lebih banyak pilihan mengenai bagaimana menggunakan sumber daya akan dipandu oleh individu yang bertindak melalui pasar dibandingkan kolektif yang bertindak melalui pemerintah, namun juga dengan mencoba memberikan lebih banyak ruang bagi pilihan individu dalam kegiatan yang dibiayai oleh pemerintah. Pemerintah harus mendorong persaingan di antara penyedia layanan yang dibiayai pemerintah. Semua ini sesuai dengan keyakinan Margaret Thatcher bahwa 'masyarakat tidak ada', dan bahwa kepentingan individu dan keluarga adalah yang utama.

Meskipun serangan terhadap pemerintah sebagai sebuah institusi,

dan terhadap pengambilan keputusan kolektif, telah menyusutkan ruang publik, upaya-upaya ini pada akhirnya tidak dapat menghapuskan pemerintahan sepenuhnya. Masih terdapat fungsi-fungsi penting dalam bidang produksi, penyediaan layanan dan peraturan yang masih harus dijalankan oleh pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi, memelihara kohesi sosial, dan memajukan keadilan sebagaimana yang tertuang dalam konstitusi dan undang-undang. Manajer publik masih harus mengambil keputusan tentang bagaimana membelanjakan aset milik kolektif yang telah dipercayakan kepada mereka, dan terdapat tekanan kuat untuk meningkatkan proses manajerial inti pemerintah. Sekali lagi, karena meningkatnya kepercayaan terhadap sektor swasta, banyak yang berpikir bahwa perbaikan manajemen publik dapat dicapai dengan mengimpor teknik dari sektor swasta ke sektor publik.

4) Paradigma Baru Dalam Menciptakan *Public Value*

Perubahan-perubahan yang terjadi dalam konteks ekonomi politik dan sosial, serta permasalahan lintas sektoral yang kompleks yang kini dihadapi warga negara dan komunitas, mengharuskan pemerintah dan pengelola publik untuk mengembangkan paradigma baru agar dapat memahami konteks baru tersebut, dan untuk memandu pemikiran strategis dan tindakan. Paradigma baru ini mungkin mencakup pemikiran tentang pemerintah dan layanan publik bukan sebagai mesin atau struktur dan lebih sebagai 'sistem adaptif yang kompleks' (misalnya bahasa budaya dan organisme, bukan bahasa tuas dan roda gigi).

Pemikiran dan tindakan nilai publik mencakup kapasitas untuk menganalisis dan memahami keterkaitan, saling ketergantungan dan interaksi antara isu-isu kompleks, dan melintasi berbagai batasan (Moore, 2010: 15) meliputi:

- a) Antar sektor yang berbeda (publik, swasta, komunitas sukarela dan informal).
- b) Antara berbagai tingkat pemerintahan (lokal, regional, nasional, supranasional).
- c) Antara layanan yang berbeda (misalnya pendidikan, kesehatan, perumahan, kepolisian, jaminan sosial).

- d) Antara profesi yang berbeda terlibat dalam mengatasi masalah yang sama.
- e) Antara kepemimpinan dan proses politik dan manajerial dan sipil.
- f) Antara manajemen strategis, manajemen operasional, dan penyampaian garis depan.
- g) Antara produsen dan pengguna jasa (dalam pola baru '*co-creation*' antara produsen, pengguna dan pemangku kepentingan lainnya di luar sistem pemerintahan).

Konsep dan alat nilai publik seperti segitiga strategis, lingkungan yang berwenang, dan rantai nilai publik membantu memahami pola baru yang kompleks dari tata kelola jaringan polisentris, dan untuk memperkuat kemampuan yang diperlukan untuk berpikir dan bertindak secara efektif dalam beberapa dimensi yang berbeda, seringkali secara bersamaan:

- 1) Secara horizontal antara berbagai sektor, organisasi, disiplin ilmu, pemangku kepentingan profesi, dan mitra.
- 2) Secara vertikal di sepanjang mata rantai nilai, mulai dari perancangan kebijakan di Westminster dan Whitehall hingga 'penyampaian' layanan atau keterlibatan di garis depan dalam komunitas lingkungan lokal dengan pergerakan di kedua arah, dari atas ke bawah, dari bawah ke atas, dan tengah ke atas dan ke bawah.
- 3) Secara diagonal melintasi jaringan pengambilan keputusan, menghubungkan para pemimpin politik, manajer strategis, manajer operasional, staf penyampaian garis depan, pengguna dan komunitas.

Hal ini memerlukan pendekatan yang sangat berbeda terhadap pengembangan kebijakan dan pengelolaan publik, dengan kebutuhan untuk menghubungkan kebijakan dengan implementasi, dan strategi dengan operasi, dalam proses menyeluruh yang dapat memberikan nilai publik yang lebih besar melalui tindakan praktis di lapangan pada saat yang sama. garis depan dengan masyarakat.

Kami membangun dan memperluas definisi awal nilai publik yang ditawarkan dalam *Creating Public Value*, sebagai kerangka

pemikiran mengenai manajemen strategis di sektor publik. Kami bertujuan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan kunci berikut, antara lain:

- a) Apa perbedaan antara nilai publik dan privat?
- b) Bagaimana nilai publik berhubungan dengan konsep lain seperti ruang publik, kepentingan publik, barang publik, atau barang publik?
- c) Apa yang dimaksud dengan nilai dan bagaimana kita menilainya?
- d) Bagaimana, di mana, dan oleh siapa nilai publik diciptakan?
- e) Bagaimana kita mengenalinya dan menilainya?
- f) Apa implikasi dari perbedaan konteks politik, ekonomi, sosial dan budaya terhadap penciptaan nilai publik?
- g) Kontribusi apa yang diberikan negara, pasar, dan masyarakat sipil terhadap penciptaan nilai publik?
- h) Bagaimana kekuasaan dan politik membentuk wacana yang diperebutkan mengenai nilai publik?
- i) Sejauh mana kompetisi dan/atau kolaborasi diperlukan atau bermanfaat bagi penciptaan nilai publik?
- j) Apa saja syarat untuk menciptakan nilai publik bersama?
- k) Bagaimana hubungan nilai publik dengan kerangka manajemen lain seperti 'nilai terbaik', 'nilai uang', 'manajemen nilai'?
- l) Dalam kondisi apa inovasi dan perbaikan pelayanan publik dapat menambah nilai publik?
- m) Bagaimana nilai publik dapat diukur atau dievaluasi?

k. Rangkuman

Menciptakan Nilai Publik juga mencakup pengingat bahwa ciri khas pemerintah adalah adanya monopoli atas penggunaan kekuatan yang sah dalam suatu masyarakat, dan bahwa pemerintah menggunakan kapasitas ini secara rutin dalam operasionalnya. Di sisi lain, ketika otoritas pemerintah digunakan dalam pertemuan dengan warga negara, hal ini akan mengubah sifat pertemuan tersebut secara signifikan. Seorang warga

negara yang dicegat oleh polisi, atau diwajibkan membayar pajak, atau membayar denda karena mencemari sungai, tidak dapat dengan mudah dianggap sebagai pelanggan. *Creating Public Value* (Menciptakan Nilai Publik) ditulis di Amerika Serikat pada awal tahun 1990an, ketika kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang kuat sedang menekan pemerintah di masyarakat industri maju, dan menantang posisi mereka sebagai institusi sosial yang penting dan menciptakan nilai. Perubahan-perubahan yang terjadi dalam konteks ekonomi politik dan sosial, serta permasalahan lintas sektoral yang kompleks yang kini dihadapi warga negara dan komunitas, mengharuskan pemerintah dan pengelola publik untuk mengembangkan paradigma baru agar dapat memahami konteks baru tersebut, dan untuk memandu pemikiran strategis. Simbol utama dari pendekatan nilai publik adalah segitiga strategis, dalam segitiga strategi untuk organisasi sektor publik harus memenuhi tiga unsur yaitu *legitimacy and support* (legitimasi dan dukungan), *operational capabilities* (kemampuan operasional) dan *Substantively Valuable* (nilai substansial) Nilai publik mengharuskan para manajer sektor publik untuk berpikir strategis dan seimbang terhadap ketiga aspek tersebut.

Adanya dukungan legitimasi yang kuat Paradigma penciptaan nilai publik dibangun atas pandangan bahwa nilai publik dapat dicapai apabila kegiatan organisasi mendapat dukungan formal dan politik yang kuat, karena semakin kuat dukungan politik, semakin besar kemungkinan tercapainya nilai publik yang diharapkan. Dukungan politik bisa diperoleh dari wakil rakyat sebagai pembuat kebijakan publik dan/atau pemberi dana/donor. Aspek ini sangat penting diperhatikan oleh para manajer publik untuk menemukan preferensi masyarakat terkait nilai publik apa yang diinginkan sehingga layanan yang dihasilkan akan lebih berorientasi pada penduduk (*customer oriented*). Sebagai contoh misalnya seorang manajer kebersihan ruang publik perlu membangun hubungan yang erat dengan masyarakat yang dilayani atau representasi masyarakat sehingga manajer dimaksud menemukan preferensi masyarakat terkait besaran tarif yang akan dikenakan termasuk apakah pengumpulan sampah dapat dilakukan oleh pihak swasta melalui teori agensifikasi pelayanan publik.

1. Latihan dan Lembar Kerja Praktek

- 1) Mahasiswa melakukan review tentang lingkungan otoritas

penciptaan nilai publik.

- 2) Mahasiswa membaca dan melakukan review tentang penggunaan kewenangan negara dalam menciptakan nilai publik.
- 3) Mahasiswa melakukan review bacaan mengenai paradigma baru *publik value*.

- m. Evaluasi Pembelajaran
 - 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review terhadap hasil bacaan mengenai lingkungan otoritas penciptaan nilai publik.
 - 2) Mahasiswa menyampaikan hasil review terkait tentang penggunaan kewenangan negara dalam menciptakan nilai publik.
 - 3) Mahasiswa menyampaikan hasil review tentang paradigma baru *publik value*
- n. Umpam Balik
 - 1) Kejelasan penyampaian hasil review.
 - 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

3. Kegiatan Pembelajaran III

- a. Judul kegiatan pembelajaran: Konsep dasar Pelayanan Publik
- b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
- c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang konsep pelayanan publik
- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - d. Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - e. Bentuk Penilaian: non-test
- e. Bobot Penilaian: 1%
- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai konsep pelayanan publik.
- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu

menjelaskan kembali tentang pengertian, jenis-jenis, standar, dan inovasi pelayanan publik

- i. Materi Pembelajaran
 - 1) Pengertian Pelayanan Publik
 - 2) Jenis-Jenis Pelayanan Publik
 - 3) Standar Pelayanan Publik
 - 4) Inovasi Pelayanan Publik
- j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Konsep Dasar Pelayanan Publik

Pelayanan publik merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh suatu kelompok atau orang birokrasi untuk memberikan bantuan kepada masyarakat dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan suatu hal pokok yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan warga negara secara menyeluruh. Hal ini ditegaskan oleh Moenir dalam Malindir et all., (2022: 464) bahwa pelayanan merupakan suatu kegiatan untuk memenuhi kebutuhan secara langsung melalui kegiatan orang lain.

Peran pemerintah adalah memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea keempat yang mana menunjukkan bahwa pemerintah memainkan peran yang sangat penting dalam pembangunan nasional maupun kesejahteraan masyarakat (Malindir & Mashudi, 2022: 41). Hal tersebut dapat diwujudkan salah satunya melalui pelayanan publik.

Berkaitan dengan pelayanan publik, Sinambella (2010:128) mengemukakan bahwa “Pelayanan publik merupakan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”.

Dalam konteks tata kelola pemerintahan yang baik, pelayanan publik merupakan pintu gerbang utama reformasi birokrasi

pemerintahan, sehingga perlu mendapat perhatian khusus baik oleh pemerintah sendiri maupun masyarakat. Di Indonesia, penyelenggaraan pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis dan menarik untuk dikaji karena peningkatan pelayanan publik di negeri ini cenderung statis, sedangkan implikasinya sebagaimana diketahui sangat luas karena meliputi seluruh ruang publik baik dalam kehidupan ekonomi, sosial, politik, budaya, dan kemasyarakatan. dan lain sebagainya. Pelayanan publik juga diartikan sebagai segala kegiatan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah atau birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga negara yang menggunakan atau memperoleh pelayanan (Malindir et al., 2022: 464).

Pendapat berikutnya yakni menurut Atik bahwa yang mana ia menyatakan bahwa “Pelayanan publik merupakan sebuah aktivitas atau urutan kegiatan dalam rangka membantu memenuhi kebutuhan masyarakat. Aktivitas tersebut dapat dirasakan melalui hubungan antara penerima dan pemberi pelayanan. Kegiatan pelayanan umumnya dilaksanakan dengan menggunakan media berupa organisasi atau lembaga perusahaan.”

Dalam Undang-undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik pasal 4 disebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- 1) Kepentingan umum
- 2) Kepastian hukum;
- 3) Kesamaan hak;
- 4) Keseimbangan hak dan kewajiban;
- 5) Keprofesionalan;
- 6) Partisipatif;
- 7) Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif;
- 8) Keterbukaan;
- 9) Akuntabilitas;
- 10) Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- 11) Ketepatan waktu; dan
- 12) Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka dalam penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan pada beberapa point yang telah tertulis dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan

publik. Asas-asas pelayanan publik ini juga bertujuan agar dalam proses pemberian layanan tidak bertentangan dengan aturan yang berlaku, serta memperhatikan aspek sosial masyarakat sebagai sasaran dari layanan yang diberikan.

Sudah seharusnya pelayanan publik yang diberikan oleh Birokrasi hendaknya berdasarkan prinsip-prinsip dasar berikut ini:

- 1) Rasional, efektif dan efisien yang dilakukan melalui manajemen terbuka.
- 2) Ilmiah, berdasarkan kajian dan penelitian serta didukung oleh cabang-cabang ilmu pengetahuan lainnya.
- 3) Inovatif, pembaruan yang dilakukan terus-menerus untuk menghadapi lingkungan yang dinamis, berubah dan berkembang.
- 4) Produktif, berorientasi kepada hasil kerja yang optimal.
- 5) Profesionalisme, penggunaan tenaga kerja profesional, terampil dalam istilah "*The Right Man in The Right Place*".
- 6) Penggunaan teknologi modern yang tepat guna.

Dari teori tersebut maka dapat dikatakan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik maka harus mempertimbangkan beberapa prinsip yang antara lain, rasional, ilmiah, inovatif, produktif, propesionalisme serta Penggunaan teknologi modern yang tepat guna.

Pandangan para ahli di atas menggunakan berbagai pendekatan dalam menerapkan prinsip pelayanan publik, ada yang menggunakan pendekatan masyarakat sebagai pelanggan atau menggunakan penerapan *New Public Management*. Selain itu para ahli ada yang menggunakan pendekatan *New Public Service* yang memposisikan masyarakat sebagai warga negara yang lebih mengedepankan kepuasan tanpa harus membedakan pelayanan yang diberikan.

Merujuk kepada Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan terdapat prinsip pelayanan publik yaitu:

- a) Kesederhanaan

Prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.

- b) Kejelasan

Yaitu persyaratan teknis administratif pelayanan publik, unit

kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan, serta kejelasan rincian biaya pelayanan dan tata cara pembayaran.

- c) Kepastian Hukum
Yaitu pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d) Akurasi produk
Pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e) Keamanan Yaitu proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
Tanggungjawab Pimpinan penyelenggaraan pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- f) Kelengkapan sarana dan prasarana
Yaitu tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika.
- g) Kemudahan Akses
Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat.
- h) Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan
Yaitu pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan santun, ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- i) Kenyamanan, pelayanan harus tertib, teratur disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi serta dilengkapi fasilitas pendukung pelayanan seperti tempat parkir, toilet dan tempat sampah.

2) Jenis-Jenis dan Dimensi Pelayanan

Hadirnya pelayanan publik sebagai bentuk aplikasi dari fungsi pemerintah sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang. Disisi lain adanya kepentingan yang bermacam-macam bentuknya disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat oleh karena itu pelayanan publik diklasifikasikan ke dalam beberapa jenis pelayanan. Pengklasifikasian ini juga dimaksudkan agar pemberian pelayanan

oleh instansi pemerintah pelaksana lebih terarah dan sistematis sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 20 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publik disebutkan bahwa kegiatan pelayanan umum atau publik antara lain:

1) Pelayanan Administratif

Merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain Kartu Tanda Pendudukan (KTP), akte Kelahiran, Akte Kematian, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor, Sertifikat kepemilikan atau penguasaan Tanah dan sebagainya.

2) Pelayanan Barang

Merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang menjadi kebutuhan serta digunakan oleh masyarakat umum, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya.

3) Pelayanan Jasa

Merupakan pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya layanan pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa jenis-jenis pelayanan publik terdiri dari pelayanan jasa, pelayanan barang, maupun pelayanan administrasi, yang pada dasarnya merupakan kebutuhan tiap-tiap individu masyarakat hal-hal yang bersifat publik atau umum. Baik pelayanan barang, jasa dan pelayanan administrasi harus dapat dipergunakan oleh masyarakat secara bebas tanpa diskriminasi terhadap seseorang atau suatu kelompok dengan alas an tertentu. Klasifikasi pelayanan berdasarkan jenis ini bertujuan agar pelayanan yang diberikan lebih terfokus serta terstruktur dalam

pelaksanaannya.

Dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh instansi pemerintahan baik ditingkat pusat maupun di daerah harus memperhatikan beberapa hal yang merupakan dimensi pelayanan publik. Penerima manfaat pelayanan dapat mengukur kualitas pelayanan melalui dimensi-dimensi pokok pelayanan. Selain itu, dimensi pelayanan ini juga dimaksutkan untuk mengetahui apakah pelayanan benar dijalankan atau tidak dijalankan serta untuk mengukur kualitas dari SDM pelaksana.

Lima faktor dominan atau penentu kualitas pelayanan menurut Tjiptono (2014:282) yaitu:

1) *Tangibles* (berwujud)

Tangibles, atau bukti fisik yaitu kemampuan suatu organisasi dalam menunjukkan eksistensinya pada pihak eksternal. Penampilan dan kemampuan sarana dan prasarana fisik perusahaan dan keadaan lingkungan sekitarnya adalah bukti nyata dari pelayanan yang diberikan oleh pemberi pelayanan. Ini meliputi fasilitas fisik (gedung, gudang, dan lainnya), teknologi (peralatan dan perlengkapan yang dipergunakan), serta penampilan pegawainya.

2) *Reliability* (keandalan)

Reliability, atau keandalan yaitu kemampuan perusahaan untuk memberikan pelayanan sesuai yang dijanjikan secara akurat dan terpercaya. Harus sesuai dengan harapan pelanggan berarti kinerja yang tepat waktu, pelayanan tanpa kesalahan, sikap simpatik dan dengan akurasi tinggi.

3) *Responsiveness* (daya tanggap)

Responsiveness, atau ketanggapan yaitu suatu kemauan untuk membantu dan memberikan pelayanan yang cepat (*responsive*) dan tepat kepada pelanggan, dengan penyampaian informasi yang jelas. Membiarkan konsumen menunggu tanpa alasan yang jelas menyebabkan persepsi yang negatif dalam kualitas pelayanan.

4) *Assurance* (jaminan atau kepastian)

Assurance, yaitu pengetahuan, kesopan santunan, dan kemampuan para pegawai perusahaan untuk menumbuhkan

rasa percaya pelanggan kepada perusahaan. Terdiri dari komponen: komunikasi (*Communication*), kredibilitas (*Credibility*), keamanan (*Security*), kompetensi (*Competence*), dan sopan santun (*Courtesy*).

5) *Empathy* (perhatian)

Empathy, atau empati yaitu memberikan perhatian yang tulus dan bersifat individual atau pribadi yang diberikan kepada masyarakat selaku penerima layanan Administrasi Kependudukan dengan berupaya memahami keinginan konsumen dimana suatu perusahaan diharapkan memiliki suatu pengertian dan pengetahuan tentang pelanggan, memahami kebutuhan pelanggan secara spesifik, serta memiliki waktu pengoperasian yang nyaman bagi pelanggan.

Berdasarkan uraian di atas tentang dimensi pelayanan publik yang dikemukakan oleh Tjiptono maka dapat dianalisa bahwa pelayanan publik terdiri atas beberapa komponen dan disesuaikan dengan kebutuhan dari pemberi dan penerima pelayanan publik berdasarkan aspek keandalan, daya tanggap, jaminan atau kepastian, dan perhatian bagi penerima manfaat pelayanan yang diberikan.

Selanjutnya Parasuraman (2008; 108) mencantumkan sepuluh dimensi yang mempengaruhi masyarakat untuk menilai suatu kualitas pelayanan yaitu:

- 1) *Reabilitas* yakni mencakup dua aspek utama, yaitu konsistensi kinerja (*performance*) dan sifat terpercaya (*dependability*). Hal ini berarti perusahaan mampu menyampaikan layanannya secara benar sejak awal (*right the first time*), memenuhi janjinya secara akurat dan andal (misalnya, memberikan layanan sesuai dengan jadwal yang disepakati) menyimpan data (*record*) secara tepat, dan mengirimkan tagihan yang akurat.
- 2) *Responsivitas* atau daya tanggap yakni mencakup kesediaan dan kesiapan para karyawan untuk membantu dan melayani para pelanggan dengan segera. Beberapa contoh diantaranya: ketepatan waktu layanan, pengiriman slip transaksi secepatnya, kecepatan menghubungi kembali pelanggan, dan penyampaian layanan secara tepat.

- 3) Kompetensi yaitu penguasaan keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat melayani sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Termasuk didalamnya adalah pengetahuan dan keterampilan karyawan kontak, pengetahuan dan keterampilan personil dukungan operasional, dan kapabilitas riset organisasi.
- 4) Akses, meliputi kemudahan untuk dihubungi atau ditemui (*approachability*) dan kemudahan kontak. Hal ini berarti lokasi fasilitas layanan mudah dijangkau, waktu mengantri atau menunggu tidak terlalu lama, saluran komunikasi perusahaan mudah dihubungi (contohnya, telepon, surat, email, *fax*, *website*, dan seterusnya), dan jam operasi nyaman.
- 5) Kesopanan (*courtesy*) meliputi sikap santun, respek, atensi, dan keramahan para karyawan kontak (seperti resepsionis, operator telepon, bell person teller bank).
- 6) Komunikasi, artinya menyampaikan informasi kepada para pelanggan dalam bahasa yang mudah mereka pahami, serta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan. Termasuk didalamnya adalah penjelasan mengenai jasa/layanan yang ditawarkan, biaya layanan, trade-off antara layanan dan biaya, serta proses penanganan masalah potensial yang mungkin timbul.
- 7) Kredibilitas, yaitu sifat jujur dan dapat dipercaya. Kredibilitas mencakup nama perusahaan, reputasi perusahaan, karakter pribadi karyawan kontak, dan interaksi dengan pelanggan (*hard selling versus soft selling approach*).
- 8) Keamanan (*security*), yaitu bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan. Termasuk didalamnya adalah keamanan secara fisik (*physical safety*), keamanan finansial (*financial security*), privasi dan kerahasiaan (*confidentiality*).
- 9) Kemampuan memahami pelanggan, yaitu berupaya memahami pelanggan dan kebutuhan spesifik mereka, memberikan perhatian individual, dan mengenal pelanggan regular.
- 10) Bukti fisik (*tangibles*), meliputi penampilan fasilitas fisik,

peralatan, personel, dan bahan-bahan komunikasi perusahaan.

Dari pendapat ahli di atas maka dapat dianalisa bahwa suatu pelayanan dapat dikatakan berkualitas apabila memenuhi sepuluh dimensi yakni *reabilitas*, *responsivitas*, komptensi, akses, kesopanan (*courtesy*), kredibilitas, Keamanan (*security*), kemampuan memahami pelanggan, serta Bukti fisik (*tangibles*). Jika semua dipenuhi maka menurut pasuruman pelayanan publik barulah dapat dikatakan berkualitas.

3) Standar Pelayanan Publik

Dalam penyelenggaraan sebuah organisasi, setiap orang hendaknya memandang masyarakat sebagai mitra kerjanya sehingga berhasilnya organisasi itu dapat dilihat seberapa besar dihargainya hasil dari organisasi tersebut dalam melakukan kewajibannya. Pemerintah dalam rangka melaksanakan suatu program atau kegiatan maka diperlukan juga suatu standar kerja baik dalam bentuk Standar Operasional Prosedur (SOP) maupun dalam bentuk aturan pelaksanaan pelayanan publik untuk mengukur mutu dan pelaksanaan pelayanan yang diberikan. Disisi lain proses penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan, dan standar pelayanan tersebut harus ditaati oleh pemberi atau penerima pelayanan.

Menurut Ratminto dan Atik bahwa standar merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan, meliputi:

1) Prosedur pelayanan

Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.

2) Waktu pelayanan

Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.

3) Biaya pelayanan

Biaya/tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

4) Produk pelayanan

Hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

5) Sarana dan Prasarana

Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang telah memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

6) Kompetensi petugas pemberi pelayanan

Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

4) Inovasi Pelayanan Publik

Inovasi menjadi salah satu solusi dalam mewujudkan pelayanan pemerintahan yang baik. Inovasi merupakan suatu proses dan/atau hasil pengembangan dan pemanfaatan suatu produk atau sumber daya yang telah ada sebelumnya, sehingga memiliki nilai yang lebih berarti guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas. Inovasi merupakan salah satu aspek yang berpengaruh terhadap perkembangan suatu organisasi. Organisasi sektor publik baik itu organisasi pemerintahan maupun organisasi swasta berusaha menciptakan inovasi guna menjawab tuntutan perkembangan zaman.

Istilah inovasi sudah tidak asing lagi dalam segala aspek kehidupan, merupakan salah satu faktor yang berperan penting dalam menghadapi dan mengatasi berbagai masalah yang melibatkan individu, masyarakat, organisasi, dan negara. Dalam konteks hubungan negara dan publik, negara berperan sebagai aktor fasilitator dan regulator kebijakan public dan inovasi sebagai kata kunci strategis ketika output dan hasil kebijakan tidak dapat memenuhi kebutuhan dan dinamika perkembangan masyarakat yang semakin global.

Terkait dengan inovasi pelayanan publik maka selanjutnya menurut pendapat Damampour (2015: 391) ia menyatakan bahwa “Pelayanan inovasi dapat berupa produk atau jasa yang baru, teknologi baru, teknologi proses produksi yang baru, sistem struktur dan administrasi baru atau rencana baru untuk anggota organisasi”.

Inovasi pelayanan publik perlu dilakukan oleh pemerintah agar mempermudah masyarakat dalam proses pelayanan, salah satunya

melalui pelayanan berbasis *digital*. Inovasi pelayanan publik ini selain memanfaatkan perkembangan teknologi yang ada juga sebagai bentuk transformasi kelembagaan yang dilakukan. Meskipun disisilain, inovasi pelayanan publik harus memperhatikan kebutuhan dan kondisi masyarakat agar pelayanan publik yang diberikan dapat tepat sasaran.

Dalam pelaksanaannya, inovasi pelayanan publik memiliki indikator untuk mengetahui keefektifan dari sebuah inovasi. Berikut ini indikator inovasi pelayanan publik yang dikemukakan oleh Rogers antara lain:

- 1) *Relative Advantage* atau Keuntungan Relatif;
- 2) *Compatibility* atau Kesesuaian;
- 3) *Complexity* atau Kerumitan;
- 4) *Triability* atau Kemungkinan dicoba; dan
- 5) *Observability* atau Kemudahan diamati.

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Rogers di atas maka dapat dikatakan bahwa suatu inovasi pelayanan harus memenuhi beberapa indikator yaitu *Relative Advantage*, *Compatibility*, *Complexity*, *Triability*, dan *Observability* agar inovasi pelayanan yang dilakukan dapat dikatakan efektif dan berkualitas.

k. Rangkuman

Pelayanan publik merupakan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”. Keterkaitan *Public Value* (Nilai Publik) dengan Inovasi Pelayanan Publik didasari oleh pandangan bahwa untuk menciptakan nilai publik dari suatu layanan perlu dilakukan sebuah inovasi dalam pelayanan yang diciptakan oleh sektor publik.

1. Latihan dan atau Lembar Kerja Praktek

- 1) Jelaskan apa yang anda pahami tentang pelayanan publik!
- 2) Berikan analisis tentang hubungan *public value* dalam penyelenggaraan pelayanan!
- 3) Berikan satu studi kasus yang menggambarkan tentang penerapan *public value* dalam pelayanan public di Indonesia !

m. Evaluasi Pembelajaran

Ketepatan mahasiswa dalam memberikan analisis terhadap soal-soal Latihan diatas.

n. Umpam Balik

-

4. Penutup

a. Rangkuman

Nilai publik dan konsep terkait seperti kepentingan publik, kepentingan publik, dan ranah publik telah aktif diperdebatkan dalam filsafat politik sejak zaman Yunani kuno. Tujuan awal Moore pada tahun 1995 adalah untuk membangun kerangka konseptual bagi para manajer sektor publik untuk membantu mereka memahami tantangan-tantangan strategis dan pilihan-pilihan kompleks yang mereka hadapi, dengan cara yang serupa dengan gagasan tentang nilai privat yang telah memberikan tujuan strategis bagi para manajer sektor swasta. Konsep *public value* (nilai publik) menurut O'Flynn, nilai publik digambarkan sebagai struktur multidimensi, sebagai cerminan dari ekspresi kolektif, yang diciptakan tidak hanya melalui hasil, tetapi juga melalui proses yang dapat menghasilkan kepercayaan dan kesetaraan. Spano berpendapat bahwa nilai publik dapat tercapai bilamana layanan yang dihasilkan oleh organisasi sektor publik memenuhi kebutuhan penduduk, sehingga semakin tinggi kepuasan masyarakat, semakin besar nilai publik yang diciptakan. Pelayanan publik merupakan sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik". Keterkaitan *Public Value* (Nilai Publik) dengan Inovasi Pelayanan Publik didasari oleh pandangan bahwa untuk menciptakan nilai publik dari suatu layanan perlu dilakukan sebuah inovasi dalam pelayanan yang diciptakan oleh sektor publik. Oleh karena itu mempelajari modul 2 ini akan sangat membantu mahasiswa dalam memahami dan menganalisis terkait dengan konsep *public value* dan penerapannya dalam pelayanan publik. Harapan dari proses pembelajaran ini pada akhirnya mahasiswa dapat mempersiapkan diri sebagai analis dan pengamat pelayanan publik dan *public value*.

b. Petunjuk Jawaban Evaluasi Kegiatan Pembelajaran

Seluruh jawaban dari latihan soal di atas dapat diperoleh jika mahasiswa membaca secara menyeluruh dan terstruktur setiap materi yang telah tersedia pada kegiatan pembelajaran 1, 2, dan 3.

c. Daftar Istilah

<i>De Facto</i>	Pengakuan tentang suatu (yang nyata)
<i>Government</i>	Penyelenggara negara
Kolektif	Orientasi pada kepentingan publik atau masyarakat luas, bukan individu atau golongan.
Mandat	Kewenangan atau Perintah yang diberikan oleh banyak orang
Neo Liberal	Aliran politik ekonomi yang menekankan peran utama pasar dengan cara memperkecil campur tangan pemerintah, menyerahkan layanan atau usaha negara kepada pihak swasta, mengurangi aturan yang membatasi kegiatan ekonomi, serta membuka perdagangan dan investasi secara bebas.
Pardigma	Kerangka berpikir atau sudut pandang yang menjadi acuan dalam memahami dan bertindak.
Profit	Keuntungan
Status Quo	keadaan yang ada sekarang dan dipertahankan sebagaimana adanya, tanpa perubahan.

d. Referensi

Bromell, D. (2017). *Creating Public Value. The Art and Craft of Policy Advising*. Springer I.

Jørgensen, T.B. & Rutgers, M., R. (2015). Public Values: Core or Confusion? Introduction to the Centrality and Puzzlement of Public Values Research. *American Review of Public Administration*, Vol. 45, No. 1.

Malindir, G., Otto, Kartini, D., Sri, dan Rahman Mulyawan. (2022). The Effectiveness of Salaman Application-Based Service Innovations for Homeless Beggars in Bandung City. *Khazanah Sosial*, Vol. 4 No.3. <https://journal.uinsgd.ac.id/index.php/ks/article/view/17482/7257>

Malindir, G., Otto, & Mashudi, A., Budi. (2022). Pemberdayaan Kelompok Tani Oleh Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Hasil Pertanian di Desa Arjasari Kecamatan Leuwisari Kabupaten Tasikmalaya. *Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja*, Vol. 15, No. 2. <https://ejournal.ipdn.ac.id/JPPDP/article/view/2775>

Muhamina. (2018). *Public Value* (Nilai Publik) Dari Inovasi Layanan Pengaduan Darurat Command Center 112 Kota Surabaya. Repository Universitas Airlangga.

Nuha, A.N., Astuti, R.S., & Kristanto, Y. (2021). Public Valeu Penggunaan Mode Transportasi Bus Rapit Transit (BRT) Kota Semarang. *Journal of Public Policy and Management Review*, Vol. 10, No. 3.

Rodiyah, Isnaini & Ikhtiarini, E.I. (2023). The Service of Trans Jatim Bus Transportation by means of Public Value Approach: Pelayanan Transportasi Bus Trans Jatim dengan Pendekatan Public Value. *Indonesian Journal of Public Policy Review*, Vol. 24, No. 1.

MODUL 3

Interaksi Dalam *Governance* dan *GOOD GOVERNANCE*

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Pada Modul 3 ini mahasiswa akan mempelajari tentang Tata kepemimpinan yang baik (*Good Governance*). Konsep ini lahir sejalan dengan konsep-konsep dan terminology demokrasi, masyarakat sipil, partisipasi rakyat, hak asasi manusia, dan pembangunan masyarakat secara berkelanjutan. Yang dimaksud dengan “baik” disini adalah mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance*. Kunci utama untuk memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertitik tolak pada prinsip-prinsip ini maka didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi; Partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, peduli pada stakeholder, berorientasi pada consensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategis.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan (CPL)

- a. Mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis dan inovatif berdasarkan kaidah ilmiah serta bersikap professional, bertanggungjawab, dan mampu mengembangkan jejaring di dalam dan di luar lembaga (CPL2).
- b. Mampu mengkaji berbagai permasalahan politik lokal dan demokrasi, mengembangkan produk politik yang kreatif dan inovatif berupa kajian terstruktur dan rancangan program/kebijakan, serta memanfaatkan teknologi dalam pengelolaan data dan informasi (CPL3).

3. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah (CPMK)

Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang interaksi dalam *Governance* dan Konsep *Good Governance*

4. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah (Sub-CPMK)

- a. Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang interaksi dalam

Governance

- b. Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang konsep *good governance*.

5. Indikator Penilaian

- a. Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang interaksi dalam *Governance*.
- b. Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang konsep *good governance*.

6. Kriteria Penilaian

Adapun kriteria penilaian yang digunakan dalam modul ini antara lain meliputi; Diskusi dan penugasan.

2. Bentuk Penilaian

Dalam mempelajari modul 3 ini, bentuk penilaian dilakukan melalui non-test

3. Bentuk Pembelajaran

Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi

4. Metode Pembelajaran

Collaborative Learning

5. Penugasan Mahasiswa

Penugasan terstruktur (PT)

6. Materi Pembelajaran

Secara umum, materi pembelajaran dalam modul 3 ini adalah interaksi dalam *Governance* dan Konsep *Good Governance*.

7. Bobot Penilaian

Bobot penilaian pada modul 3 ini yaitu 5%.

8. Persyaratan Kompetensi

Tidak ada (-)

9. Kegunaan Modul

Modul 3 ini akan sangat berguna bagi mahasiswa ilmu politik dalam

melakukan berbagai analisis dalam bentuk makalah, maupun penelitian ilmu politik. Bahwa penting bagi mahasiswa untuk memahami tentang relasi antar *governance*, sektor privat, dan *civil society*. Melalui modul 3 ini juga mahasiswa dapat menganalisis tentang peran pemangku kepentingan, perkembangan *governance*, dan *urgensi* penerapan *governance*.

10. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Materi pokok dalam modul 3 ini terbagi menjadi 3 kegiatan pembelajaran yang meliputi; Kegiatan pembelajaran 1 mencakup relasi *governance*, *private sector*, dan *civil society*. Kegiatan pembelajaran 2 mencakup peran dan pemetaan pemangku kepentingan, dan kegiatan pembelajaran 3 yang mencakup konsep dasar, prinsip, dan pentingnya penerapan *good governance*.

B. Kegiatan Pembelajaran

1. Kegiatan Pembelajaran 1
 - b. Judul Kegiatan Pembelajaran: Relasi *governance*, *private sector*, dan *civil society*
 - c. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
 - d. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang relasi *governance*, *private sector*, dan *civil society*.
 - e. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
 - f. Bobot Penilaian: 2%
 - g. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
 - h. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai relasi *governance*, *private sector*, dan *civil society*.
 - i. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang relasi antara *governance*, *private sector*, dan *civil society*

j. Materi Pembelajaran:

- 1) Konsep Dasar *Governance*
- 2) Relasi *governance*, *private sector*, dan *civil society*

k. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

- 1) Konsep Dasar *Governance*

Tengoklah masa sebelum tahun 1990-an, para ilmuwan politik dan administrasi publik banyak mencurahkan perhatian hanya pada beberapa persoalan, bagaimana pemerintah dibentuk dan berubah, bagaimana pemerintah memerintah atas rakyatnya, bagaimana menjalankan kewenangan sampai mengambil keputusan. Secara empirik, pemerintahan versi lama (*government*) sangat identik dengan kekuasaan, penguasaan, kewenangan, dominasi, pemaksaan, pemuatan, dan lain-lain. Kemudian pada dekade 1990-an awal, muncullah istilah *governance* yang mendorong para ilmuwan untuk tidak sekadar memperhatikan pemerintah sebagai lembaga (institusional), melainkan juga pemerintahan sebagai proses multi arah, yaitu proses pemerintah yang melibatkan pemerintah dengan unsur-unsur di luar pemerintah.

Sejatinya ide awal konsep *governance* dielaborasi oleh ilmuwan politik dan administrasi publik untuk menandai cara pandang baru pemerintahan. Di sinilah lahirnya perspektif institusionalisme baru, di mana terjadinya pergeseran dari konsep *government* ke *governance* menjadikan sebuah yang pada awalnya kewenangan penuh ada di tangan pemerintah terhadap kebijakan yang dilahirkan. Semangat dari konsep *governance* bahwa pemerintah memberikan ruang kekuasaan kepada rakyatnya untuk ikut andil dalam menentukan proses kebijakan yang ditetapkan (Noor dkk., 2022: 2).

Sorensen dan Triantafillou menjelaskan bahwa dalam teori *governance* berupaya untuk memahami interdisipliner dengan akar dalam ilmu politik, administrasi publik, sosiologi, ekonomi dan hukum. Daya tarik *governance* menerangkan bahwa pemerintah sebagai aktor negara melibatkan aktor non-negara seperti *private sector* dan masyarakat sebagai instrument formulasi kebijakan publik yang dihasilkan secara bersama-sama (Sørensen & Triantafillou, 2013).

Governance menjadi paradigma penting saat ini dan hampir semua negara menjadikan sebagai strategi baru paradigma memerintah atau mengelola negara. Konsep “*governance*” menggantikan konsep “*government*”. *Governance* berasal dari kata “*Govern*” yang oleh para ahli didefinisikan sebagai: “mengambil peran lebih besar, yang terdiri dari semua proses, aturan dan lembaga yang memungkinkan pengelolaan dan pengendalian masalah-masalah kolektif masyarakat”. *Governance* termasuk totalitas semua lembaga dan unsur masyarakat, baik pemerintah maupun non pemerintah (Dwiyanto, 2015: 1).

Olson menerangkan ciri khas *governance* adalah proses terdistribusi yang melibatkan banyak pemangku kepentingan dari berbagai sektor dan tingkat pemerintahan. Innes dan Booher juga memberikan keterangan bahwa fokus dari teori *governance* melalui interaktif jaringan dan kemitraan yang dikembangkan dalam bidang teori perencanaan dan organisasi di mana fokusnya adalah bagaimana pemangku kepentingan dengan perspektif atau kepentingan yang berbeda dapat berhasil berkolaborasi untuk menemukan landasan bersama (Noor dkk., 2022: 2).

Makna dasar dari *governance* lazimnya digunakan dalam agenda setting proses kebijakan pembangunan yang melibatkan masyarakat. *Governance* memberikan pikiran baru dalam formulasi kebijakan dan cara bagaimana kebijakan di tetapkan bisa diterapkan dengan tepat sasaran. Secara implementasi ulasan konsep *governance* berpusat pada aktor-aktor kebijakan baik formal maupun informal yang berperan dalam proses untuk menetapkan kebijakan dan menerapkan kebijakan yang sudah diagendakan sebelumnya. Konsep “*governance*” menekankan keterlibatan aktor-aktor di luar pemerintah yang merespon masalah-masalah publik. Praktik *governance* bertujuan dalam rangka menyediakan pelayanan publik dengan melibatkan aktor dari unsur masyarakat dan mekanisme pasar. Chema dan Keban mengemukakan bahwa *governance* merupakan suatu sistem nilai, kebijakan dan kelembagaan dimana urusan-urusan ekonomi, sosial, politik dikelola melalui interaksi masyarakat, pemerintah dan sektor swasta (Sandi, 2022:39).

Istilah Kepemerintahan (*governance*) berarti Tindakan, fakta,

pola, dan kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan. Atau bisa juga diartikan sebagai suatu kegiatan (proses) sebagaimana yang dikemukakan oleh Koiman bahwa *Governance* berarti serangkaian proses interaksi sosial politik antar pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut. Selanjutnya Rewansyah mengatakan bahwa *governance* (kepemerintahan) yang merujuk pada proses, yaitu proses penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara dengan melibatkan bukan saja negara tetapi juga semua stakeholder yang ada baik dunia usaha/bisnis dan masyarakat madani (*civil society*).

Penjabaran arti *governance* adalah satu bentuk *value*, pengaturan serta kelembagaan terhadap kegiatan-kegiatan program pemerintah baik itu mengenai masalah pendanaan, politik, sosial, sumberdaya manusia yang pengelolaannya melibatkan interaksi publik, pemerintah dan pelaku bisnis untuk melakukan sebuah proses interaksi untuk melakukan perannya masing-masing dalam pengambilan keputusan kolektif.

Menurut UNDP (*United Nations Development Program*) dalam dokumen kebijakan yang berjudul “*Governance for sustainable human development*” mendefinisikan kepemerintahan (*Governance*) adalah “pelaksanaan kewenangan kekuasaan dibidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrument kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat” (Mustafa 2013: 187). Istilah *Governance* tidak hanya berarti kepemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti kepengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila terdapat istilah *public governance*, *privat governance*, *corporate governance*, dan *banking governance*.

Kaufmann, Kraay dan Mastruzzi mengartikan bahwa *governance* dipahami sebagai jaringan interaksi antara pemerintah dengan masyarakat dalam hal perumusan program dari proses kebijakan publik, implementasi sampai kepada evaluasi kebijakan untuk menilai keberhasilan dari program yang dijalankan (Noor dkk.,

2022: 4). Penjabaran arti *governance* adalah satu bentuk *value*, pengaturan serta kelembagaan terhadap kegiatan-kegiatan program pemerintah baik itu mengenai masalah pendanaan, politik, sosial, sumberdaya manusia yang pengelolaannya melibatkan interaksi publik, pemerintah dan pelaku bisnis untuk melakukan sebuah proses interaksi untuk melakukan perannya masing-masing dalam pengambilan keputusan kolektif.

Berdasarkan pendapat tersebut menunjukan bahwa “*governance*” merupakan model pemerintahan yang sangat dinamis, dimana “*governance*” membuka ruang untuk keterlibatan atau partisipasi sektor lain dalam kepemerintahan. Pemerintah bukan hanya aktor tunggal yang dominan dalam kepemerintahan. Otoritas pemerintahan tunggal harus dibagi atau dikurangi dengan turutsertanya pihak swasta dan *civil society* dalam penyelenggaraan kepemerintahan yang menyangkut urusan-urusan publik. Ketika pemerintah dalam penyelenggaraan urusan-urusan publik mengalami permasalahan di luar kemampuannya atau mengalami keterbatasan dalam hal sumberdaya manusia dan finansial, sehingga dalam permasalahan tersebut perlu melibatkan pihak-pihak lain yang memiliki kapasitas atau kemampuan lebih dapat membantu pemerintah. Enroth (2014) menyatakan: Pendekatan “*governance*” lebih menekankan pada upaya pemecahan masalah publik, bukan hanya sekedar membuat kebijakan untuk masyarakat.

2) Relasi antara *Governance*, *Privat Sector* dan *Civil Society*

Menurut Tjokroamijojo (Dalam Sandi, 2022: 40) tiga komponen *governance* (*state*, *privat*, *civil society*) ini harus berinteraksi dalam fungsinya yang paling tepat bagi masing-masing. Pemerintah lebih berperan fasilitasi (*facilitating*) dan *enabling* (yang memungkinkan masyarakat sendiri berperan aktif sebagai pelaku ekonomi sosial) dan menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. Sektor swasta menciptakan pekerjaan, pendapatan melalui produksi barang dan jasa. Kelompok-kelompok masyarakat berpartisipasi dalam aktivitas sosial, ekonomi dan politik dan mengembangkan serta menjaga *rules of the game* dan *rules of ethic* yang baik dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik, memberdayakan masyarakat atau dalam

istilah ungkapan: *the government* menjadi *the enzyme of growth the private sector* dan organisasi masyarakat sendiri yang mampu adalah: *the engine of growth*".

Penegasan konsep *governance* Smith dan Osborn menjabarkan akan pentingnya keikutsertaan organisasi di luar pemerintah (NGO), pelaku bisnis (*private sector*) dan masyarakat (*society*) untuk merumuskan serta mengimplementasikan suatu kebijakan kebijakan untuk kepentingan publik yang dilakukan secara aksi kolektif serta kolaboratif (Noor dkk., 2022: 4). Pemahaman terhadap perspektif *governance* dapat dilihat dalam Tiihonen yang menyatakan bahwa teori dan konsep *governance* dimaksudkan sebagai suatu proses baru dari pemerintahan (*a new process of governing*), atau suatu metode baru di mana masyarakat diperintah (*a new method by which society is governed*).

Bahkan jauh sebelumnya Rhodes (Noor dkk., 2022: 4) secara tegas mengatakan bahwa ciri dari *governance* adalah organisasi *networks* di mana di dalamnya ada tuntutan pasar untuk saling bertukar sumber daya sebagaimana akan dijelaskan berikut ini. Lebih lanjut diuraikan karakteristik organisasi *networks* dalam teori *governance*, antara lain:

- a) Interdependensi antara organisasi. Konsep *governance* mencakup lingkup yang lebih luas daripada konsep *government*, yang meliputi aktor-aktor selain pemerintah (*state*) seperti sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat madani (*civil society*).
- b) Interaksi terus-menerus antar organisasi yang terlibat dalam *networks* dalam rangka pertukaran sumber daya dan negosiasi dalam berbagi sumber daya;
- c) Interaksi seperti halnya permainan yang diikat dalam kepercayaan dan negosiasi yang ditetapkan dan disetujui oleh masing-masing organisasi; dan
- d) Tidak ada kewenangan yang mutlak, *networks* mempunyai derajat yang signifikan dengan otonomi setiap organisasi. *Networks* tidak bertanggung jawab langsung (*accountable*) kepada pemerintah (negara) mereka mengatur dirinya sendiri

tetapi negara dapat mengaturnya secara tidak langsung dan tidak sepenuhnya.

Hal tersebut selalu terjadi pada setiap usaha perumusan kebijakan, khususnya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat ketika kenyataannya proses penentuan keputusan atau kebijakan kental dengan berbagaimacam pengaruh yang bersifat negatif. Faktor-faktor yang memengaruhi pembuatan keputusan/ kebijakan menurut Nigro dan Nigro (Noor dkk., 2022: 5) antara lain adanya pengaruh tekanan dari luar, adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme), adanya pengaruh sifat-sifat pribadi, adanya pengaruh dari kelompok luar, dan adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Penjelasan terhadap hasil identifikasi *governance* yang sangat pro pasar dikemukakan oleh Osborne, dalam sebuah karyanya ketika mereka membedakan antara konsep *governance* dengan birokrasi. Menurutnya ciri-ciri *governance* meliputi *steering, empowering, competition, mission driven, funding outcomes, customer driven, earning, preventing, teamwork/participation, dan market*. Sebaliknya ciri birokrasi adalah *rowing, service, monopoly, role driven, budgeting inputs, bureaucracy driven, spending, curing, hierarchy, dan organization*.

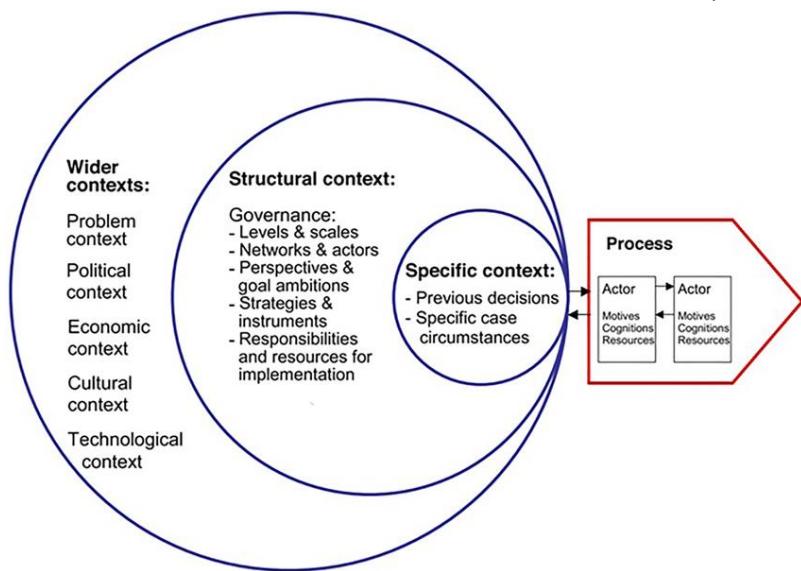
Sementara itu menurut World Bank, bahwa terdapat tiga domain dari *governance*, yaitu *state, private sector, civil society* yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintahan (*state*) berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta (*private sector*) menciptakan pekerjaan, dan *civil society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

Dalam domain tersebut di atas *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic, political* dan *administrative*. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision-making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity, equality*, dan

quality of life. Political governance adalah proses-proses pembuatan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan.

Pada akhirnya, konsep *governance* akan mengarah pada penelitian tentang para pelaku aktor tentang bagaimana para aktor sebagai pelaksana kebijakan untuk berinteraksi satu sama lain. Proses interaksi memetakan hubungan antara tingkat lokal dengan aktor lain (baik vertikal maupun horizontal) dan kemudian membaginya dalam berbagai konteks (konteks yang lebih luas, konteks struktural dan konteks spesifik). Bresser mengatakan dalam *Contextual Interaction Theory* bahwa sebuah Penelitian tentang peran sentral aktor (karakteristik) penting untuk menjelaskan proses interaksi antar aktor, karena dalam proses interaksi harus berfokus pada tiga karakteristik inti: sumber daya kognisi motivasi seperti yang didefinisikan oleh Bressers sebagai pemurnian motivasi, informasi dan kekuasaan sebagaimana ditunjukkan pada gambar berikut:

Gambar 3.1 Skema *Contextual Interaction Theory*



Sumber: Hasil olahan penulis 2025

Dalam proses kebijakan publik yang meliputi identifikasi masalah, penetapan agenda, proses formulasi kebijakan, penetapan kebijakan, Dalam memahami teori *governance* posisi pemerintah

selaku pemegang kekuasaan bukan hanya sebagai salah satu aktor kebijakan namun ada aktor lain diluar pemerintah yang juga mempunyai kuasa untuk merumuskan keputusan-keputusan suatu kebijakan publik. Apa yang dikatakan Dwiyanto tentang *governance* bahwa dalam formulasi kebijakan pemerintah sebagai penguasa bukan lagi satu-satunya aktor yang mempunyai kewenangan besar dalam sebuah pengambilan keputusan, akan tetapi ada keterlibatan publik sebagai aktor diluar pemerintah yang ikut andil dalam menentukan kebijakan yang diputuskan. Analisisnya seperti apa yang dikatakan Dwiyanto, meskipun dalam sudut pandang teori *governance* akan menimbulkan keadaan pengurangan peran pemerintah sebagai institusi tertinggi yang tidak bisa ditinggalkan begitu saja, karena posisi pemerintah adalah aktor negara yang merangkum semua keputusan-keputusan publik menjadi suatu legalitas yang sah (Dwiyanto, 2015).

Stoker merangkum lima aspek rumusan parameter dalam implementasi *governance*, berikut ini:

- 1) *Governance* mengarah kepada seperangkat lembaga atau aktor yang terlibat didalamnya baik itu dari internal pemerintah sendiri ataupun pihak ekternal di luar pemerintah;
- 2) *Governance* membantu menyelesaikan ketidakjelasan kebijakan dalam memecahkan masalah sosial maupun masalah ekonomi;
- 3) *Governance* mengenali kemampuan aktor dari pemerintah dan aktor diluar pemerintah yang terlibat dalam aksi pengambilan keputusan kolektif;
- 4) *Governance* adalah mengetahui tentang jejaring aktor pemerintahan yang otonom;
- 5) *Governance* membantu untuk mengetahui nilai dalam formulasi kebijakan publik yang bukan saja tertuju pada satu kekuasaan pemerintah semata (Noor dkk., 2022: 9).

Lima aspek rumusan parameter dalam implementasi *governance* yang sudah dipaparkan Stoker, bahwa sangat jelas *governance* merupakan konsep yang menjelaskan tentang pengambilan keputusan tidak hanya kewenangan pemerintah tetapi ada *stakeholders* sebagai

pihak di luar selain pemerintah. Cara pandang implementasi *governance* merupakan cara di mana pemerintah bekerjasama dengan publik. Tujuan pelibatan publik tersebut adalah untuk menerapkan kewenangan dan mengusahakan kesejahteraan publik dengan harapan keputusan yang ditetapkan bersifat jangka panjang dan menguntungkan publik sebagai dampak dari hasil kebijakan publik.

Dalam pandangan yang lain, bahwa asumsi teori *governance* adalah distribusi otonomi kekuasaan pada *state*, *private sector*, dan *civil society*. Walaupun kemudian asumsi tersebut mendapat kritik dari banyak pihak. Para pengkritik mengatakan bahwa teori *governance* belum menemukan formula yang tepat untuk memecahkan masalah negara. Pengurangan peran negara dan pen-distribusian ke pelaku lain dan pasar tidak menjamin sehatnya negara dan kesejahteraan rakyat. Asumsinya karena pasar akan menyusutkan aturan dan kekuatan *government* itu sendiri ketika domain administrasi publik menjadi sesuatu yang penting. Bersamaan dengan itu akan terjadi penyusutan kapasitas institusi publik secara drastis sehingga institusi ini menjadi lemah. Dengan demikian pengurangan peran negara secara bersamaan justru telah menurunkan kapasitas negara, mengikis kedaulatannya, dan akhirnya melemahkan negara (Noor dkk., 2022:12).

Oleh sebab itu, Fukuyama seorang pemikir sosialis dan pro demokrasi liberal mengajukan beberapa pertanyaan kritis terkait dengan hal di atas. Apakah lebih penting mengurangi lingkup negara atau meningkatkan kekuatan negara? Apakah yang lebih mendasar antara privatisasi dan pemerintah yang berdasarkan hukum? Mana yang lebih bisa menjamin kesejahteraan bagi rakyat? Dengan tegas kemudian Fukuyama menjawab bahwa jelas meningkatkan kekuatan negara dan membuat pemerintah yang berdasarkan atas hukum jauh lebih penting dan lebih mampu menjamin kesejahteraan rakyat.

Memberikan kewenangan kepada sektor swasta untuk menguasai perekonomian dibanyak hal justru akan memperlemah posisi bargaining politik negara. Praktek kolusi antara pemerintah dan kelompok pengusaha akan memunculkan birokrasi rente pelayan penguasa modal. Menyatunya kelompok ini pada akhirnya merugikan rakyat. Hal ini telah menyalahi teori besar tentang hakikat

dibangunnya negara, misalnya teori kontrak sosial (*social contract*) tentang latar belakang eksistensi negara seba gaimana dijelaskan oleh J.J. Rosseau, teori tersebut menjelaskan bahwa tanggung jawab terbesar negara adalah melayani rakyat karena ia terikat kontrak sosial dengan rakyat.

1. Rangkuman

Sejatinya ide awal konsep *governance* dielaborasi oleh ilmuwan politik dan administrasi publik untuk menandai cara pandang baru pemerintahan. Olson menerangkan ciri khas *governance* adalah proses terdistribusi yang melibatkan banyak pemangku kepentingan dari berbagai sektor dan tingkat pemerintahan. Makna dasar dari *governance* lazimnya digunakan dalam agenda setting proses kebijakan pembangunan yang melibatkan masyarakat. Istilah Kepemerintahan (*governance*) berarti Tindakan, fakta, pola, dan kegiatan atau penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Tjokroamijojo (Dalam Sandi, 2022: 40) tiga komponen *governance* (*state, privat, civil society*) ini harus berinteraksi dalam fungsinya yang paling tepat bagi masing-masing.

m. Latihan dan Lembar Kerja Praktek

- 1) Mahasiswa melakukan review berkaitan dengan konsep *governance*.
- 2) Mahasiswa membaca dan melakukan review terkait relasi *governance, privat sector, dan civil society*.
- 3) Mahasiswa melakukan analisis terhadap kondisi yang terjadi di Indonesia dengan pendekatan *governance*.

n. Evaluasi Pembelajaran

- 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review mengenai konsep *governance*.
- 2) Mahasiswa menyampaikan hasil review terkait relasi *governance, privat sector, dan civil society*.
- 3) Mahasiswa mampu menganalisis kondisi yang terjadi di Indonesia dengan pendekatan *governance*.

o. Umpulan Balik

- 1) Kejelasan penyampaian hasil review dan analisis.

2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

2. Kegiatan Pembelajaran II

- a. Judul kegiatan pembelajaran: Pemangku Kepentingan
- b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
- c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang pemangku kepentingan
- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
- e. Bobot Penilaian: 2%
- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai pemangku kepentingan
- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang konsep *public value* dan otoritas nilai publik
- i. Materi Pembelajaran
 - 1) Analisis Peran Pemangku Kepentingan
 - 2) Pemetaan Pemangku Kepentingan
 - 3) Metode Pemetaan Pemangku Kepentingan
- j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Analisis Peran Pemangku Kepentingan

Istilah stakeholders pertama kali dikenalkan oleh Stanford Research Institute pada tahun 1963. Awal munculnya konsep *stakeholder* adalah untuk mengklasifikasikan dan mengevaluasi konsep kinerja organisasi. Lebih lanjut, Freeman berpendapat bahwa pemahaman hubungan antara kelompok dan individu yang mempengaruhi atau terpengaruhi oleh organisasi adalah sarana menilai keefektifan organisasi dalam mencapai tujuan (Arrozaaq,

2017).

Pemangku kepentingan atau disebut juga dengan *stakeholder* merupakan pihak yang dapat mempengaruhi maupun menerima dampak dari keputusan yang diambil. Arti lain mengenai *stakeholder* yaitu sebagai masyarakat, baik individual maupun kelompok, yang memiliki legitimasi, kekuasaan, dan kepentingan terhadap keberhasilan perusahaan. Dengan kata lain, para *stakeholder* memiliki peran dan pengaruh yang besar pada keberlangsungan perusahaan (Vedora & Hudiyono, 2019: 2). Sedangkan Gonsalves dkk. mendeskripsikan pemangku kepentingan sebagai pihak yang memberikan dampak dan/atau yang terkena oleh dampak dari suatu program, kebijakan, dan/ atau kegiatan pembangunan. Pemangku kepentingan bisa individu, komunitas, kelompok sosial, atau suatu lembaga yang terdapat dalam setiap tingkatan golongan masyarakat (Arrozaaq, 2017). Konotasi pemangku kepentingan bermakna sebagai para pihak baik perorangan/komunitas/organisasi yang terkait, terdampak maupun memberi dampak oleh atau terhadap sebuah isu/kegiatan/program/situasi, tanpa perlu terlibat langsung.

2) Pemetaan Pemangku Kepentingan

Pemetaan *stakeholder* merupakan salah satu proses penting dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis. Sampai saat ini, banyak pemikir-pemikir terdahulu yang memberikan definisi berbeda tentang apa yang dimaksud dengan *stakeholder*. Pemetaan *stakeholder* dapat membantu dalam penilaian lingkungan kegiatan dan dapat menentukan cara terbaik untuk bernegosiasi dalam diskusi tentang kegiatan. Hasil dari pemetaan *stakeholder* adalah sebagai berikut:

- a) Gambaran tentang kepentingan para *stakeholders* dalam kaitannya dengan perumusan atau implementasi kebijakan;
- b) Identifikasi adanya potensi konflik antara *stakeholder* karena kepentingan yang berbeda yang dapat mengancam keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan;
- c) Membantu memetakan struktur hubungan antara *stakeholder* sehingga dapat dijadikan bahan pertimbangan untuk menyusun kerjasama atau koalisi;
- d) Membantu dalam merumuskan jenis partisipasi yang diharapkan dari *stakeholder* yang berbeda.

Berdasarkan kekuatan, posisi penting, dan pengaruh *stakeholder* terhadap suatu issu *stakeholders* dapat dikategorikan kedalam beberapa kelompok yaitu stakeholder primer, sekunder dan *stakeholder* kunci. Sebagai gambaran pengelompokan tersebut pada berbagai kebijakan, program, dan proyek pemerintah (publik) dapat kemukakan kelompok *stakeholder* (Noor, 2022: 117-118) seperti berikut:

a) *Stakeholder* Utama (primer)

Stakeholder utama merupakan *stakeholder* yang memiliki kaitan kepentingan secara langsung dengan suatu kebijakan, program, dan proyek. Mereka harus ditempatkan sebagai penentu utama dalam proses pengambilan keputusan.

b) *Stakeholder* Pendukung (sekunder)

Stakeholder pendukung (sekunder) adalah *stakeholder* yang tidak memiliki kaitan kepentingan secara langsung terhadap suatu kebijakan, program, dan proyek, tetapi memiliki kepedulian (*concern*) dan keprihatinan sehingga mereka turut bersuara dan berpengaruh terhadap sikap masyarakat dan keputusan legal pemerintah.

c) *Stakeholder* Kunci

Stakeholder kunci merupakan *stakeholder* yang memiliki kewenangan secara legal dalam hal pengambilan keputusan. *Stakeholder* kunci yang dimaksud adalah unsur eksekutif sesuai levelnya, legisltif, dan instansi. Misalnya, *stakeholder* kunci untuk suatu keputusan untuk suatu proyek level daerah kabupaten.

3) Metode Pemetaan Pemangku Kepentingan

Stakeholders dalam institusi pemerintahan memiliki pengaruh besar dalam berjalannya sebuah kebijakan. Hubungan mengenai *stakeholders* pada proses kebijakan publik membuktikan bahwa dalam pengambilan suatu kebijakan tidak akan terlepas dari adanya keterlibatan *stakeholders* yang ada didalam kebijakan public itu sendiri. Seperti apa yang disampaikan oleh Lattimore dkk (2010) yang menyatakan adanya *stakeholders* memiliki konsekuensi satu dengan yang lain, di mana organisasi dapat menciptakan masalah dan kesempatan satu sama lain.

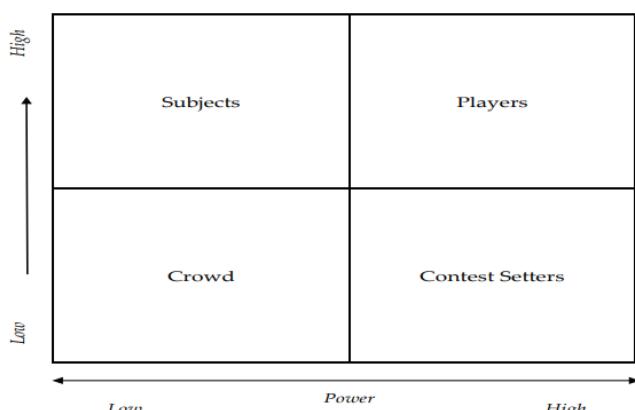
Dalam hal ini Brysson (2022) mengutarakan bahwa analisis peran pemangku kepentingan (*Stakeholders*) dimulai dengan menyusun *stakeholders* terhadap suatu masalah dan kekuasaan (*power*) *stakeholders* dalam mempengaruhi masalah tersebut. Interest yaitu kepentingan yang dimiliki *stakeholders* dalam pembuatan kebijakan, sedangkan yang dimaksud dengan *power* yaitu kekuasaan yang dimiliki oleh *stakeholders* untuk mempengaruhi atau membuat kebijakan atau program publik.

Pemetaan pemangku kepentingan adalah rangkaian kegiatan seperti pengumpulan data tentang pemangku kepentingan, pengolahan dan analisis data, penentuan klasifikasi pemangku kepentingan, penetapan strategi, serta perumusan berbagai pendekatan dan agenda program yang akan dilaksanakan secara bersama-sama dengan pemangku kepentingan tersebut.

a) *Power Versus Interest Grid*

Power serta interest menjadi fokus utama dalam teknik analisis model grid. Power bisa berasal dari potensi *stakeholder* untuk mempengaruhi kebijakan atau organisasi yang berasal dari kekuasaan berbasis kedudukan atau sumber daya mereka dalam organisasi, atau mungkin pengaruh mereka yang berasal dari kredibilitas mereka sebagai pemimpin atau ahli. Sedangkan interest seorang *stakeholder* terhadap sebuah kebijakan atau proyek tertentu akan diukur melalui tingkat keaktifannya.

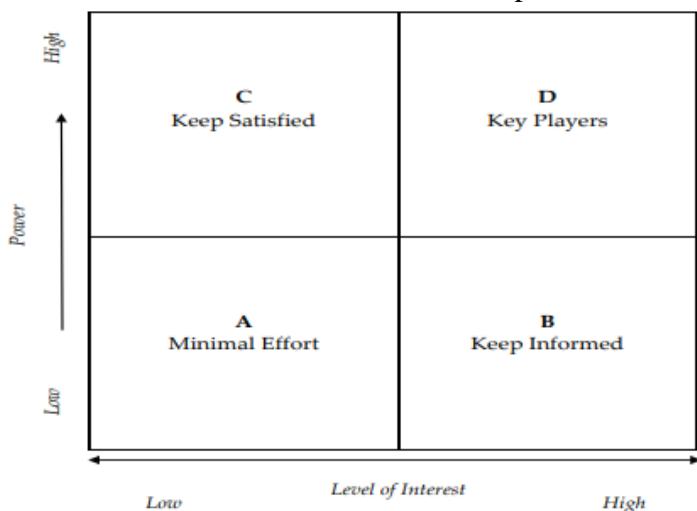
Gambar 3.2. Kuadran *Power vs Interest Grid* Aktor



Sumber : Ackermann & Eden, (2011)

Setelah dilakukan pemetaan *power* serta *interest* dari tiap *stakeholder*, hal yang penting untuk dilakukan adalah dalam menentukan intervensi serta langkah-langkah yang perlu dilakukan terhadap *stakeholder* yang sudah berhasil dipetakan. Gambaran terkait intervensi yang harus dilakukan terhadap *stakeholder* yang telah diketahui *power* serta *interest*-nya dapat dilihat dari ilustrasi di bawah ini:

Gambar 3.3 Jenis aktor dalam setiap kuadran



Sumber: Mintzberg (Noor, 2022:121)

Keterangan:

A = crowd (lemah dalam *power* serta *interest*).

B = context setters (memiliki *power* akan tetapi hanya memiliki *direct interest* yang kecil).

C = subjek yaitu *stakeholder* yang memiliki *interest* tapi dengan *power* yang kecil.

D = player yaitu *stakeholder* yang memiliki *power* dan *interest* secara signifikan.

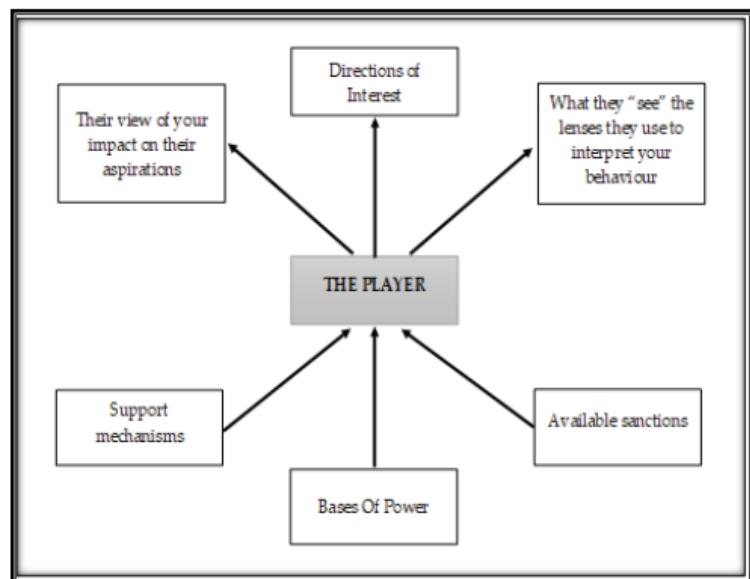
Pemangku kepentingan di sektor A tidak memiliki *interest* yang tinggi dalam keputusan organisasi juga *power* yang rendah untuk mempengaruhi dan memberikan dampak yang besar. Namun demikian, organisasi tetap harus menjaga kelompok ini mendapatkan informasi dalam batas yang diperlukan, tetapi tidak harus berinvestasi terlalu banyak ke mereka. Pemangku

kepentingan di Sektor B memiliki interest yang tinggi dalam merespon semua keputusan organisasi meskipun sebenarnya mereka tidak memiliki *power* yang besar untuk mempengaruhi. *Stakeholder* ini bisa dijadikan sebagai sekutu dalam mendukung kebijakan tertentu.

Pemangku Kepentingan di sektor C biasanya adalah investor atau legislatif. Mereka berperilaku pasif dan menunjukkan rendahnya interest dalam urusan perusahaan. Menghadapi tipe *stakeholder* seperti ini perlu untuk menganalisis potensi minat dan reaksi kelompok-kelompok ini dalam semua perkembangan penting dalam organisasi, dan melibatkan mereka sesuai dengan kepentingan mereka. Stakeholder yang terpenting dan berapa pada sektor D sebagai *key player* harus dilibatkan dalam semua perkembangan organisasi (Noor, 2022: 122).

b) *Bases of Power and Direction of Interest Diagram*

Gambar 3.4. *Bases of Power-Directions of Interest Diagram*



Sumber : Bryson (2015)

Diagram tersebut bertujuan untuk melihat sumber atau basis kekuasaan/*power*/wewenang dan kepentingan yang hendak dicapai. *Power* dapat berasal dari akses anggaran, pendanaan, dukungan massa, atau pengendalian berbagai jenis kontrol atau

sanksi misalnya kewenangan mengatur, pemberian suara/dukungan di parlemen, dsb. Sedangkan *directions of interest* melihat sejauh mana kepentingan *stakeholder* terhadap organisasi. Terdapat dua alasan untuk membangun diagram tersebut, yaitu: Pertama, untuk memahami kesamaan landasan atau sumber kekuasaan *stakeholder* dan kedua, untuk mengetahui bagaimana *stakeholder* akan memajukan kepentingannya dengan berbekal kekuasaan yang dimiliki.

c) *Policy Implementation Mapping*

Keberhasilan implementasi sebuah kebijakan ditentukan dari pemahaman atas *stakeholder* yang mendukung dan yang menentang dan kelompok tersebut harus dipahami dengan baik dalam:

- 1) Kepentingannya: hal hal yang diperjuangkan atau dianggap penting oleh *stakeholder*.
- 2) Sumber daya: sumber daya apa yang akan digunakan oleh *stakeholder* guna memperjuangkan kepentingan mereka.
- 3) *Channel*: saluran melalui mana para *stakeholder* akan bertindak dalam memperjuangkan kepentingan mereka.
- 4) Kemungkinan partisipasi: besarnya kemungkinan mereka akan berpartisipasi atau bersikap terkait dengan kepentingan mereka.
- 5) Tingkat pengaruh: pengaruh yang akan didapat dari penguasaan sumber daya atau partisipasi *stakeholder*.
- 6) Implikasi: implikasi pengaruh *stakeholder* terhadap strategi.
- 7) Implementasi kebijakan.
- 8) *Action*: tindakan yang perlu kita lakukan untuk mensikapi atau mengantisipasi *stakeholder* dengan pengaruh yang mereka miliki.

Tabel 3.1. *Ethical Analysis Grid*

Kategori Stakeholder	Kepentingan	Sumber daya	Channel	Kemungkinan partisipasi	Tingkat pengaruh	Implikasi	Action
Mereka yang (potensial) mendukung							
Mereka yang (potensial) menolak							

Sumber : Bryson (2015)

Teknik ini dapat digunakan untuk menjelaskan dengan cepat tentang siapa dan apa yang dinilai secara etika atau dianggap etis. Penggunaan teknik ini dapat membantu memenuhi aspek deontological (*duty based*) dan teleological (*results-oriented obligations*). Hasil dari penggunaan teknik ini dapat menunjukkan proposal dan pilihan yang harus dieliminasi berdasarkan pertimbangan etis.

d) *Value Orientation Mapping*

Model ini dikembangkan oleh *The Victorian Department of Primary Industries* pada tahun 2007 (Kennon, 2009). Menurut Kennon terdapat 4 langkah, diantaranya:

- Identifikasi: pendataan kelompok, organisasi, dan orang yang relevan.
- Analisis: memahami perspektif dan ketertarikan *stakeholder*. Kriteria yang bisa digunakan untuk menganalisis perspektif dan ketertarikan *stakeholder*, diantaranya: (a) kontribusi (*value*), mengidentifikasi apakah *stakeholder* mempunyai informasi, nasehat atau keahlian; (b) legitimasi; (c) kemauan untuk terlibat; (d) pengaruh, seberapa berpengaruhkah *stakeholder*? dan (e) derajat keperluan untuk terlibat (*necessity of involvement*).

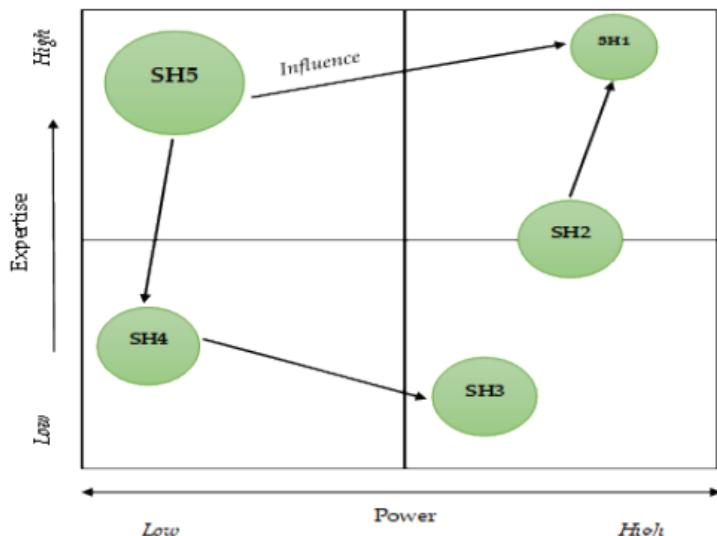
Tabel 3.2. *Stakeholder Mapping-Analysis*

stakeholder	Expertise		Willingness	Value	
	Contribution	Legitimacy	Willingness to Engage	Influence	Necessity of Involvement
A	High: Knowledge in X issue is of value to the company	High: Directly affected by our company's activity	High: Proactive group that is already engaging	Low: Relatively unknown group	Low: Not an outspoken stakeholder
B	Medium	Medium	High	Medium	Medium

Sumber : Kennon, (2009)

Pemetaan

Gambar 3.5. Pemetaan aktor menggunakan *Value Orientation Mapping*



Sumber : Kennon, (2009)

- Menentukan prioritas: penentuan skala relevansi *stakeholder* dan mengidentifikasi isu. (1) Apakah isu

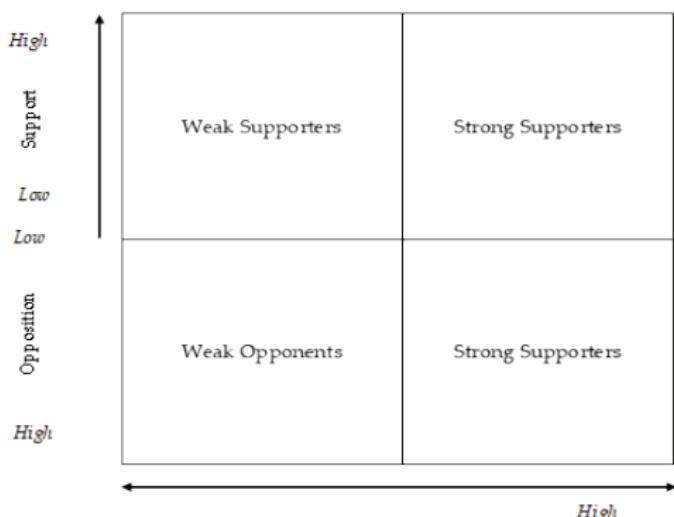
prioritas para *stakeholder*? dan (2) Apakah isu yang sering diekspresikan (disampaikan) *stakeholder*?

e) *Problem Frame Stakeholders Maps*

Teknik ini dapat digunakan untuk memahami definisi permasalahan sehingga dapat membantu membangun koalisi pemenangan. Analisis ini diperlukan untuk merumuskan cara untuk mendefinisikan permasalahan sehingga dapat memotivasi aksi oleh koalisi *stakeholder* untuk melindungi *stakeholder* selama implementasi (implementasi kebijakan).

Perumusan/definisi permasalahan ini sangat penting, karena: pertama, untuk merumuskan solusi yang sesuai dengan harapan *stakeholder*; kedua, perumusan permasalahan juga bermanfaat untuk membangun dukungan *stakeholder* pada saat implementasi.

Gambar 3.6. Pemetaan aktor menggunakan *Value Orientation Mapping*



Sumber : Kennon, (2009)

k. Rangkuman

Berdasarkan uraian terkait dengan relasi *governance* serta peran pemangku kepentingan tersebut maka dapat terdapat tiga domain dari *governance*, yaitu *state*, *private sector*, *civil society* yang saling

berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintahan (*state*) berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta (*private sector*) menciptakan pekerjaan, dan *civil society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik. Istilah stakeholders pertama kali dikenalkan oleh Stanford Research Institute pada tahun 1963. Awal munculnya konsep *stakeholder* adalah untuk mengklasifikasikan dan mengevaluasi konsep kinerja organisasi. *Stakeholder* merupakan pihak yang dapat mempengaruhi maupun menerima dampak dari keputusan yang diambil. Konotasi pemangku kepentingan bermakna sebagai para pihak baik perorangan/komunitas/organisasi yang terkait, terdampak maupun memberi dampak oleh atau terhadap sebuah isu/kegiatan/program/situasi, tanpa perlu terlibat langsung. Berdasarkan kekuatan, posisi penting, dan pengaruh *stakeholder* terhadap suatu issu stakeholders dapat dikategorikan kedalam beberapa kelompok yaitu stakeholder primer, sekunder dan *stakeholder kunci*.

1. Latihan dan Lembar Kerja Praktek

- 1) Mahasiswa melakukan review terhadap hasil bacaan mengenai pemangku kepentingan.
- 2) Mahasiswa membaca dan melakukan review tentang pemetaan pemangku kepentingan.
- 3) Mahasiswa melakukan analisis terhadap pemangku kepentingan di Indonesia dengan pendekatan teori yang ada pada kegiatan pembelajaran 2.

m. Evaluasi Pembelajaran

- 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review tentang pemangku kepentingan.
- 2) Mahasiswa menyampaikan hasil review terkait pemetaan pemangku kepentingan.
- 3) Mahasiswa memberikan analisis terhadap pemangku kepentingan di Indonesia dengan pendekatan teori yang ada.

- n. Umpang Balik
 - 1) Kejelasan penyampaian hasil review.
 - 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.
- 3. **Kegiatan Pembelajaran III**
 - a. Judul kegiatan pembelajaran: Konsep *Good Governance*
 - b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
 - c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang konsep *Good Governance*
 - d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
 - e. Bobot Penilaian: 1%
 - f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
 - g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai konsep *Good Governance*
 - h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang konsep dasar, prinsip-prinsip, dan pentingnya penerapan *Good Governance*.
 - i. Materi Pembelajaran
 - 1) Dasar *Good Governance*
 - 2) Prinsip-Prinsip *Good Governance*
 - 3) Pentingnya Menerapkan *Good Governance*
 - j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Konsep Dasar Good Governance

Tata kelola berkaitan dengan kemampuan negara untuk melayani warganya. Hal ini melibatkan peraturan, proses, dan perilaku dimana kepentingan diartikulasikan, sumber daya dikelola, dan kekuasaan dijalankan dalam masyarakat. Meskipun bersifat terbuka dan luas, tata kelola berkaitan dengan aspek-aspek paling mendasar dari berfungsiya masyarakat serta sistem politik dan sosialnya. Hal ini digambarkan sebagai ukuran dasar stabilitas dan kinerja masyarakat.

Ketika masyarakat ini mengembangkan sistem politik yang lebih canggih, tata kelola pemerintahan berkembang menjadi gagasan tata pemerintahan yang baik (Henk, 2019: 14). Dalam konsep tata kelola pemerintahan yang baik, masyarakat merupakan salah satu unsur yang harus erat kaitannya dengan pemerintah dan sektor swasta (Nadaek et all., 2024: 1).

Tata pemerintahan yang baik adalah kerja sama yang aktif dan produktif antara negara dan warga negara, dan kunci keberhasilannya terletak pada partisipasi kekuasaan dalam administrasi politik. Hanya ketika warga negara mempunyai kekuatan politik yang cukup untuk berpartisipasi dalam pemilu, pembuatan kebijakan, administrasi dan pengawasan, barulah mereka dapat mendorong Negara dan bergandengan tangan untuk membangun otoritas dan ketertiban publik. Tampaknya, demokrasi adalah satu-satunya mekanisme praktis yang dapat menjaga kekuasaan politik yang sepenuhnya bebas dan setara yang dimiliki oleh warga negara. Oleh karena itu, tata pemerintahan yang baik secara organik dipadukan dengan demokrasi. Dalam sistem otoritatis, pemerintahan yang baik dapat dicapai ketika sistem berada dalam kondisi terbaiknya, namun tidak mungkin untuk memiliki pemerintahan yang baik. Tata pemerintahan yang baik hanya dapat dicapai dalam sistem politik yang bebas dan demokratis, karena pemerintahan yang baik tidak dapat terwujud tanpa kebebasan dan demokrasi (Keping, 2018: 6).

Faktanya, ada penyebab yang lebih mendalam mengapa teori dan praktik *good governance* bermunculan pada tahun 1990an. Pertama, tata pemerintahan yang baik lebih dapat diterapkan secara luas dibandingkan pemerintahan yang baik dalam pengertian tradisional. Pemerintahan yang baik mempunyai cakupan cakupan yang sama dengan Negara. Dalam masyarakat modern, negara tidak dapat melakukan intervensi di banyak bidang, mulai dari organisasi sipil seperti perusahaan, komunitas, klub dan asosiasi profesi hingga komunitas internasional. Sebaliknya, tata kelola yang baik tidak tunduk pada cakupan negara, namun juga sangat diperlukan oleh perusahaan, komunitas, wilayah, negara, dan komunitas internasional. Kedua, globalisasi menjadi ciri dominan di zaman kita, yang pada kenyataannya disebut oleh banyak orang sebagai “Era Global”. Salah

satu ciri penting globalisasi adalah meningkatnya pengaruh organisasi transnasional dan organisasi supranasional serta berkurangnya kedaulatan negara-bangsa dan berkurangnya kekuasaan pemerintah mereka. Ketika otoritas pemerintahan negara-bangsa dalam pengertian tradisional terkikis, maka tata pemerintahan yang baik memainkan peran yang semakin penting. Hal ini disebabkan oleh komunitas internasional dan masyarakat dalam suatu negara yang masih kekurangan otoritas dan ketertiban publik, suatu jenis otoritas dan ketertiban publik baru yang hanya dapat dicapai melalui tata kelola pemerintahan yang baik, bukan diciptakan melalui pemerintahan yang baik (Keping, 2018: 6).

Good governance merujuk pada suatu proses dan aspirasi menuju *governance systems* yang lekat dengan beberapa nilai nilai berikut: (1) Institusi publik yang efisien terbuka transparan tidak korup dan akuntabel di semua level termasuk prosedur pembuatan keputusan yang jelas, (2) Pengelolaan sumber daya manusia alam ekonomi dan finansial yang efektif dan efisien demi terciptanya pembangunan yang adil dan berkesinambungan, (3) Masyarakat demokratis dikelola dengan mempertimbangkan hak asasi-manusia dan prinsip prinsip demokrasi, (4) Partisipasi *civil society* dalam proses pembuatan keputusan (5) Penegakan hukum dalam bentuk the ability to enforce rights and obligations through legal mechanism (Saputra, 2021: 13).

Bank Dunia mensinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frameworks* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan, sedangkan UNDP sendiri memberikan definisi *good governance* sebagai gai hubungan sinergis dan konstruktif dian- tara sektor swasta dan masyarakat (*society*). Sedangkan Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *good governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services*. Lebih lanjut LAN juga menegaskan bahwa dilihat dari segi *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari

apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya (Arisaputra, 2013:191).

Kasman Abdullah mengemukakan bahwa *good governance* sebagai suatu terminologi yang populer sejak awal tahun sembilan puluhan, seolah-olah formula yang baru diketemukan untuk terapi mekanisme pemerintahan suatu negara agar berjalan secara demokratis. *Good governance* dengan begitu saja disamaartikan dan telah menggeser terminologi lama, yaitu *good government*, yang dipandang tidak mujarab lagi. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, *good governance* sesungguhnya bukanlah suatu formula yang baru, melainkan suatu asas atau prinsip yang telah berusia ratusan tahun dan yang seharusnya menjadi sendi-sendi pemerintahan dalam negara demokrasi modern, yaitu bagaimana penyelenggaraan pemerintahan tersebut mengedepankan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, serta membuka ruang bagi keterlibatan warga masyarakat (Arisaputra, 2013:192).

Sementara itu Kristiadi (dalam Suwaryo, 2017: 226) mengemukakan bahwa *good governance* dapat dicapai melalui pengaturan yang tepat fungsi pasar dengan fungsi organisasi termasuk organisasi publik sehingga dicapai transaksi-transaksi dengan biaya transaksi yang paling rendah. Sementara itu Suwaryo (dalam Mariana dan Paskarina, 2010: 35) menyatakan bahwa “*good governance* merupakan suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien.”

Good Governance mulai muncul di Indonesia setelah era reformasi. Hal ini dilatar belakangi oleh berbagai macam permasalahan yang muncul Tuntutan pemerintah orde baru yaitu presiden sebagai pusat kekuasaan. sebagai akibat dari konstitusi maupun akibat dari lembaga tinggi negara lainnya yang tidak berjalan dengan baik, dan juga tersumbatnya kontrol sosial yang berasal dari partisipasi masyarakat. Namun pada kenyataannya, hingga saat ini pun masih belum menemukan pemahaman yang baik mengenai apa itu *good governance* sehingga dalam implementasinya, konsep ini belum dapat berjalan dengan baik. Pemerintahpun mulai mempunyai

komiten untuk menjadikan *good governance* sebagai landasan atau pondasi nilai pemerintahan.

Di Indonesia substansi wacana *good governance* dapat di padankan dengan istilah pemerintahan yang baik bersih dan berwibawa. Pemerintahan yang baik adalah sikap di mana kekuasaan dilakukan oleh masyarakat yang diatur diberbagai tingkat pemerintah Negara yang berkaitan dengan sumber-sumber sosial budaya, politik, dan ekonomi. Saat ini penegakan prinsip *good governance* belum bisa diterapkan sebagai mana mestinya (Nurhidayat, 2023: 42-43). Akan tetapi, jika dilihat dari perkembangan reformasi yang sudah berjalan selama 26 tahun ini, penerapan *Good Governance* di Indonesia belum dapat dikatakan berhasil sepenuhnya sesuai dengan cita-cita reformasi sebelumnya. Masih banyak ditemukan kecurangan dan kebocoran dalam pengelolaan anggaran dan akuntansi yang merupakan dua produk utama *Good Governance*.

Permasalahan yang ditemukan terkait terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik adalah ketidakpercayaan masyarakat akibat keterbatasan dan kelemahan pemerintah dalam pengelolaan yang menimbulkan penyalahgunaan wewenang. Penerapan tata kelola pemerintahan yang baik dan peningkatan pelayanan publik yang efektif dan efisien memerlukan kebijakan dan strategi pengembangan E-government (Nadaek et all., 2024: 1).

2) Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Prinsip dasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi kepemerintahan (*governance*) dengan pola pemerintahan yang tradisional, adalah terletak pada adanya tuntutan yang demikian kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat (termasuk dunia usaha dan lembaga swadaya masyarakat/ organisasi non pemerintah) semakin ditingkatkan dan semakin terbuka juga aksesnya. Prinsip atau asas disini adalah padanan kata *principles* (Inggris) atau *beginsel* (Belanda) diartikan sebagai “*an accepted or professed rule of action or conduct*” atau “*a basic law, axiom, or doctrine*” atau “*basic knowledge or conceptual foundations*”.

Rewansyah (2010:94) menjelaskan bahwa prinsip-prinsip kepemerintahan yang baik dapat diibaratkan rambu lalu lintas, marka

jalan, peta jalan dan pedoman perjalanan. Prinsip-prinsip diperlukan untuk mempelancar hubungan pemerintahan (lalu lintas urusan pemerintahan antara pemerintah dengan yang diperintah atau warga masyarakat. Jika dianalogikan dengan *traffic management*, diperlukan rambu-rambu, marka jln dan sebagai pedoman perjalanan yang wajib ditaati oleh setiap pengguna jalan, dengan segala enforcement-nya, agar setiap orang tiba tepat waktu di tujuan dengan selamat sentosa. Prinsip-prinsip pemerintahan bersifat normatif, bersumber dari sistem nilai dan etika pemerintahan yang menjadi pegangan penyelenggara dalam menjalankan pemerintahan.

Menurut Lembaga Adminitrasi Negara (LAN, 2003:7) terdapat prinsip-prinsip *good governance* 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. Partisipasi bermaksud untuk menjamin agar setiap kebijakan yang diambil mencerminkan aspirasi masyarakat. Dalam rangka mengantisipasi berbagai isu yang ada, pemerintah daerah menyediakan saluran komunikasi agar masyarakat dapat mengutarakan pendapatnya. Jalur komunikasi ini meliputi pertemuan umum, temu wicara, konsultasi dan penyampaian pendapat secara tertulis.

b) Transparansi

Transparansi adalah keterbukaan atas semua tindakan dan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Prinsip transparansi menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan kemudahan di dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga

dan berkepentingan.

c) Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberinya kewenangan untuk mengurus kepentingan mereka. Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggungjawaban tersebut berbeda satu dengan yang lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

Good governance yang diuraikan di atas tercermin secara jelas dalam proses penganggaran, pelaporan keuangan, dan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab negara. Pencatatan dan pelaporan transaksi keuangan merupakan salah satu bentuk akuntabilitas penyelenggaran pemerintah kepada rakyat. Transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan pemerintah merupakan pondasi utama bagi terciptanya *good governance* yang merupakan persyaratan mutlak dalam demokrasi dan ekonomi yang sesungguhnya.

Selanjutnya, *United Nation Development Program* (UNDP) mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktik penyelenggaraan kepemerintahan yang baik (Mustafa, 2013: 190-191) meliputi:

1) Partisipasi (*Participation*)

Setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.

2) Aturan Hukum (*Rule off law*)

Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak asasi manusia.

3) Transparansi (*Transparency*)

Pada dasarnya transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.

4) Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholder*).

5) Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*)

Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai consensus atau kesempatan yang baik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

6) Berkeadilan (*Equality*)

Pemerintahan yang baik akan memberikan kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.

7) Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*)

Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber yang tersedia.

8) Akuntabilitas (*Accountability*)

Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani, memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada public (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (stakeholder).

9) Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk

pembangunan tersebut.

Keseluruhan karakteristik atau prinsip *good governance* tersebut adalah saling memperkuat dan saling terkait serta tidak bisa berdiri sendiri. Atas dasar uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara ketiga domain; Negara, Sektor swasta, dan Masyarakat (*society*). Oleh karena itu *good governance* meliputi sistem administrasi negara, maka upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya menyempurnakan pada sistem administrasi negara yang berlaku pada suatu negara secara menyeluruh.

Prinsip-prinsip *good governance* adalah demokrasi dan pemberdayaan, pelayanan, transparansi dan akuntabilitas, partisipasi, kemitraan, desentralisasi, dan konsistensi kebijakan dan kepastian hukum. Setidaknya ada empat prinsip utama dalam pelaksanaan *good governance*, yaitu:

- 1) Akuntabilitas (pertanggunggugatan) politik, terdiri dari: Pertama, pertanggunggugatan politik, yakni adanya mekanisme penggantian pejabat atau penguasa secara berkala, tidak ada usaha membangun monoloyalitas secara sistematis, dan adanya definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan di bawah kerangka penegakan hukum. Kedua, pertanggunggugatan publik, yakni adanya pembatasan dan pertanggungjawaban tugas yang jelas. Akuntabilitas merujuk pada pengembangan rasa tanggung jawab publik bagi pengambil keputusan di pemerintahan, sektor privat dan organisasi kemasyarakatan sebagaimana halnya kepada pemilik (*stakeholder*). Khusus dalam birokrasi, akuntabilitas merupakan upaya menciptakan sistem pemantauan dan mengontrol kinerja kualitas, inefisiensi, dan perusakan sumber daya, serta transparansi manajemen keuangan, pengadaan, akunting, dan dari pengumpulan sumber daya.
- 2) Transparansi (keterbukaan) dapat dilihat dari 3 aspek: (1) adanya kebijakan terbuka terhadap pengawasan, (2) adanya

akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah, (3) berlakunya prinsip check and balance antar lembaga eksekutif dan legislatif. Tujuan transparansi membangun rasa saling percaya antara pemerintah dengan publik dimana pemerintah harus memberi informasi akurat bagi publik yang membutuhkan. Terutama informasi handal berkaitan masalah hukum, peraturan, dan hasil yang dicapai dalam proses pemerintahan, adanya mekanisme yang memungkinkan masyarakat mengakses informasi yang relevan, adanya peraturan yang mengatur kewajiban pemerintah daerah menyediakan informasi kepada masyarakat, serta menumbuhkan budaya di tengah masyarakat untuk mengkritisi kebijakan yang dihasilkan pemerintah daerah.

- 3) Partisipasi (melibatkan masyarakat terutama aspirasinya) dalam pengambilan kebijakan atau formulasi rencana yang dibuat pemerintah, juga dilihat pada keterlibatan masyarakat dalam implementasi berbagai kebijakan dan rencana pemerintah, termasuk pengawasan dan evaluasi. Keterlibatan dimaksud bukan dalam prinsip terwakilinya aspirasi masyarakat melalui wakil di DPR melainkan keterlibatan secara langsung atau tidak, usulan dan pendapat dalam proses pengambilan keputusan. Terutama memberi kebebasan kepada rakyat untuk berkumpul, berorganisasi, dan berpartisipasi aktif dalam menentukan masa depan.
- 4) Supremasi hukum aparat birokrasi, berarti ada kejelasan dan prediktabilitas birokrasi terhadap sektor swasta, dan dari segi masyarakat sipil berarti ada kerangka hukum yang diperlukan untuk menjamin hak warga negara dalam menegakkan pertanggunggugatan pemerintah. Persyaratan konsep supremasi hukum adalah
 - a) Supremasi hukum: setiap tindakan negara harus dilandasi hukum bukan didasarkan pada tindakan sepihak dengan kekuasaan yang dimiliki.
 - b) Kepastian hukum: disamping erat kaitannya dengan *rule of law* juga mensyaratkan adanya jaminan

bahwa masalah diatur secara jelas, tegas dan tidak duplikatif, serta bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya.

- c) Hukum yang responsif: hukum harus mampu menyerap aspirasi masyarakat luas dan mampu mengakomodasi kebutuhan masyarakat dan bukan dibuat untuk kepentingan segelintir elit.
- d) Penegakkan hukum yang konsisten dan nondiskriminatif: upaya yang mensyaratkan adanya sanksi, mekanisme menjalankan sanksi, serta sumber daya manusia/penegak hukum yang memiliki integritas.
- e) Independensi peradilan: yakni prinsip yang melekatkan efektivitas peradilan sebagai syarat penting perwujudan *rule of law*.

Jumlah komponen ataupun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Dalam penelitian ini, peneliti memutuskan untuk menyederhanakan prinsip-prinsip yang ada untuk digunakan sebagai fokus penelitian ini berdasarkan empat prinsip utama *good governance* seperti diungkapkan Sedarmayanti, yaitu akuntabilitas, transparansi, partisipasi dan supremasi hukum. Peneliti memilih prinsip yang dikemukakan oleh Sedarmayanti dikarenakan prinsip-prinsip tersebut merupakan generalisasi dari prinsip-prinsip yang diungkapkan ahli dan lembaga lain. Selain itu, prinsip-prinsip tersebut dipilih dikarenakan kesesuianya dengan kondisi lapangan yang akan diteliti (Sedarmayanti, 2009:270-272).

3) Pentingnya Menerapkan *Good Governance*

Dalam perkembangan awal konsepsi birokrasi, kenetralan birokrasi sudah sering dibicarakan para pakar. Polemik antara Karl Marx dan Hegel yang menyoroti konsep kenetralan birokrasi dengan masing-masing argumen yang berbeda. Marx memulai mengelaborasi konsep birokrasi dengan menganalisis dan mengkritik falsafa Hegel mengenai negara. Sedangkan analisis Hegelian menggambarkan

bahwa administrasi negara atau birokrasi sebagai suatu jembatan antara negara dengan masyarakatnya (Thoha, 2014).

Pentingnya penerapan *Good Governance* di beberapa negara sudah mulai meluas pada tahun 1980, dan di Indonesia *Good Governance* mulai dikenal secara lebih dalam pada tahun 1990 sebagai wacana penting yang muncul dalam berbagai pembahasan, diskusi, penelitian, dan seminar, baik di lingkungan pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat termasuk di lingkungan para akademisi. Sejak terjadinya krisis moneter dan krisis kepercayaan yang mengakibatkan perubahan dramatis pada tahun 1998, Indonesia telah memulai berbagai inisiatif yang dirancang untuk mempromosikan *Good Governance*, akuntabilitas dan partisipasi yang lebih luas. Perancangan ini sebagai awal yang penting dalam menyebarluaskan gagasan yang mengarah pada perbaikan *governance* dan demokrasi di Indonesia. *Good Governance* dipandang sebagai paradigma baru dan menjadi ciri yang perlu ada dalam sistem administrasi publik.

Isu *Governance* mulai memasuki arena perdebatan pembangunan di Indonesia didorong oleh adanya dinamika yang menuntut perubahan, baik di lingkungan pemerintah dunia usaha swasta maupun masyarakat. Peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastuktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta ikut untuk aktif melakukan upaya tersebut.

Keterbatasan dan kelemahan pemerintah serta perkembangan lingkungan global berujung pada ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah sekaligus menunjukkan adanya gejala kegagalan pemerintah dalam mengelola pembangunan nasional di berbagai sektor. Kegagalan pemerintah dipicu pula oleh penyala gunaan wewenang aparatur pemerintah, sentralistik, *top-down*, selforiented, monopolistik, tidak efektif dan tidak efisien, represif dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat yang mendorong suburnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Variabel ini berkembang dalam pola interaksi antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat sehingga terbentuk pola kepemerintahan yang buruk. Pemerintah yang baik dan bersih pada umumnya terjadi pada masyarakat yang

memiliki kontrol sosial efektif yang merupakan ciri masyarakat demokratis di mana kekuasaan pemerintahannya terbatas dan tidak bisa bertindak sewenang-wenang dan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Realitas tersebut mengakibatkan perubahan paradigma hubungan antara pemerintah, swasta dan masyarakat, yaitu bagaimana melakukan perubahan cara pengelolaan jalannya pemerintahan dan pembangunan di satu sisi dan sisi lain berkaitan dengan berbagai upaya menangani apa yang harus diatur. Diharapkan terjadi pergeseran dari pemerintah (*government*) menjadi pemerintahan (*governance*). Setelah era reformasi diawali dengan pergantian kepemimpinan nasional dari Soeharto ke Habibie, selanjutnya berturut-turut kepada Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri, pemerintah mulai memiliki komitmen melakukan perubahan paradigma dan *government* ke *governance*.

Tiga hal yang melatar belakangi munculnya *good governance*, antara lain yaitu:

- 1) Muncul fenomena yang disebut Huntington sebagai “gelombang demokratisasi berskala global”. Gelombang ini mulanya muncul di Korea Selatan dan di beberapa negara Amerika Latin yang menenggelamkan politik birokratik otoriter pada dasawarsa tahun 1980-an dan berikutnya menyapu bersih sosialisme di eropa pada awal dasawarsa tahun 1990-an.
- 2) Terjadinya kehancuran antara sistematik berbagai dasar institusional bagi proses pengelolaan distribusi sumber ekonomi pada sebagian besar masyarakat dunia ketiga. Institusi bisnis dan politik yang seharusnya memiliki prinsip pengelolaan berbeda telah berubah menjadi sekutu dan melipat gandakan tumbuhnya kronisme. Transparansi, akuntabilitas publik dan alokasi berbagai sumber ekonomi gagal berkembang dalam dunia bisnis. Terakumulasinya kegagalan struktural adjusment program yang diprakarsai IMF dan bank dunia. Program ini memiliki dan menganut asumsi dasar bahwa negara merupakan satu-satunya lembaga penghambat proses terjadinya globalisasi ekonomi.

Pada era reformasi, pemerintah (legislatif dan sekutif) berhasil menyelesaikan 3 produk perundang-undangan yang mengundang wajah sistem pemerintahan di Indonesia: Pertama, Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, mengatur pelaksanaan Otonomi daerah, dengan fokus utama pada pemberian wewenang lebih besar kepada daerah kabupaten dan kota dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan. Kedua, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, mengatur pelaksanaan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dengan fokus utama pada pengalokasian dana dan wewenang untuk mengelolanya yang lebih besar kepada daerah kabupaten/kota. Ketiga, Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999, mengatur pelaksanaan pemerintahan yang baik, dengan fokus pada upaya menghilangkan korupsi, kolusi, nepotisme (KKN) dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan, baik di daerah maupun di pusat. (Sedarmayanti, 2009:270-272).

k. Rangkuman

Dari urian tentang konsep *good governance* di atas maka secara umum dapat dirangkum sebagai berikut:

- 1) Tata kelola berkaitan dengan kemampuan negara untuk melayani warganya. Hal ini melibatkan peraturan, proses, dan perilaku dimana kepentingan diartikulasikan, sumber daya dikelola, dan kekuasaan dijalankan dalam masyarakat.
- 2) Kasman Abdullah mengemukakan bahwa *good governance* sebagai suatu terminologi yang populer sejak awal tahun sembilan puluhan, seolah-olah formula yang baru diketemukan untuk terapi mekanisme pemerintahan suatu negara agar berjalan secara demokratis.
- 3) *Good governance* merujuk pada suatu proses dan aspirasi menuju *governance systems* yang lekat dengan beberapa nilai nilai berikut: (1) Institusi publik yang efisien terbuka transparan tidak korup dan akuntabel di semua level termasuk prosedur pembuatan keputusan yang jelas, (2) Pengelolaan sumber daya manusia alam ekonomi dan finansial yang efektif dan efisien demi terciptanya pembangunan yang adil dan berkesinambungan, (3) Masyarakat demokratis dikelola dengan mempertimbangkan

hak asasi-manusia dan prinsip prinsip demokrasi, (4) Partisipasi *civil society* dalam proses pembuatan keputusan (5) Penegakan hukum dalam bentuk the ability to enforce rights and obligations through legal mechanism.

- 4) Tata pemerintahan yang baik hanya dapat dicapai dalam sistem politik yang bebas dan demokratis, karena pemerintahan yang baik tidak dapat terwujud tanpa kebebasan dan demokrasi.
- 5) Rewansyah (2010:94) menjelaskan bahwa prinsip-prinsip kepemerintahan yang baik dapat diibaratkan rambu lalu lintas, marka jalan, peta jalan dan pedoman perjalanan. Menurut Lembaga Adminitrasi Negara (LAN, 2003:7) terdapat prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi; Partisipasi masyarakat, Transparansi, dan Akuntabilitas.
- 6) Pentingnya penerapan *Good Governance* di beberapa negara sudah mulai meluas pada tahun 1980, dan di Indonesia *Good Governance* mulai dikenal secara lebih dalam pada tahun 1990 sebagai wacana penting yang muncul dalam berbagai pembahasan, diskusi, penelitian, dan seminar, baik di lingkungan pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat termasuk di lingkungan para akademisi.

k. Latihan dan Lembar Kerja Praktek

- 1) Mahasiswa melakukan review dan menyampaikan tentang konsep dasar dan prinsip *governance*!
- 2) Mahasiswa menganalisis dan menjabarkan tentang penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari perspektif *good governance*!

l. Evaluasi Pembelajaran

- 1) Ketepatan mahasiswa dalam menjelaskan tentang konsep dasar dan prinsip *governance*.
- 2) Ketepatan mahasiswa dalam memberikan analisis tentang tentang penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari perspektif *good governance*.

- m. Umpan Balik
 - 1) Kejelasan penyampaian hasil review.
 - 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

4. Penutup

- a. Rangkuman

Berdasarkan uraian dari dua sub bahasan diatas mengenai relasi *governance* dan konsep dasar *Governance*, maka dapat dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a) *Governance* menjadi paradigma penting saat ini dan hampir semua negara menjadikan sebagai strategi baru paradigma memerintah atau mengelola negara. Terdapat tiga domain dari *governance*, yaitu *state*, *private sector*, *civil society* yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintahan (*state*) berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta (*private sector*) menciptakan pekerjaan, dan *civil society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik. Istilah stakeholders pertama kali dikenalkan oleh Stanford Research Institute pada tahun 1963. *Stakeholder* merupakan pihak yang dapat mempengaruhi maupun menerima dampak dari keputusan yang diambil.
- b) Selanjutnya tata kelola berkaitan dengan kemampuan negara untuk melayani warganya. Hal ini melibatkan peraturan, proses, dan perilaku dimana kepentingan diartikulasikan, sumber daya dikelola, dan kekuasaan dijalankan dalam masyarakat. Kasman Abdullah mengemukakan bahwa *good governance* sebagai suatu terminologi yang populer sejak awal tahun sembilan puluhan, seolah-olah formula yang baru diketemukan untuk terapi mekanisme pemerintahan suatu negara agar berjalan secara demokratis. *Good governance* merujuk pada suatu proses dan aspirasi menuju *governance systems* yang lekat dengan beberapa nilai nilai berikut: (1) Institusi publik yang efisien terbuka transparan tidak korup dan akuntabel di semua level termasuk prosedur pembuatan keputusan yang jelas, (2) Pengelolaan

sumber daya manusia alam ekonomi dan finansial yang efektif dan efisien demi terciptanya pembangunan yang adil dan berkesinambungan, (3) Masyarakat demokratis dikelola dengan mempertimbangkan hak asasi-manusia dan prinsip-prinsip demokrasi, (4) Partisipasi *civil society* dalam proses pembuatan keputusan (5) Penegakan hukum dalam bentuk *the ability to enforce rights and obligations through legal mechanism*. Tata pemerintahan yang baik hanya dapat dicapai dalam sistem politik yang bebas dan demokratis, karena pemerintahan yang baik tidak dapat terwujud tanpa kebebasan dan demokrasi.

b) Petunjuk Jawaban Evaluasi Kegiatan Pembelajaran

Seluruh jawaban dari latihan soal di atas dapat diperoleh jika mahasiswa membaca secara menyeluruh dan terstruktur setiap materi yang telah tersedia pada kegiatan pembelajaran 1, 2, dan 3.

c) Daftar Istilah

<i>Civil Society</i>	Masyarakat Madani
<i>Governance</i>	Pemerintah
<i>Governance</i>	Kepemerintahan yang baik
<i>Power</i>	Kekuatan
<i>Privat Sector</i>	Sektor swasta
<i>Stakeholder</i>	Pemangku kepentingan
<i>State</i>	Negara

a) Referensi

Addink, Henk. (2019). *Good Governance: Concept and Context*. United Kingdom: Oxford University Press.

Bryson, J., Crosby, B., & Stone, M. (2015). Design and Implementation of Cross-Sector Collaboration Framework for Understanding Cross-Sector Collaborations. *Public Administration Review*, 75(5).

Dwiyanto, A. (2015). *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli Inklusif dan Kolaborasi*. In UGM Press.

Fedora, S., Dwi, & Hudiono, R., Fleureta. (2019). Analisis Pemangku Kepentingan (Stakeholder) Pada Unit Hubungan Masyarakat (Humas) dan Keselekterian PT. Semen Padang. *Jurnal Administrasi Bisnis Terapan (JAB)*, Vol. 2, No. 1.

Ipan Nurhidayat. (2023). Prinsip-Prinsip Good Governance di Indonesia. *Journal E-Gov Wiyata: Education and Government*, Vol. 1, No. 1.

Muhammad Noor, Falih Suaedi, & Antun Mardiyanta. (2022). *Colaborative Governance: Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik*. Yogyakarta: Bulding Press.

Nadeak, F., S., Hamongan, Nabila, Malindir, G., Otto, & Sidrathata Muktar. (2024). Application of E-Government in Preventing Illegal Levies in West Java Province. *Jurnal Kuasa*, Vol. 1, No. 1. <https://kuasa.unja.ac.id/jurnalkuasa/article/view/1/1>

Putu Ayu Vindytha Amanda Putri, & Eko Budi Santoso. 2020. Analisis Pemangku Kepentingan dalam Pengembangan Kawasan Cagar Budaya sebagai Destinasi Wisata Kota Pontianak. *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*, Vol. 8, No. 3.

Sandi, J., L., Alfri. (2022). Membangun Relasi Hubungan Pemerintah, Swasta, Masyarakat Civil Dalam Paradigma Governance Untuk Kalteng Lebih Berkah dan Bermartabat. *JISPAR, Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Pemerintahan*. Vol. 11, No. 1.

Yu Keping. (2018). Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analisis. *Journal of the Humanities and Social Science*, 11(8).

MODUL 4

PATOLOGI BIROKRASI DAN *COLLABORATIVE GOVERNANCE*

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Dalam mempelajari mengenai proses burokrasi dan politik, terdapat beberapa konsep yang perlu untuk diketahui dan dipahami oleh mahasiswa termasuk Patologi birokrasi dan *Collaborative governance*. Dua konsep ini pada dasarnya berbeda namun saling berkaitan dalam proses penyelenggaraan birokrasi diberbagai negara salah satunya di Indonesia. Pada Modul 4 ini mahasiswa akan mempelajari mengenai konsep, jenis, dan faktor penyebab terjadinya patologi birokrasi. Mahasiswa juga akan diberikan pemahaman terkait dengan bagaimana strategi penyelesaian patologi atau yang sering dikenal dengan penyakit dalam proses penyelenggaraan birokrasi. Mahasiswa juga akan mempelajari mengenai paradigma baru yakni *Collaborative governance* yang sedang berkembang sebagai upaya untuk mewujudkan tata kelolah kepemerintahan yang baik dengan melibatkan berbagai pihak baik dalam pemerintahan maupun diluar.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan (CPL)

- a. Mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis dan inovatif berdasarkan kaidah ilmiah serta bersikap professional, bertanggungjawab, dan mampu mengembangkan jejaring di dalam dan di luar lembaga (CPL 2).
- b. Mampu mengkaji berbagai permasalahan politik lokal dan demokrasi, mengembangkan produk politik yang kreatif dan inovatif berupa kajian terstruktur dan rancangan program/kebijakan, serta memanfaatkan teknologi dalam pengelolaan data dan informasi (CPL3).

3. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah (CPMK)

Mahasiswa mampu menelaah dan menjelaskan kembali konsep Patologi Birokrasi dan *Collaborative Goverance*.

4. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah (Sub-CPMK)

- a. Mahasiswa mampu memahami konsep patologi birokrasi.

- b. Mahasiswa mampu memahami tentang *Collaborative Governance*.

5. Indikator Penilaian

- a. Mampu menjelaskan kembali tentang patologi birokrasi.
- b. Mampu menjelaskan kembali tentang *Collaborative Governance*

6. Bentuk Penilaian

Dalam mempelajari modul 4 ini, bentuk penilaian dilakukan melalui non-test

7. Bentuk Pembelajaran

Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi

8. Metode Pembelajaran

Collaborative Learning

9. Penugasan Mahasiswa

Penugasan terstruktur (PT)

10. Materi Pembelajaran

Secara umum, materi pembelajaran dalam modul 4 ini adalah Patologi Birokrasi dan *Collaborative Governance*.

11. Bobot Penilaian

Bobot penilaian pada modul 4 ini yaitu 5%.

12. Persyaratan Kompetensi

Tidak ada (-)

13. Kegunaan Modul

Kegunaan dari Modul 4 ini adalah membantu mahasiswa memahami dan mampu menganalisis tentang patologi dalam penyelenggaraan birokrasi. Melalui modul 4 ini juga mahasiswa memiliki wawasan terkait dengan pola hubungan kerja (kolaborasi) dalam pemerintahan.

14. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Adapun beberapa materi pokok pembelajaran pada Modul 4 ini terbagi menjadi tiga kegiatan pembelajaran. Kegiatan pembelajaran 1 mengenai

Konsep patologi birokrasi, kegiatan pembelajaran 2 mengenai jenis dan penyebab patologi birokrasi, dan kegiatan pembelajaran 3 mengenai konsep dan kerangka kerja *Collaborative Goverance*.

B. Kegiatan Pembelajaran

1. Kegiatan Pembelajaran I

- a. Judul kegiatan pembelajaran: Konsep Patologi Birokrasi
- b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
- c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang konsep Patologi Birokrasi
- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
- e. Bobot Penilaian: 2%
- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai konsep Patologi Birokrasi
- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang konsep dasar Patologi Birokrasi
- i. Materi Pembelajaran
 - 1) Pengertian Patologi Birokrasi
 - 2) Ruang Lingkup Patologi Birokrasi
- j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Pengertian Patologi Birokrasi

Istilah patologi birokrasi sudah lama digunakan oleh para pakar atau ilmuwan Admininistrasi Publik dalam menggambarkan berbagai bentuk penyakit di tubuh birokrasi, seperti halnya Gerald E Caiden dan Bary Bozeman dari Amerika Serikat serta Sondang P. Siagian dari Indonesia. Sejumlah teori pun dikembangkan untuk mendiagnosa

sejumlah faktor penyebab mewabahnya penyakit birokrasi, terutama sekali dalam karakteristik birokrasi Weberian di mana model ini pada mulanya dirancang sedemikian rupa guna menciptakan birokrasi yang mampu beroperasi secara optimal, tetapi ternyata karakteristik birokrasi Weberian justru mengalami disfungsi (Hamirul, 2017) dengan berbagai gejala penyakit birokrasi yang menyertainya.

Jika mendengar kata “patologi” maka pikiran kita langsung tertuju pada ilmu kedokteran, kerena memang istilah “patologi” hanya dikenal dalam ilmu kedokteran sebagai “ilmu tentang penyakit”. Namun seiring dengan perkembangan zaman maka istilah patologi dipinjam dalam birokrasi karena begitu banyak penyakit dalam birokrasi, baik bersifat politis, ekonomi, sosial kultural, teknologi, maupun ketertiban dan keamanan yang dapat mengancam dan membunuh, sehingga perlu dicarikan terapi pengobatan yang paling efektif yaitu melalui pencegahan patologi birokrasi (Mustafa, 2018: 175).

Patologi birokrasi adalah istilah akademik yang lazim digunakan dalam ruang lingkup kajian Administrasi Publik. Secara etimologis, patologi dapat diasosiasikan dengan istilah penyakit sehingga perlu diberantas atau diobati. Dalam tubuh organisasi, patologi birokrasi adalah penyimpangan di dalam sistem organisasi. Beberapa aksi menyimpang yang dimaksudkan seperti; *mark up* anggaran, KKN, prosedur administrasi yang berbelitbelit, serta birokrasi yang gemuk dan terfragmentasi.

Patologi Birokrasi (*Bureaucracy pathology*) adalah himpunan dari perilaku-perilaku yang kadang-kadang disibukkan oleh para birokrat. Blau, Osborne, JW Schoorl mendefinisikan patologi birokrasi sebagai penyakit, perilaku negatif, atau deviasi yang dilakukan baik oleh individu pejabat maupun lembaga birokrasi secara kolektif. Fitur dari patologi birokrasi digambarkan oleh Victor A. Thompson (Hasyem & Ferizaldi, 2020: 151) seperti “sikap menyisih berlebihan, pemasangan taat pada aturan atau rutinitas-rutinitas dan prosedur-prosedur, perlawanhan terhadap perubahan, dan desakan picik atas hak-hak dari otoritas dan status”.

Risman Umar (2017) mendefinisikan bahwa patologi birokrasi adalah penyakit atau bentuk perilaku birokrasi yang menyimpang dari

nilai-nilai etis, aturan-aturan dan ketentuan- ketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku dalam birokrasi. Selanjutnya Siagian (Ulhak & Satriadin, 2017: 159) menyatakan bahwa patologi birokrasi menyatakan bahwa pentingnya patologi ialah agar diketahui berbagai jenis penyakit yang mungkin diderita oleh manusia. Analogi itulah yang berlaku pula bagi suatu birokrasi. Artinya agar seluruh birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul baik bersifat politik, ekonomi, sosiokultural dan teknologikal.

Patologi birokrasi diidentifikasi oleh Siagian dalam lima kelompok yaitu, patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi, patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan terampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, patologi yang timbul karena tindakan para aparatur birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif, dan patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan (Hamirul, 2017: 16).

Dalam paradigma Antonian dinyatakan bahwa *power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely* (kekuasaan cenderung korup, tapi kekuasaan yang absolute pasti korup), secara implisit juga menjelaskan birokrasi dalam hubungannya dengan kekuasaan akan mempunyai kecenderungan untuk menyelewengkan wewenangnya. Dalam hal ini selain sistem, juga aparaturnya. Karena itu perlu dipikirkan juga para birokrat yang sudah terlalu lama berkuasa dan kecenderungannya menggunakan wewenangnya. Ini juga termasuk patologi birokrasi itu sendiri.

Erziony Halevy dalam Mustafa (2018: 176) melihat kekuasaan birokrasi publik menjadi sangat kuat dan luas, karena:

- a) Semakin meningkatnya ruang intervensi pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi;
- b) Meningkatnya kompleksitas tugas pemerintah;
- c) Kemampuan untuk memanfaatkan teknologi yang semakin

berguna dalam pembuatan keputusan politik;

- d) Memiliki sumber informasi;
- e) Pejabat politik memiliki sumber daya serta selalu ada (tidak dibatasi waktu/periode);
- f) Pejabat politik tidak selalu memiliki kepentingan atau kontrol terhadap seluruh persoalan birokrasi;
- g) Menurunnya kekuasaan parlemen; dan
- h) Adanya proses pergantian kepemimpinan yang menjadi areal birokrasi mencari peluang atau pengaruh.

Patologi birokrasi adalah penyakit dalam birokrasi Negara yang muncul akibat perilaku para birokrat dan kondisi yang membuka kesempatan untuk itu, baik yang menyangkut politis, ekonomis, sosial kultural dan teknologikal. Patologi birokrasi atau penyakit birokrasi adalah “hasil interaksi antara struktur birokrasi yang salah dan variabel-variabel lingkungan yang salah”. Patologi birokrasi muncul dikarenakan hubungan antar variabel pada struktur birokrasi yang terlalu berlebihan, seperti rantai hierarki panjang, spesialisasi, formalisasi dan kinerja birokrasi yang tidak linear.

Patologi birokrasi dapat saja dapat terwujud dalam ketidakmampuan pejabat politik dieksekutif (terpilih karena mandat politik). Dalam hal ini patologi birokrasi dapat dilihat dari perspektif kelembagaan, kepemimpinan politik di eksekutif, perilaku para elit birokrasi maupun perilaku para birokrat pelaksana itu sendiri atau gabungan dari unsur-unsur.

2) Ruang Lingkup Patologi Birokrasi

Adapun ruang lingkup patologi birokrasi itu sendiri bila menggunakan terminologi Smith berkenaan dengan kinerja birokrasi yang buruk, dapat dipetakan dalam dua konsep besar yakni:

- a) *Disfunctions of bureaucracy*, yakni berkaitan dengan struktur, aturan, dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi secara kelembagaan yang jelek, sehingga tidak mampu mewujudkan kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi secara institusi.

b) Mal administration, yakni berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi: perilaku korup, tidak sensitive, arogan, misinformasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada di dalam birokrasi.

Bentuk patologi birokrasi yang ditinjau dari perspektif perilaku birokrat merefleksikan bahwa birokrat sebagai pemilik kewenangan menyelenggarakan pemerintahan tentu memiliki kekuasaan “*relative*” yang sangat rentan terhadap dorongan untuk melakukan hal-hal yang menguntungkan diri dan kelompoknya yang diwujudkan dalam berbagai perilaku buruk. Suatu perilaku itu dikatakan baik bila secara universal semua orang bersepakat mengakui suatu perubahan yang menunjukkan tingkah laku seseorang memang baik. Sedangkan sebaliknya perilaku itu dikatakan buruk bila secara universal semua orang sepakat menyatakan bahwa tangkah laku seseorang itu buruk. Karena hakekatnya hanya dua jenis perilaku itu yang ada dalam diri manusia, yakni baik dan buruk yang semuanya itu tergantung dari manusia sendiri. Dikaitkan dengan patologi birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam perspektif perilaku, maka yang dijadikan indikator adalah berbagai perilaku buruk dari birokrat itu sendiri.

Banyaknya penyakit yang melekat pada birokrasi, maka dari itu diperlukan adanya suatu penanggulangan untuk memperbaiki birokrasi agar lebih baik, cepat tanggap dan mampu merespon apa yang menjadi kepentingan masyarakat. Beberapa hal yang perlu dilakukan dalam rangka mengatasi birokrasi atau bahasa lainnya menyembuhkan penyakit-penyakit kronis yang melekat pada birokrasi yaitu, mengembangkan kebijakan pembangunan birokrasi yang holistik (menyeluruh) agar mampu menyentuh semua dimensi baik itu sistem, struktur, budaya, dan perilaku birokrasi; mengembangkan sistem politik yang demokratis dan mampu mengontrol jalannya pemerintahan dengan maksud agar pemerintah lebih transparan, tanggung jawab terhadap apa yang mereka lakukan dan masyarakat dengan mudah mengakses informasi publik; mengembangkan birokrasi berbasis teknologi informasi dan

komunikasi seperti, *e-government*, *eprocurement* untuk mempermudah interaksi antara masyarakat dengan para pemberi layanan. Akan tetapi sistem berbasis teknologi tersebut tetap perlu dimonitoring dan dikawal terkait dengan pengimplementasiannya guna meminimalisir terjadinya kecurangan yang dilakukan birokrasi (Yuningsih, 2019: 284).

Berikut alternatif pemecahan masalah patologi di tubuh birokrasi dalam membangun pelayanan publik yang efisien, responsif, dan akuntabel dan transparan perlu ditetapkan kebijakan yang menjadi pedoman perilaku aparatur birokrasi pemerintah sebagai berikut:

- a) Dalam hubungan dengan berpola patron klien tidak memiliki standar pelayanan yang jelas/pasti, tidak kreatif. Perlu membuat peraturan Undang-Undang pelayanan publik yang memihak pada rakyat.
- b) Dalam hubungan dengan struktur yang gemuk, kinerja berbelit-belit, perlu dilakukan restrukturisasi birokrasi pelayanan publik.
- c) Untuk mengatasi korupsi, kolusi, dan nepotisme selain hal diatas diharapkan pemerintah menetapkan perundangan dibidang infomatika (IT) sebagai bagian pengembangan dan pemanfaatan *e-Government* agar penyelenggaraan pelayanan publik terdapat transparasi dan saling kontrol.
- d) Setiap daerah provinsi dan kabupaten dituntut membuat Perda yang jelas mengatur secara seimbang hak dan kewajiban dari penyelenggara dan pengguna pelayanan publik.
- e) Setiap daerah diperlukan lembaga Ombudsman. Lembaga ini bisa berfungsi ingin mendudukan warga pada pelayanan yang prima. Ombudsman harus diberikan kewenangan yang memadai untuk melakukan investigasi dan mencari penyelesaian yang adil terhadap perselisihan antara pengguna jasa dan penyelenggara dalam proses pelayanan publik.
- f) Peran kualitas sumber daya aparatur sangat mempengaruhi kualitas pelayanan, untuk itu kemampuan kognitif yang

bersumber dari intelegensi dan pengalaman, skill atau ketrampilan, yang didukung oleh sikap (*attitude*) merupakan faktor yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah patologi atau penyakit birokrasi yang berhubungan dengan pelayanan publik. Untuk itu pelatihan diharapkan mampu menjadi program yang berkelanjutan agar sumber daya aparatur memeliki kecerdasan inteltual, emosional dan spiritual sebagai landasan dalam pelayanan publik.

Pengembangan sumber daya aparatur bukanlah satu-satunya cara untuk keluar dari kemelut birokrasi. Tetapi sebagai sebuah usaha tentu ada hasilnya, keseluruhan pembinaan kualitas birokrasi atau aparatur pemerintah setidaknya ada setitik pencerahan, namun harus tetap ditingkatkan secara terus menerus agar dapat diciptakan sosok birokrasi atau aparatur yang profesional dan berkarakter. Dengan usaha-usaha yang seperti telas disampaikan pada pembahasan diatas diharapkan dapat mewujudkan *Good Governance*. Meningkatkan profesionalisme birokrasi melalui perubahan paradigma, perilaku dan orientasi pelayanan kepada publik.

k. Rangkuman

Patologi birokrasi adalah penyakit dalam birokrasi Negara yang muncul akibat perilaku para birokrat dan kondisi yang membuka kesempatan untuk itu, baik yang menyangkut politis, ekonomis, sosial kultural dan teknologikal. Patologi birokrasi diidentifikasi oleh Siagian dalam lima kelompok yaitu, patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi, patologi yang disebabkan karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan dan terampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, patologi yang timbul karena tindakan para aparat birokrasi yang melanggar norma-norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrat yang bersifat disfungsional atau negatif, dan patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi dalam lingkungan pemerintahan. Adapun ruang lingkup patologi birokrasi itu sendiri bila menggunakan terminologi Smith berkenaan dengan kinerja birokrasi yang buruk, dapat dipetakan dalam dua

konsep besar yakni; *Disfunctions of bureaucracy*, dan Mal administration.

1. Latihan dan Lembar Kerja Praktek
 - 1) Mahasiswa melakukan review terhadap hasil bacaan mengenai patologi birokrasi.
 - 2) Mahasiswa membaca dan melakukan review tentang ruang lingkup patologi birokrasi.
 - 3) Mahasiswa menganalisa kondisi birokrasi di Indonesia dari aspek patologi birokrasi.
- m. Evaluasi Pembelajaran
 - 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review berkaitan dengan patologi birokrasi.
 - 2) Mahasiswa menyampaikan hasil review tentang ruang lingkup patologi birokrasi.
 - 3) Mahasiswa mampu memberikan analisis tentang patologi birokrasi di Indonesia.
- n. Umpam Balik
 - 1) Kejelasan penyampaian hasil review.
 - 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

2. Kegiatan Pembelajaran II
 - a. Judul kegiatan pembelajaran: Jenis dan Penyebab Patologi Birokrasi
 - b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
 - c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang Jenis dan Penyebab Patologi Birokrasi
 - d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
 - e. Bobot Penilaian: 1%
 - f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
 - g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan

kembali mengenai Jenis dan Penyebab Patologi Birokrasi

- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang Jenis dan Penyebab Patologi Birokrasi
- i. Materi Pembelajaran
 - 1) Jenis-Jenis Patologi Birokrasi
 - 2) Penyebab Patologi Birokrasi
- j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Jenis Patologi Birokrasi

Adapun beberapa jenis penyakit birokrasi yang sudah sangat dikenal dan dirasakan masyarakat yaitu ketika setiap mengurus sesuatu dikantor pemerintah, pengurusannya berbelitbelit, membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang besar, pelayanannya kurang ramah, terjadinya praktek kolusi, korupsi dan nepotisme dan lain-lain. Sedangkan penyakit birokrasi yang lebih sistemik banyak sebutan yang diberikan terhadapnya yaitu antara lain; politisasi birokrasi, otoritarian birokrasi, birokrasi kata belece.

Jenis Patologi birokrasi menurut Siagian dalam Yuningsih (2019: 279) ada beberapa patologi birokrasi yang dapat dijumpai, antara lain:

- a) Penyalahgunaan wewenang dan tanggung jawab;
- b) Pengaburan masalah;
- c) Indikasi korupsi, kolusi dan nepotisme;
- d) Indikasi mempertahankan status quo;
- e) Empire bulding (membina kerajaan);
- f) Ketakutan pada perubahan, inovasi dan resiko;
- g) Ketidakpedulian pada kritik dan saran;
- h) Takut mengambil keputusan;
- i) Kurangnya kreativitas dan eksperimentasi;
- j) Kredibilitas yang rendah, kurang visi yang imajinatif; dan
- k) Minimnya pengetahuan dan keterampilan, dll.

Di sisi lain, macam-macam Patologi birokrasi dalam tulisan Yuningsih (2019: 281-282) meliputi:

- a) Paternalistik, yaitu atasan bagaikan seorang raja yang wajib

dipatuhi dan dihormati, diperlakukan spesial, tidak ada kontrol secara ketat, dan pegawai bawahan tidak memiliki tekad untuk mengkritik apa saja yang telah dilakukan atasan. Hal tersebut menjadikan pelayanan publik kurang maksimal dikarenakan sikap bawahan yang terlalu berlebihan terhadap atasan sehingga birokrasi cenderung mengabaikan apa yang menjadi kepentingan masyarakat sebagai warga negara yang wajib menerima layanan sebaik mungkin;

- b) Pembengkakan anggaran, terdapat beberapa alasan mengapa hal ini sering terjadi yaitu: semakin besar anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan semakin besar pula peluang untuk memark-up anggaran, tidak adanya kejelasan antara biaya dan pendapatan dalam birokrasi publik, terdapatnya tradisi memotong anggaran yang diajukan pada proses perencanaan anggaran sehingga memunculkan inisiatif pada orang yang mengajukan anggaran untuk melebih-lebihkan anggaran, dan kecenderungan birokrasi mengalokasikan anggaran atas dasar input. Pembengkakan anggaran akan semakin meluas ketika kekuatan civil society lemah dalam mengontrol pemerintah;
- c) Prosedur yang berlebihan akan mengakibatkan pelayanan menjadi berbelit-belit dan kurang menguntungkan bagi masyarakat ketika dalam keadaan mendesak;
- d) Pembengkakan birokrasi, dapat dilakukan dengan menambah jumlah struktur pada birokrasi dengan alasan untuk meringankan beban kerja dan lain-lain yang sebenarnya struktur tersebut tidak terlalu diperlukan keberadaannya.
- e) Akibatnya banyak dana APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang dikeluarkan oleh pemerintah yang secara tidak langsung dapat merugikan Negara. Sehingga anggaran menjadi kurang tepat sasaran.
- f) Fragmentasi birokrasi, banyaknya kementerian baru yang dibuat oleh pemerintah lebih sering tidak didasarkan pada suatu kebutuhan untuk merespon kepentingan masyarakat

agar lebih terwadahi tetapi lebih kepada motif tertentu.

Selain dari beberapa pandangan di atas, Siagian (2017) menyebut serangkaian contoh penyakit (patologi) birokrasi yang lazim dijumpai. Penyakit-penyakit tersebut dapat dikategorikan dalam lima macam:

- a) Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya menejerial para pejabat dilingkungan birokrasi (birokrat). Diantara patologi jenis ini antara lain, penyalahgunaan wewenang dan jabatan, menerima suap, arogansi dan intimidasi, kredibilitas rendah, dan nepotisme.
- b) Patologi yang timbul karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan ketrampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional. Diantara patologi jenis ini antara lain, ketidak telitian dan ketidak cekatan, ketidak mampuan menjabarkan kebijakan pimpinan, rasa puas diri, bertindak tanpa pikir, kemampuan rendah, tidak produktif, dan kebingungan.
- c) Patologi yang timbul karena karena tindakan para anggota birokrasi melanggar norma hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Diantara patologi jenis ini antara lain, menerima suap, korupsi, ketidak jujuran, kleptokrasi, dan *mark up* anggaran.
- d) Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrasi yang bersifat disfungsional atau negatif. Diantara patologi jenis ini antara lain, bertindak sewenang-wenang, konspirasi, diskriminatif, dan tidak disiplin.
- e) Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi di lingkungan pemerintah. Diantara patologi jenis ini antara lain, eksplorasi bawahan, motivasi tidak tepat, beban kerja berlebihan, dan kondisi kerja kurang kondusif (Ulhak & Satriadin, 2017: 159).

2) Penyebab Patologi Birokrasi

Apabila ditelusuri lebih jauh, gejala patologi dalam birokrasi, menurut Siagian (Yuningsih, 2019: 277-278) bersumber pada lima masalah pokok yang antara lain meliputi:

- a) Pertama, persepsi gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini mengakibatkan bentuk patologi seperti penyalahgunaan wewenang dan jabatan menerima sogok, dan nepotisme.
- b) Kedua, rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, mengakibatkan produktivitas dan mutu pelayanan yang rendah, serta pegawai sering berbuat kesalahan.
- c) Ketiga, tindakan pejabat yang melanggar hukum, dengan "penggemukan" pemberian, menerima sogok, korupsi dan sebagainya.
- d) Keempat, manifestasi perilaku birokrasi yang bersifat disfungsional atau negatif, seperti: sewenang-wenang, purapura sibuk, dan diskriminatif.
- e) Kelima, akibat situasi internal berbagai instansi pemerintahan yang berakibat negatif terhadap birokrasi, seperti: imbalan dan kondisi kerja yang kurang memadai, ketiadaan deskripsi dan indikator kerja, dan sistem pilih kasih.

Istilah patologi lazim digunakan dalam wacana akademis di lingkungan administrasi publik untuk menjelaskan berbagai praktik penyimpangan dalam birokrasi, seperti; paternalisme, pembengkakan anggaran, prosedur yang berlebihan, fragmentasi birokrasi, dan pembengkakan birokrasi. Untuk keperluan teoritik, maka dimensi-dimensi patologis yang disebutkan terakhir akan diuraikan secara singkat seperti berikut:

- a) Birokrasi Paternalistik

Perilaku birokrasi paternalistik adalah hasil dari proses interaksi yang intensif antara struktur birokrasi yang hierarkis dan budaya paternalistik yang berkembang dalam masyarakat. Struktur birokrasi yang hierarkis cenderung membuat pejabat bawahan menjadi sangat tergantung pada atasannya. Ketergantungan itu kemudian mendorong mereka untuk memperlakukan atasannya secara berlebihan dengan

menunjukkan loyalitas dan pengabdian yang sangat tinggi kepada pimpinan dan mengabaikan perhatiannya kepada para pengguna layanan yang seharusnya menjadi perhatian utama.

Struktur birokrasi yang hierarkis mendorong pejabat bawahan untuk menunjukkan loyalitas dan penghormatan kepada atasan secara berlebihan, karena seorang pejabat bawahan hanya memiliki satu atasan. Pejabat atasan memiliki peran yang penting dalam pengembangan karier pegawai, karena informasi mengenai kinerja pegawai sangat ditentukan oleh atasannya. Bahkan penilaian kinerja pegawai itu dilakukan oleh atasan langsung. Informasi mengenai kinerja pegawai atau pejabat itu kemudian diteruskan oleh atasan langsung kepada pejabat atasan yang lebih tinggi.

Peranan atasan langsung dalam penilaian kinerja menjadi sangat penting sehingga wajar apabila para pejabat birokrasi cenderung memperlakukan atasannya secara berlebihan. Mereka cenderung menunjukkan perilaku ABS, yaitu memberikan laporan yang baik dan menyenangkan atasan dengan menciptakan distorsi informasi. Akibatnya, para pejabat atasan seringkali menjadi kurang memahami realitas masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Berbagai persoalan yang dikeluhkan oleh pengguna layanan tidak tersampaikan pada pejabat atasan, namun tidak diatasi sendiri oleh petugas pelayanan karena mereka tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk meresponsnya. Mereka beranggapan bahwa menyampaikan persoalan yang terkait dengan pelaksanaan tugasnya dapat menciptakan penilaian buruk dari pejabat atasan terhadap kinerja mereka. Akibatnya responsivitas birokrasi dan pejabatnya terhadap dinamika lingkungannya menjadi sangat rendah.

b) Prosedur Yang Berlebihan

Prosedur yang berlebihan merupakan bentuk penyakit birokrasi publik yang menonjol di berbagai instansi pelayanan publik di Indonesia. Birokrasi publik bukan hanya mengembangkan prosedur yang rigid dan kompleks, tetapi

juga mengembangkan ketataan terhadap prosedur secara berlebihan. Dalam birokrasi publik, prosedur bukan lagi sebagai fasilitas yang dibuat untuk membantu penyelenggaraan layanan tetapi sudah menjadi seperti berhala yang harus ditaati oleh para pejabat birokrasi dalam kondisi apapun. Bahkan prosedur sudah menjadi tujuan birokrasi itu sendiri dan menggusur tujuan yang semestinya, yaitu melayani publik secara professional dan bermartabat. Apapun penyebabnya, pelanggaran terhadap prosedur selalu dianggap sebagai penyimpangan dan karena itu pelanggarannya harus diberi sanksi.

Dalam birokrasi Weberian pengembangan prosedur yang rinci dan tertulis dilakukan untuk menciptakan kepastian pelayanan. Prosedur tertulis yang jelas dan rinci sebenarnya diperlukan oleh pejabat birokrasi sebagai penyelenggara layanan ataupun oleh para pengguna layanan. Para pejabat birokrasi memerlukan prosedur yang rinci dan tertulis karena dengan prosedur seperti itu mereka terhindar dari keharusan mengambil keputusan. Keberadaan prosedur pelayanan sangat membantu mereka dalam menentukan tindakan yang harus dilakukan untuk merespon berbagai persoalan yang muncul dalam penyelenggaraan layanan. Risiko melakukan kesalahan dalam mengambil keputusan bias dihindari dengan adanya prosedur pelayanan yang tertulis dan rinci.

Prosedur yang tertulis dan rinci juga menguntungkan bagi para pengguna layanan, karena mereka dapat lebih mudah memahami hak dan kewajibannya dalam mengakses pelayanan. Mereka juga menjadi semakin mudah mengetahui apakah hak-haknya sebagai warga negara dilanggar oleh para pejabat birokrasi atau tidak pada saat mereka mengakses pelayanan publik. Para pengguna layanan juga menjadi lebih mudah untuk turut serta mengontrol proses penyelenggaraan layanan publik. Tanpa prosedur yang jelas dan rinci maka sangat sulit bagi para pengguna layanan untuk memahami hak dan kewajibannya ataupun menjalankan peran kontrol terhadap proses penyelenggaraan layanan publik. Oleh

karena itu, prosedur yang rinci dan tertulis sebenarnya diperlukan oleh pejabat birokrasi dan pengguna layanan. Tidaklah mengherankan jika prosedur kemudian berkembang semakin banyak sehingga menjadikan birokrasi mengalami over regulation yang juga merupakan salah satu penyakit birokrasi.

c) Pembengkakan Birokrasi

Mengamati sejarah perkembangan berbagai birokrasi pemerintah di Indonesia dengan mudah dapat dilihat perkembangan sejumlah birokrasi yang semula dibentuk dengan misi yang jelas dan struktur yang ramping, tetapi dalam waktu singkat birokrasi tersebut sudah berubah menjadi kerajaan birokrasi yang besar. Kecenderungan seperti ini sebenarnya bukan hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga terjadi di negara-negara lainnya. Fenomena ini lazim terjadi karena memang ada kecenderungan dari internal birokrasi untuk mengembangkan diri seiring dengan kegiatan untuk memperbesar kekuasaan dan anggaran.

Menurut Dwiyanto terdapat dua cara yang biasanya ditempuh untuk membengkakkan birokrasi. Cara pertama dilakukan dengan memperluas misi birokrasi. Pada saat pemerintah membentuk satuan birokrasi tertentu biasanya pemerintah memiliki gambaran yang jelas mengenai misi yang akan diemban oleh satuan birokrasi itu. Misi itu juga yang menjadi alasan dibentuknya sebuah atau beberapa satuan birokrasi. Namun, setelah terbentuk, para pejabat di birokrasi itu untuk selanjutnya cenderung memperluas misi birokrasi. Alasan utama yang mendorong mereka memperluas misi birokrasi tidak lain adalah keinginan para pejabat itu untuk dapat mengakses kekuasaan dan anggaran yang lebih besar.

Cara kedua untuk membengkakkan birokrasi adalah dengan melakukan kegiatan di luar misinya. Tindakan seperti ini banyak sekali dilakukan oleh satuan-satuan birokrasi, baik di pemerintah pusat maupun daerah. Munculnya inisiatif untuk membengkakkan birokrasi juga disebabkan oleh cara

pengalokasian anggaran yang berorientasi pada input. Karena alokasi anggaran didasarkan pada input, maka birokrasi dan para pejabatnya yang ingin memperoleh anggaran besar cenderung memperbesar input. Cara termudah untuk memperbesar input adalah dengan menciptakan banyak kegiatan.

d) Fragmentasi Birokrasi

Fragmentasi adalah pengkotat-kotakan birokrasi ke dalam sejumlah satuan yang masing-masing memiliki peran tertentu. Fragmentasi birokrasi memiliki beberapa interpretasi. Fragmentasi birokrasi dapat menunjukkan derajat spesialisasi dalam birokrasi. Dalam konteks ini pembentukan satuan-satuan birokrasi didorong oleh keinginan untuk mengembangkan birokrasi yang mampu merespons permasalahan publik yang cenderung semakin kompleks. Namun, fragmentasi birokrasi yang tinggi juga dapat disebabkan oleh sejumlah motif lainnya. Pemerintah mengembangkan satuan birokrasi dalam jumlah banyak bias saja bukan karena keinginan pemerintah untuk merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara efisien dan efektif, malainkan karena adanya tujuan tertentu.

Berikut alternatif pemecahan masalah patologi di tubuh birokrasi di Indonesia dalam membangun pelayanan publik yang efisien, responsif, dan akuntabel dan transparan perlu ditetapkan kebijakan yang menjadi pedoman perilaku aparatur birokrasi pemerintah sebagai berikut:

- a) Dalam hubungan dengan berpola patron-klien tidak memiliki standar pelayanan yang jelas/pasti, tidak kreatif. Perlu membuat peraturan Undang-Undang pelayanan publik yang memihak pada rakyat.
- b) Dalam hubungan dengan struktur yang gemuk, kinerja berbelit-belit, perlu dilakukan restrukturisasi birokrasi pelayanan publik.
- c) Untuk mengatasi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme selain hal diatas diharapkan pemerintah menetapkan perundangan

dibidang infomatika (IT) sebagai bagian pengembangan dan pemanfaatan *e Goverment* agar penyelenggaraan pelayanan publik terdapat transparasi dan saling kontrol.

- d) Setiap daerah provinsi dan kabupaten dituntut membuat Perda yang jelas mengatur secara seimbang hak dan kewajiban dari penyelenggara dan pengguna pelayanan publik.
- e) Setiap daerah diperlukan lembaga Ombusman. Lembaga ini bisa berfungsiingin mendudukan warga pada pelayanan yang prima. Ombusman harus diberikan kewenangan yang memadai untuk melakukan investigasi dan mencari penyelesaian yang adil terhadap perselisihan antara pengguna jasa dan penyelenggara dalam proses pelayanan publik.
- f) Peran kualitas sumber daya aparatur sangat mempengaruhi kualitas pelayanan, untuk itu kemampuan kognitif yang bersumber dari intelegensi dan pengalaman, skill atau ketrampilan, yang didukung oleh sikap (*attitude*) merupakan faktor yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah patologi atau penyakit birokrasi yang berhubungan dengan pelayanan publik di Indonesia. Untuk itu pelatihan diharapkan mampu menjadi program yang berkelanjutan agar sumber daya aparatur memiliki kecerdasan inteltual,emosional dan spiritual sebagai landasan dalam pelayanan publik.

Kutipan Lord Acton dalam Yuningsih (2019: 300) "*Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*" (Kekuasaan cenderung untuk berbuat korupsi, kekuasaan yang absolut berkorupsi secara absolut pula) secara implisit menjelaskan hubungan bagaimana seseorang yang berkuasa terlalu lama akan mempunyai kecenderungan untuk menyelewengkan kekuasannya. Manifestasinya dalam bentuk KKN. Sehingga langkah strategis pertama yang harus diambil adalah menempatkan para birokrat yang sudah terlalu lama berkuasa berkecimpung di dalam urusan pelayanan ke posisi yang lain (*tour of duty*). Baik itu rotasi horisontal ataupun promosi vertikal.

Langkah strategis yang kedua adalah dengan sedini mungkin

mengenalkan teknologi informasi di lingkungan Pemerintah. Yang pertama dengan menghindarkan interaksi/transaksi uang cash antara pelanggan dan pelayan. Hal ini didasarkan atas asumsi bahwa semakin sering seseorang mengadakan kontak langsung dengan uang tunai, semakin besar pula kesempatan orang itu untuk mengadakan KKN. Walaupun katakanlah sudah secara ekspilist diterangkan biaya serta waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan proses pelayanan, akan tetapi praktik di lapangan akan berbicara lain. Hal seperti ini dapat disiasati dengan menyediakan mesin.

Cara lain dapat berupa transfer uang di bank dengan sistem online dengan mengadakan kerjasama antara pihak penyedia layanan (Pemerintah Daerah) dengan pihak bank. Yang kedua, ditinjau dari sudut pandang pengguna jasa pelayanan, yaitu dengan memperkenalkan budaya antri yang tersistematis melalui pengadaan mesin antri (*queuing machine*). Kenapa budaya antri? Karena masyarakat Indonesia pada umumnya masih belum menganggap antri sebagai pola atau gaya hidup yang efektif. Sistem ini telah banyak diaplikasikan di instansi-instansi swasta dan hasilnya pun cukup efektif untuk menciptakan suasana yang tertib dan kondusif.

Kemudian berkenaan dari pihak birokrat sendiri sebagai penyedia monopoli pelayanan publik, sebagai wujud pertanggungjawaban langsung (*direct responsibility*) kepada pengguna jasa layanan, alangkah lebih baiknya apabila di luar loket pelayanan dipasang nama petugas pelayanan yang bertugas pada hari itu sehingga langkah strategis ketiga ini diharapkan apabila terjadi ketidakpuasan pelanggan kepada penyedia jasa layanan akan langsung dapat dicatat nama petugasnya dan segera bisa ditindaklanjuti.

Ketiga langkah strategis di atas hanyalah beberapa cara di antara sekian banyak cara yang dapat ditempuh Pemerintah dalam mengeliminasi tindakan KKN yang sudah berakar di setiap lini kehidupan bangsa kita. Memang sebenarnya akar dari tindakan KKN ini tidak terlepas dari belum terpenuhinya kesejahteraan aparatur negara, kaitannya dengan pendapatan take home pay mereka. Akan tetapi, berdasarkan penelitian dari *The World Bank Development Research Group Public Service Delivery* (Juni, 2001) meragukan mengenai gaji kecil aparatur negara merupakan alasan untuk

melakukan korupsi. Hanya disebutkan disana bahwa merubah struktur penggajian mungkin suatu bagian yang penting dalam reformasi birokrasi, tapi seharusnya jangan dilihat sebagai alat utama untuk melawan korupsi.

k. Rangkuman

Beberapa jenis penyakit birokrasi yang sudah sangat dikenal dan dirasakan masyarakat yaitu ketika setiap mengurus sesuatu dikantor pemerintah, pengurusannya berbelitbelit, membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang besar, pelayanannya kurang ramah, terjadinya praktik kolusi, korupsi dan nepotisme dan lain-lain. Sedangkan penyakit birokrasi yang lebih sistemik banyak sebutan yang diberikan terhadapnya yaitu antara lain; politisasi birokrasi, otoritarian birokrasi, birokrasi kata *belece*.

Apabila ditelusuri lebih jauh, gejala patologi dalam birokrasi, menurut Siagian (Yuningsih, 2019: 277-278) bersumber pada lima masalah pokok yang antara lain meliputi: 1) persepsi gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi, 2) rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, 3) tindakan pejabat yang melanggar hukum, dengan "penggemukan" pembiayaan, menerima sogok, korupsi dan sebagainya, 4) manifestasi perilaku birokrasi yang bersifat disfungsional atau negatif, dan 5) akibat situasi internal berbagai instansi pemerintahan yang berakibat negatif terhadap birokrasi.

l. Latihan dan Lembar Kerja Praktek

- 1) Mahasiswa melakukan review terhadap jenis dan penyebab patologi birokrasi.
- 2) Mahasiswa menganalisis penyebab patologi birokrasi di Indonesia dengan pendekatan teori.

m. Evaluasi Pembelajaran

- 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review mengenai jenis dan penyebab patologi birokrasi.
- 2) Mahasiswa mampu memberikan analisis berkaitan dengan penyebab patologi birokrasi di Indonesia.

- n. Umpam Balik
 - 1. Kejelasan penyampaian hasil review.
 - 2. Kesesuaian penjelasan dengan materi.
- 3. **Kegiatan Pembelajaran III**
 - a. Judul kegiatan pembelajaran: *Collaborative Goverance*
 - b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
 - c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang konsep *Collaborative Goverance*
 - d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
 - e. Bobot Penilaian: 2%
 - f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
 - g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai *Collaborative Goverance*
 - h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang konsep dan model kerangka kerja *Collaborative Goverance*
 - i. Materi Pembelajaran
 - 1) Konsep *Collaborative Goverance*
 - 2) Model Kerangka Kerja *Collaborative Governance*
 - j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Konsep Collaborative Goverance

Desain kebijakan yang tidak konsisten dan implementasi kebijakan yang tidak berkelanjutan sering dikaitkan dengan penggunaan pandangan yang terlalu sempit, statis dan non-sistemik yang tidak cukup kuat untuk kompleksitas dinamis dari serentetan masalah sosial saat ini (Noor dkk., 2022: 37). Lahat et.al menjelaskan bahwa kegagalan untuk mempertimbangkan kompleksitas dinamis dari masalah publik dapat meningkatkan risiko penolakan kebijakan dan perilaku sistem yang berlawanan dengan intuisi dan tidak dapat

diprediksi yang mungkin mencoba dipengaruhi oleh badan publik melalui tindakannya sendiri (Sher-Hadar et al., 2020).

Kondisi tersebut mendorong kita untuk memikirkan alternatif *new public management* dengan elemen sentral difokuskan pada hubungan kolaboratif antara warga dan administrator publik. Hubungan ini didasarkan pada pengetahuan dan pengambilan keputusan bersama daripada kontrol kebijakan publik. Christensen dan Laegreid berpendapat bahwa *new public management* adalah konsep yang kompleks dan paket reformasi tanpa definisi yang jelas (Noor dkk., 2022: 37).

Ansell dan Gash mengistilahkan *collaborative governance* merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan di luar pemerintahan atau negara, berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik.

Collaborative governance merupakan kegiatan atau strategi dalam ranah publik yang mempertemukan para pemangku kepentingan dari berbagai sektor untuk merancang dan melaksanakan suatu kebijakan atau program. Meningkatnya minat terhadap mekanisme *collaborative governance* bersumber dari potensi manfaat melibatkan berbagai aktor untuk menangani masalah kapasitas dan legitimasi pemerintahan. *Collaborative governance* menawarkan strategi tata kelola yang berbeda dari privatisasi dan regulasi, yang telah digunakan untuk menjawab tantangan yang dihadapi pemerintah (Lihi Lahat dkk., 2020).

Reformasi ini berupaya untuk mengatasi beberapa konsekuensi yang tidak diinginkan dari reformasi *new public management* seperti fragmentasi lembaga pemerintah. Mereka menanggapi kebutuhan untuk memperkuat kapasitas pemerintah karena tren privatisasi yang melemahkan pengetahuan dan keahlian lembaga pemerintah, serta kemampuan mereka untuk merancang dan melaksanakan kebijakan (Baker dan Stoker 2013). Model *collaborative governance* mengubah pandangan publik dari “*customer*” menjadi “*citizen*” membangun dan memperkuat kepercayaan sebagai komponen dasar dari aktivitas di dalam dan di antara organisasi, meningkatkan kerja sama di antara

berbagai aktor, dan menyoroti pentingnya mengidentifikasi dan menerapkan nilai-nilai publik (*public value*).

Para pemangku kepentingan berbagi tanggung jawab atas hasil kebijakan karena mereka terlibat dalam proses pengambilan keputusan formal dalam forum lembaga pemerintah. Ini adalah poin penting, meskipun tanggung jawab pada akhirnya berada di tangan negara. Ansell (2012) menerangkan enam komponen dari *collaborative governance*: (1) inisiatif dari badan publik (2) adanya aktor non-pemerintah; (3) peserta dilibatkan secara langsung dalam perancangan kebijakan (4) forum diselenggarakan secara formal dan secara kolektif (5) bertujuan untuk mencapai keputusan berdasarkan mufakat dan (6) fokus kerjasama pada kebijakan publik atau pengelolaan program publik. *Collaborative governance* mencerminkan kolaborasi yang lebih intens yang menuntut saling ketergantungan di antara para pelaku, pengembangan gagasan bersama, dan terbangunnya sinergi di antara para peserta untuk menemukan solusi baru (Keast & Myrna Mandell, 2014).

Ansell dan Gash menguraikan gambaran *collaborative governance* pada tingkat lanjut yang mencakup semua komponen, sebagai berikut:

- a) Ditujukan untuk mencapai tujuan publik.
- b) Dilakukan bila ada peluang untuk menciptakan nilai publik (*public value*) yang tidak dapat dicapai dengan cara lain.
- c) Pengaturan tata kelola.
- d) Satu atau lebih badan publik (pemerintah pusat, kementerian pemerintah, perusahaan pemerintah, otoritas lokal) terlibat dengan atau bersedia untuk terlibat langsung dengan pemangku kepentingan non-negara.
- e) Inisiatif bisa berasal dari salah satu peserta.
- f) Formal.
- g) Kolektif.
- h) Musyawarah.
- i) Ditujukan untuk membangun konsensus, memperkuat kepercayaan antara peserta, dan berbagi keahlian dan pengetahuan.

- j) Bertanggung jawab atas keputusan anggaran.
- k) Menerapkan kebijakan publik atau mengelola program atau aset.

Pada awalnya *collaborative governance* lahir di masa *paradigm governance*, bertepatan dengan berkembangan teknologi dan sumber daya manusia yang membuat pemerintah berhadapan dengan persoalan-persoalan rumit yang tidak bisa diatasi sendiri oleh pemerintah tanpa melibatkan stakeholders atau aktor diluar pemerintah. Dalam hal ini Charalabidis dan Loukis mengatakan hadirnya konsep *Collaborative Governance* untuk mengatasi permasalahan publik pemerintah tidak bisa menyelesaikan sendiri, karena pemerintah memiliki keterbatasan waktu, maka dari itu perlu adanya pola kerjasama atau yang disebut dengan kolaborasi yang mengajak aktor di luar pemerintah yang mampu ikut dalam proses kebijakan publik (Charalabidis & Loukis, 2012). Senada dengan apa yang diutarakan Gray., et al. (2017) menyebut *collaborative governance* sebagai instrumen kebijakan publik.

Emerson dan Nabatchi menjelaskan bahwa *Collaborative Governance* adalah sebuah metode perumusan kebijakan publik serta manajemen publik yang bernilai dan bermakna dalam prosesnya ada keterlibatan aktor yang bukan dari internal pemerintah seperti tokoh masyarakat, pelaku bisnis, intelektual kampus, NGO, serta lembaga-lembaga di luar pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan publik secara bersama-sama (Emerson & Nabatchi, 2015).

Dalam hal lain pencabarannya mengenai teori *collaborative governance* dari pendapat Emerson, Nabatchi dan Balogh menganalisis lebih mendalam yang mengatakan *collaborative governance* adalah sebuah pelaksanaan terstruktur dalam sebuah perumusan kebijakan publik yang dilakukan secara kolektif yang melibatkan aktor di luar kelembagaan pemerintah (Emerson et al., 2012). Pencabarannya dari teori *collaborative governance* merupakan bagian dari perkembangan komposisi *governance* di mana terjadinya pelibatan-pelibatan aktor-aktor eksternal pemerintah yang saling berdeliberasi untuk menemukan titik terang dalam formulasi kebijakan, implementasi kebijakan serta sampai kepada proses evaluasi kebijakan agar tercapainya suatu program-program

pembangunan. Atas dasar tersebut Ansell dan Gash menegaskan bahwa tujuan dari *collaborative governance* adalah metode baru dari konsep *governance* untuk menyelesaikan kerumitan-kerumitan masalah publik yang diselesaikan secara konsensus oleh aktor-aktor atau para pemangku kepentingan melalui forum deliberatif.

Pentingnya *collaborative governance* untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi publik, maka dari itu Ansell dan Gash menekankan enam parameter dari teori *collaborative governance* yaitu (1) adanya forum yang sebagian dari kewenangannya ada pada institusi publik. (2) adanya aktor-aktor kebijakan di luar kepemerintahan. (3) keterlibatan langsung aktor-aktor diluar pemerintah dalam proses kebijakan bukan hanya semata formalitas atau sekadar berkonsultasi akan tetapi harus ada tindakan komunikatif dari proses kolaborasi. (4) teragendanya waktu selama proses kolaborasi. (5) kebijakan yang disepakati berpatok pada konsensus. (6) terfokusnya kolaborasi terhadap kebijakan maupun program publik agar hasil yang dicapai tepat sasaran atau sesuai harapan publik.

Berdasarkan apa yang dijelaskan tentang makna dari kolaborasi (*collaboration*) bahwa tentu kalau sebuah studi atau menganalisis suatu fenomena yang terjadi dipublik itu hanya bisa terselesaikan menggunakan konsep teori kolaborasi (*collaboration*) yang harus benar-benar memahami dari pemaknaan suatu teori kolaborasi. Dalam teori kolaborasi (*collaboration*) menjunjung tinggi konsensus untuk mencapai kesepakatan bersama. Oortmerssen et.al menjelaskan bahwa orientasi konsensus sangat dibutuhkan dalam kolaborasi multipihak. Beberapa pakar menyebutkan bahwa bukan wujud kolaborasi kalau pengambilan keputusannya tidak dalam bentuk konsensus (van Oortmerssen et al., 2015). Provan dan Kenis, mempertegas bahwa penyelesaian masalah berbasis konsensus lebih baik dilakukan untuk menghindari adanya konflik.

O'Flynn and Wanna mengemukakan 6 (enam) dimensi dari *collaborative governance*, yaitu:

- a) Pertama, mencakup *cooperation* untuk membangun kebersamaan, meningkatkan konsistensi, dan meluruskan aktivitas antar aktor.

- b) Kedua, kerjasama bisa juga merupakan sebagai proses negosiasi, yang mencakup suatu persiapan untuk berkompromi dan membuat kesepakatan.
- c) Ketiga, bisa juga merupakan bentuk antisipasi bersama melalui serangkaian aturan terhadap kemungkinan kekeliruan yang akan terjadi.
- d) Keempat, kerjasama juga bisa merupakan kekuasaan dan paksaan, kemampuan untuk mendorong hasil.
- e) Kelima, kerjasama mencakup komitmen masa depan dan intensitasnya, perencanaan atau persiapan untuk meluruskan aktivitasaktivitas yang akan dilakukan. Dan keenam, kerjasama mencakup keterlibatan, proses pengembangan motivasi internal dan komitmen personal terhadap proyek yang akan dikerjakan.

Marie Thomson dan James L. Perry menjelaskan bahwa pengembangan model *collaboration* dimulai dari adanya negosiasi, komitmen dan pelaksanaan yang berpijak pada assessment serta prosesnya terjadi tawar-menawar antar aktor yang terlibat didalam proses kolaborasi. Sesudah adanya tawar-menawar atau pada umumnya dalam kebijakan publik disebut dengan negosiasi lalu memunculkan sebuah tanggung jawab dari individu para aktor dari apa yang dilaksanakan di dalam proses kolaborasi tersebut.

Terkait dengan konsep *collaborative governance* bahwa pemetaan aktor merupakan proses penting dalam perumusan kebijakan. Schmeer menerangkan bahwa aktoraktor yang dipetakan adalah hal penting untuk merumuskan kebijakan publik agar tidak terjadinya tumpang tindih kepentingan. Selanjutnya pentingnya pemetaan aktor dalam proses perumusan kebijakan publik untuk mengatahui pengalaman aktor, kepentingan aktor, motif aktor, tanggung jawab aktor, etika aktor dan pengetahuan aktor terhadap pelaksanaan kolaborasi (Noor dkk., 2023 50).

Bormann dan Golder menegaskan bahwa dalam mempetakan aktor-aktor dalam proses *collaborative governance* akan memudahkan:

- a) Mengenali minat keseriusan para aktor untuk berkolaborasi untuk menentukan keputusan-keputusan yang akan diambil.
- b) Menghindari akan terjadinya konfrontasi atau efek buruk

yang ditimbulkan dari sebuah kebijakan atau program.

- c) engembangkan relasi dan hubungan sesama aktor dan mengantisipasi gagalnya proses dalam kolaborasi aktor (Bormann & Golder, 2013).

Nugroho berpendapat bahwa persektif *collaborative governance* suatu pengambilan keputusan dalam kebijakan publik mulai dari formulasi, penerapan sampai kepada evaluasi perlu adanya kolaborasi dari berbagai aktor kebijakan tersebut untuk menyelesaikan kerumitan masalah-masalah yang terjadi di masyarakat dengan tepat sasaran dan memberikan dampak yang menjadi harapan publik. Dalam hal ini Grindle juga menerangkan bahwa penerapan dari hasil produk kebijakan yang diputuskan secara kolaborasi akan memberikan kemudahan pemerintah dalam mengevaluasi atas dampak keberhasilan dari kebijakan tersebut (Grindle, 2017).

Hadirnya konsep *collaborative governance* sejalan dengan kesulitan pemerintah dalam menghadapi masalah kerumitan dalam memutuskan kebijakan secara *top-down* atau dengan stagist model, atau tidak signifikan lagi diterapkan di era kemajuan teknologi dan hal ini mengaharuskan pemerintah melibatkan publik untuk ikut dalam pengambilan keputusan atau yang besifat *bottom-up*. Sebagaimana Mc Guire dalam hal mendefinikan *collaborative governance* merupakan sebuah pandangan yang berupa tata kelola pemerintah yang untuk dalam pelaksanaanya di ikuti oleh stakeholders seperti pelaku bisnis, masyarakat, intelektual kampus, lembaga non pemerintah untuk berkolaborasi secara konsensus dalam memproses kebijakan publik. Begitupun Emerson juga menjelaskan tentang *collaborative governance* adalah pelaksanaan yang terstruktur yang melibatkan berbagai aktor pemerintah dan aktor non pemerintah untuk berkolaborasi dalam mencapai tujuan bersama dalam memutuskan kebijakan publik (Emerson & Nabatchi, 2015).

Collaborative governance adalah instrument yang digunakan untuk mengatasi suatu permasalah publik yang melibatkan dua jenis aktor kebijakan yaitu aktor *government* dan aktor *non-government*. Dari banyak aktor yang mempunyai pandangan yang berbeda untuk menganalisis permasalahan public yang terjadi. Sebenarnya dalam mencari solusi bersama yang dilakukan secara kolaborasi aktor

kebijakan ditengah permasalahan publik itu merupakan hal yang sulit, karena dalam proses kolaborasi memerlukan kepercayaan aktor untuk berinteraksi dan duduk bersama dalam mengambil keputusan. Donahue dan Zeckhauser menjelaskan bahwa dalam *collaborative governance* menggambarkan keadaan saling ketergantungan antar aktor agar suatu kebijakan yang hendak dihasilkan akan berdampak kepada kepentingan publik (*Public Interest*) dan menciptakan nilai publik (*public values*) terhadap keberlanjutan. Dalam *collaborative governance* Donahue dan Zeckhauser menambahkan penjelasan bahwa etika berkolaborasi harus menjaga sistem interaksi yang tidak merugikan salah satu aktor yang terlibat (Donahue et al., 2011).

Collaborateve governance merupakan tempat kegiatan yang dilakukan aktor pemerintah yang melibatkan aktor non pemerintah secara konsensus untuk mencari solusi bersama-sama untuk kepentingan publik. Berikutnya O’Leary dan Bingham dalam (Noor dkk., 2022: 53) menyebut bahwa dalam menangani urusan-urusan publik, pemerintah harus melibatkan aktor diluar pemerintah untuk mencari solusi bersama. *Collaborative governance* sebuah metode dalam mengambil keputusan yang dilakukan dengan bersama-sama oleh pemerintah, pelaku bisnis, dan masyarakat di mana semua aktor yang terlibat mempunyai kewenangan yang sama atas perannya masingmasing (Robertson & Choi, 2012).

Konsep dan definisi Ansell dan Gash banyak dijadikan acuan oleh peneliti lainnya dalam membahas *collaborative governance* hingga Emerson, Nabatchi dan Balogh menawarkan definisi yang lebih luas yaitu sebagai proses dan struktur dari pengambilan keputusan kebijakan publik dan manjemen yang melibatkan masyarakat secara konstruktif antar badan-badan publik, berbagai level pemerintahan dan atau pada ranah publik, privat dan sipil untuk melaksanakan suatu tujuan publik yang tidak dapat dicapai kecuali oleh forum bersama” (Emerson et al., 2012).

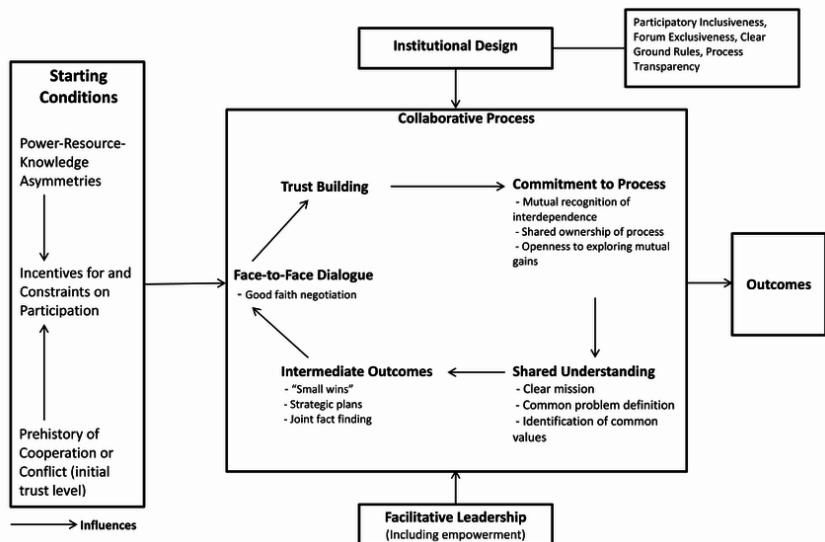
2) Model Kerangka Kerja *Collaborative Governance*

Pada dasarnya model kerangka kerja *collaborative governance* merupakan metode pegambilan keputusan. Seperti apa yang dikatakan Ansell dan Gash sebelumnya bahwa *collaborative governance* yaitu teknik perumusan kebijakan publik, di mana prosesnya dilakukan

secara konsensus. Selanjutnya Ansell dan Gash juga menerangkan aktor yang terlibat dalam proses *collaborative governance* seperti pemerintah, masyarakat, swasta, lembaga non pemerintah, dan para intelektual kampus (Noor dkk., 2022: 55).

Berikut konsep Ansell dan Gash mengenai permodelan *collaborative governance*, berikut ini:

Gambar 4.1 Model Kerangka Kerja Proses *Collaborative Governance*



Sumber : Ansell dan Gash, 2008

Berdasarkan apa yang dikembangkan Ansell dan Gash tentang model kerangka kerja proses *collaborative governance* tergambar di atas terdiri dari empat tahapan, yaitu:

- Starting condition* yang merupakan tahapan dalam menjelaskan dua *issue* penting yaitu ketidakseimbangan sumberdaya yang dimiliki oleh masing-masing *stakeholders* dan insentif supaya berpartisipasi. Apabila sumberdaya dan kekuatan yang dimiliki oleh masing-masing stakeholder tidak seimbang, maka kerjasama akan dimanipulasi oleh stakeholders yang memiliki sumberdaya dan kekuatan banyak. Oleh karenanya jika hal itu terjadi, maka mesti ada komitmen untuk membantu stakeholders yang lemah. Hal lainnya yang tidak kalah penting adalah keharusan adanya insentif supaya *stakeholders* yang lemah bisa gigih bergabung untuk bekerjasama. Dan terakhir mesti adanya antisipasi

terhadap terjadinya konflik di dalam kerjasama sehingga di awal harus dibangun rasa percaya antar satu dengan yang lain.

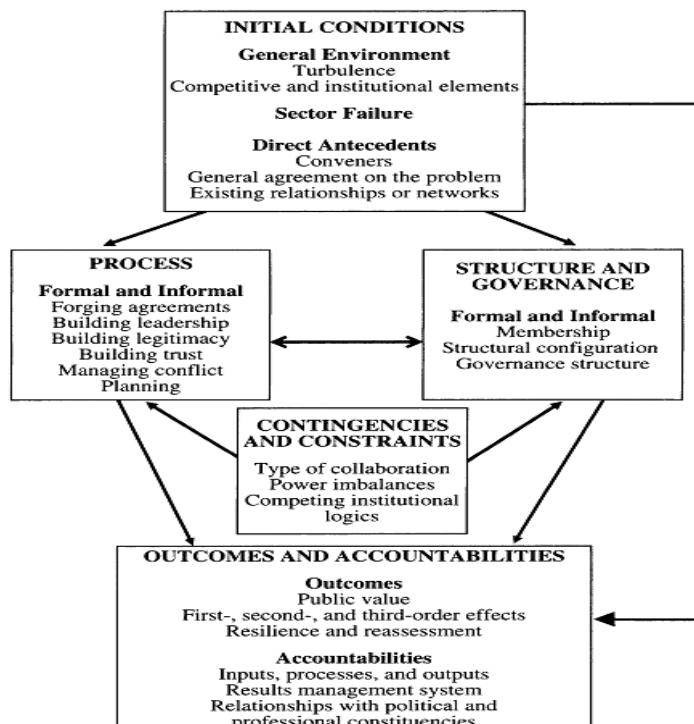
- b) *Facilitative leadership* atau memfasilitasi adanya kepemimpinan, Ansell dan Gash menerangkan bahwa sebuah tahapan proses kolaborasi perlunya fungsi jiwa kepemimpinan yang dimiliki para aktor. karena untuk menjaga stabilitas interaksi, menjaga kepercaaan sesama aktor dan tidak ada yang dirugikan diantara aktor, dan memfasilitasi forum diskusi.
- c) *Institutional design* adalah aturan main yang sangat fundamental di dalam proses kerjasama dan sifat dari institusi tersebut haruslah terbuka.
- d) *Collaborative process* bahwa dalam membangun tahapan collaboration yang dibuka dengan forum dialog tatap muka dengan secara berkonsensus, dengan tujuan adanya saling percaya antar aktor dan adanya tanggung jawab untuk menciptakan suasana yang memberikan kesepahaman bersama. Setelah itu terlaksana maka tujuan akhir dari kolaborasi adalah menemukan titik terang atau solusi dari suatu permasalahan yang dihadapi (Ansell & Gash, 2008).
- e) *Intermediate Outcomes* bahwa proses kolaborasi dapat dianggap berhasil apabila dalam perjalannya telah dikerjakan beberapa kegiatan bersama dalam kurun waktu tertentu secara berkesinambungan. Kemudian tercapainya tujuan yang sudah ditetapkan bersama dan pencapaiannya dilakukan dengan cara yang lebih baik ketimbang alternatif lainnya. Demikian seterusnya, proses akan berjalan mengikuti alur kolaborasi yang sudah disepakati. Meskipun hasil sementara telah berupa hasil nyata akan tetapi proses menghasilkan dampak tersebut merupakan esensi untuk membangun momentum yang dapat mengarahkan keberhasilan kolaborasi. Hasil sementara tidak dapat dipandang sebagai hasil akhir.

Ann Marie Thomson dan James L. Perry juga memodelkan *collaborative governance* yang dimulai dari proses negosiasi, komitmen hingga pelaksanaan yang dinaungi oleh *assessment*. Di mana dalam operasionalnya melalui proses musyawarah atau *deliberative* yang melibatkan aktor didalamnya, aktor yang dimaksud adalah aktor dari pemerintah, aktor dari pelaku bisnis atau *private*

sector, aktor non pemerintah (NGO), dan aktor dari intelektual kampus. Selanjutnya dalam menjalankan kolaborasi para aktor harus mempunyai komitmen atau tanggung jawab bersama agar proses interaksi aktor berjalan maksimal. Selain itu dalam memperkuat proses kolaborasi dibutuhkan penilaian untuk melihat kesungguhan aktor dalam bekonsensus (Noor dkk., 2022: 59).

Selanjutnya John M Bryson dan Barbara C. Crosby juga mempopulerkan model *collaborative governance* yaitu *initial condition, structure and governance, process, contingencies and constraints, outcomes dan accountabilities* (Bryson et al., 2015).

Gambar 4.2 Diagram Listas Sektor *Collaborative Governance*



Sumber : Diadopsi dari Bryson dan Crosby (2006)

Bryson dan Crosby menjelaskan bahwa *collaborative governance* adalah sebuah konsep yang menerangkan proses kebijakan publik yang berlandaskan konsensus. Sebagaimana model yang digambarkan oleh Bryson dan Crosby yang terdiri dari enam proses teori *collaborative governance* yaitu: Pertama, *forging*

agreements merupakan kesepakatan bersama seluruh stakeholders untuk melakukan kerjasama. Kedua, *building leadership* yaitu untuk memanajemen pelakasanaan perlu adanya kepemimpinan untuk mempermudah jalannya proses kolaborasi. Ketiga, *building legitimacy* adalah perlunya membangun legitimasi agar dalam proses kolaborasi mempunyai kekuatan legalitas dan kewenangan yang tersurat. Keempat, *building trust* yaitu membangun kepercayaan kepada sesama aktor yang terlibat kedalam proses kolaborasi. Kelima, *managing conflict* yaitu mengelola konflik yang ada mengingat besarnya kepentingan dan mengidentifikasi motif dari masing-masing aktor-akor yang terlibat pada proses kolaborasi. dan keenam, *planning* merupakan tahapan yang sangat penting di dalam menentukan tujuan atau *outcome* dari kolaborasi (Bryson et al., 2015).

Dalam hal lain Stoker mengutarakan bahwa model *collaborative governance* berpusat atas formulasi kebijakan publik yang dalam prosesnya diputuskan secara bersama-sama, karena dalam sebuah kebijakan publik pada kemajuan teknologi dan sumber daya manusia pemerintah tidak bisa lagi berperang sendiri atau mengandalkan otoritasnya saja tetapi harus melibatkan banyak aktor atau pemangku kepentingan dalam prosesnya (Noor dkk., 2023: 61).

Adapun pencabaran dimensi-dimensi kolaborasi dalam menerapkan collaborative governance diterangkan oleh Wildavsky, di mana dalam pencabarannya terdapat sebanyak enam dimensi, sebagai berikut:

- a) Pentingnya kolaborasi sebagai menyamakan sebuah pengutaraan pendapat masing-masing aktor.
- b) Kolaborasi sebagai wadah untuk mencari kesepakatan atau titik temu dalam menyelesakan masalah secara bersama-sama.
- c) Kolaborasi sebagai kontrol, pengecekan dan penyelarasan dari aktor pemerintah sebagai agen yang mempunyai legalitas kewenangan.
- d) Kolaborasi sebagai jalan terang untuk pengambilan keputusan secara konsensus yang tidak memaksa.
- e) Adanya tanggung jawab, kemauan tulus, mengedepankan sebuah perencanaan dari aktor-aktor yang terlibat dalam berkolaborasi.

f) Kolaborasi sebagai berkumpulnya aktor pemerintah dan aktor non pemerintah untuk mencapai tujuan bersama, motivasi, dan komitmen individu aktor.

Dari penjelasan para ahli sebelumnya tentang model *collaborative governance* menerangkan bahwa dalam melaksanakan *collaborative governance* harus benar memahami konteks makna dari teori *collaborative governance* tersebut, sehingga tujuan akhir yang dicapai dalam implementasi bisa menguntungkan kepentingan publik dalam sebuah konsensus dari *collaborative governance*. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh Edralin dan Whitaker yang ditulis kembali oleh keban yang mengatakan bahwa prinsip dasar *collaborative governance* yaitu antara lain:

- a) Keterbukaan;
- b) Tanggung Jawab;
- c) Berperan aktif;
- d) Efisien;
- e) Efektif,
- f) Kebersamaan, dan
- g) Tidak saling merugikan.

Bukan wujud kolaborasi kalau pengambilan keputusannya tidak dalam bentuk konsensus, begitulah apa yang dikatakan oleh Donahue dan Zeckhauser (Donahue et al., 2011). Ansell dan Gash juga menyebutkan bahwa ukuran dari kolaborasi yaitu cara aktor berkomitmen dan konsensus. Pernyataan umumnya, Provan dan Kenis menyebutkan bahwa penyelesaian masalah berbasis konsensus lebih baik dilakukan untuk menghindari adanya konflik. Konsensus menjadi penting karena *collaborative governance* menggambarkan interaksi minimal dua pihak. Semakin banyak pihak yang terlibat maka semakin dinamis konsensus yang terjadi. Tidak ada keputusan yang diambil oleh satu atau sebagian pihak saja. Dalam proses menjalankan kebijakan publik yang bersifat *collaborative governance*, hal yang dikonsensuskan tentu menyangkut semua persoalan yang terkait dengan suatu kebijakan atau program.

DeSeve menyebutkan bahwa terdapat delapan item penting yang bisa dijadikan indikator, yang meliputi:

- a) Jaringan yang terstruktur;
- b) Berkomitmen dalam mencapai tujuan;
- c) Benjaga kepercayaan diantara aktor;
- d) Ketepatan Governance pada sasaran;
- e) Mempunyai legalitas tertulis sebagai kekuatan berkolaborasi;
- f) Berbagi tanggung jawab dan respon terhadap permasalahan yang dihadapi bersama;
- g) Keterbukaan informasi, dan
- h) Memiliki sumber daya manusia yang mumpuni dalam berkolaborasi.

Selanjutnya, Wanna juga menyebutkan bahwa secara konseptual terdapat 2 (dua) dimensi dari kolaborasi. Pertama, skala atau tingkat kolaborasi yang mengategorikan pola aktivitas berdasar tingkat komitmen, mulai dari tertinggi sampai terendah. Kedua, konteks, tujuan, pilihan dan motivasi para pemangku kepentingan yang ingin berkolaborasi.

Dikutip dari bukunya *Collaborative Governance Private Roles for Public Goals In Turbulent Times*, Donahue dan Zeckhauser (2011) menyatakan bahwa tata kelola kolaboratif mencakup 4 (empat) hal yaitu:

- a) Kolaborasi Produktivitas (*collaboration for productivity*).
- b) Kolaborasi Informasi (*collaboration for information*).
- c) Kolaborasi Legitimasi (*collaboration for legitimacy*).
- d) Kolaborasi Sumberdaya (*collaboration for resources*).

Collaborative Governance membedakan dirinya dengan kemitraan melalui peran pemerintah di dalamnya. Dalam kemitraan, pemerintah bekerja dengan membangun jejaring, koalisi, dan kemitraan yang bertujuan menciptakan pelayanan yang efektif dengan hubungan pemerintah ke masyarakat. Pada tata kelola kolaboratif, pemerintah bekerja bersama swasta dan elemen masyarakat untuk mencapai tujuan publik. Sejauh ini, *collaborative governance* masih dipandang sebagai solusi yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan masalah publik. Wanna (O'Flynn dan Wanna, 2008) menyatakan bahwa melalui *collaborative governance*, pemerintah dapat mempertimbangkan kembali strategi yang tepat untuk mencapai hasil yang diinginkan.

k. Rangkuman

Collaborative governance merupakan kegiatan atau strategi dalam ranah publik yang mempertemukan para pemangku kepentingan dari berbagai sektor untuk merancang dan melaksanakan suatu kebijakan atau program. Ansell (2012) menerangkan enam komponen dari *collaborative governance*: (1) inisiatif dari badan publik (2) adanya aktor non-pemerintah; (3) peserta dilibatkan secara langsung dalam perancangan kebijakan (4) forum diselenggarakan secara formal dan secara kolektif (5) bertujuan untuk mencapai keputusan berdasarkan mufakat dan (6) fokus kerjasama pada kebijakan publik atau pengelolaan program publik. Adapun aktor yang terlibat dalam proses *collaborative governance* seperti pemerintah, masyarakat, swasta, lembaga non pemerintah, dan para intelektual kampus. Ann Marie Thomson dan James L. Perry juga memodelkan *collaborative governance* yang dimulai dari proses negosiasi, komitmen hingga pelaksanaan yang dinaungi oleh *assessment*.

l. Latihan dan Lembar Kerja Praktek

- 1) Mahasiswa melakukan review terhadap hasil bacaan mengenai konsep *collaborative governance*.
- 2) Mahasiswa membaca dan melakukan review tentang kerangka kerja *collaborative governance*.

m. Evaluasi Pembelajaran

- 4) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review mengenai konsep *collaborative governance*.
- 5) Mahasiswa menyampaikan hasil review terkait kerangka kerja *collaborative governance*.

n. Umpam Balik

- 1) Kejelasan penyampaian hasil review.
- 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

4. Penutup

a. Rangkuman

Patologi birokrasi adalah penyakit atau bentuk perilaku birokrasi yang

menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku dalam birokrasi. Apabila ditelusuri lebih jauh, gejala patologi dalam birokrasi, menurut Siagian (Yuningsih, 2019: 277-278) bersumber pada lima masalah pokok yang antara lain meliputi: 1) persepsi gaya manajerial para pejabat di lingkungan birokrasi yang menyimpang dari prinsip-prinsip demokrasi, 2) rendahnya pengetahuan dan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional, 3) tindakan pejabat yang melanggar hukum, dengan "penggemukan" pembiayaan, menerima sogok, korupsi dan sebagainya, 4) manifestasi perilaku birokrasi yang bersifat disfungsional atau negatif, da 5) akibat situasi internal berbagai instansi pemerintahan yang berakibat negatif terhadap birokrasi.

Collaborative governance merupakan cara pengelolaan pemerintahan yang melibatkan secara langsung pemangku kepentingan di luar pemerintahan atau negara, berorientasi pada konsensus dan musyawarah dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang bertujuan untuk membuat atau melaksanakan kebijakan publik serta program-program publik. *Collaborative governance* dimaksudkan untuk membuat administrasi publik lebih efisien. Ansell (2012) menerangkan enam komponen dari *collaborative governance*: (1) inisiatif dari badan publik (2) adanya aktor non-pemerintah; (3) peserta dilibatkan secara langsung dalam perancangan kebijakan (4) forum diselenggarakan secara formal dan secara kolektif (5) bertujuan untuk mencapai keputusan berdasarkan mufakat dan (6) fokus kerjasama pada kebijakan publik atau pengelolaan program publik.

b. Petunjuk Jawaban Evaluasi Kegiatan Pembelajaran

Seluruh jawaban dari latihan soal di atas dapat diperoleh jika mahasiswa membaca secara menyeluruh dan terstruktur setiap materi yang telah tersedia pada kegiatan pembelajaran 1, 2, dan 3.

c. Daftar Istilah

<i>Attitude</i>	Sikap
Deliberatif	Musyawara
<i>Direct responsibility</i>	Pertanggungjawaban langsung

Diskriminasi	Tindakan yang tidak adil dan tidak imbang
Fragmentasi	Pengkotak-kotakan
Intervensi	Campur tangan dalam perselisihan antar dua pihak atau orang
Kleptokrasi	Bentuk pemerintahan yang mengambil uang pungutan (pajak) yang berasal dari publik/rakyat untuk memperkaya kelompok tertentu atau diri sendiri
Kredibilitas	Tingkat kepercayaan seseorang berdasarkan kompetensi, keterbukaan, dan tujuan yang dimiliki
<i>Mark up</i>	Penambahan nilai atau harga dari suatu produk
Nepotisme	Tindakan pelanggaran hukum yang mendahulukan keluarga atau kelompok untuk diangkat atau diberikan jalan menjadi pejabat negara
<i>Power</i>	Kekuasaan
<i>Stakeholder</i>	Pihak-pihak yang berkepentingan

d. Referensi

Bormann, N. C., & Golder, M. (2013). Democratic Electoral Systems around the world, 1946-2011. *Electoral Studies*, 32(2).

Bryson, J., Crosby, B., & Stone, M. (2015). Design and Implementation of Cross-Sector Collaboration Framework for Understanding Cross-Sector Collaborations. *Public Administration Review*, 75(5).

Charalabidis, Y., & Loukis, E. (2012). Participative public policy making through multiple social media platforms utilization. *International Journal of Electronic Government Research*, 8(3).

Donahue, J. D., Zeckhauser, R. J., & Breyer, S. (2011). Collaborative governance: Private roles for public goals in turbulent times. In

Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times.

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes.* In *Collaborative Governance Regimes.* <https://doi.org/10.1111/padm.12278>

Grindle, M. S. (2017). *Policy content and context in implementation.* In Politics and Policy Implementation in the Third World (pp. 3–34).

Goliday, A. M. (2012). Governance: Best Practices for Addressing Complex Social Problems Within the Network Governance Construct. *Journal of Global Intelligence & Policy*, 5(9).

Gray, A., Jenkins, B., Leeuw, F., & Mayne, J. (2017). Collaboration in public services: The challenge for evaluation. <https://doi.org/10.4324/9781351323680>

Hamirul, H. (2017). Patologi Birokrasi yang Dimanifestasikan dalam Perilaku Birokrat yang Bersifat Disfungsional. *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 7, No. 1.

Keast, R., & Myrna Mandell. (2014). The collaborative push: moving beyond rhetoric and gaining evidence. *Journal of Management & Governance*, 18(1).

Muhammad Hasyem, & Ferizaldi. 2020. Fenomena Pungli dan Patologi Birokrasi. *Jurnal Sosiologi USK*, Vol. 14, No. 2.

Mustafa, Delly. (2013). *Birokrasi Pemerintahan*, Edisi revisi. Bandung: Alfabeta.

Noor, M., Falih Suaedi, & Antun Mardiyanta. (2022). *Colaborative Governance: Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik*. Yogyakarta: Bulding Press.

O'Flynn, J., & Wanna, J. (2008). Collaborative Governance : A new era of public policy in Australia? In Collaborative Governance : A new era of public policy in Australia? <https://doi.org/10.26530/oapen458884>.

Robertson, P. J., & Choi, T. (2012). Deliberation, Consensus, and Stakeholder Satisfaction: A simulation of collaborative governance. *Public Management Review*, 14(1).

Sher-Hadar, N., Lihi Lahat, & Itzhak Galnoor. (2020). Collaborative

Governance: Theory and Lessons from Israel. Cham: Springer International Publishing AG.

Yuniningsih, Tri. (2019). *Kajian Birokrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik Universitas Diponegoro Press.

Zia Ulhak, & Arif Satriadin. (2017). Pecegahan Patologi Birokrasi Melalui Reformasi Administrasi Pelayanan Publik. *Jurnal Administrasi Negara*, Vol. 14, No. 3.

MODUL 5

PARTISIPASI, TRANSPARANSI, DAN AKUNTABILITAS PUBLIK

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Partisipasi merupakan keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik secara langsung melalui pemilu dan keikutsertaan dalam pemerintahan maupun secara tidak langsung melalui pengawasan terhadap kebijakan, anggaran, dan pelayanan publik. Partisipasi yang kuat akan mendorong terciptanya pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Transparansi berarti keterbukaan pemerintah dalam memberikan akses informasi publik sehingga masyarakat dapat mengetahui, memahami, dan mengawasi jalannya pemerintahan secara efektif. Dengan transparansi, ruang bagi praktik penyalahgunaan kewenangan dapat diminimalisir dan kepercayaan publik terhadap pemerintah semakin meningkat. Akuntabilitas adalah bentuk pertanggungjawaban pemerintah atau birokrasi atas setiap kebijakan, program, dan layanan yang dilaksanakan kepada masyarakat, baik dari segi proses maupun hasilnya. Akuntabilitas menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka dan sesuai aturan. Ketiga aspek ini saling berkaitan erat dan menjadi fondasi penting bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) di Indonesia.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan (CPL)

- a. Mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis dan inovatif berdasarkan kaidah ilmiah serta bersikap professional, bertanggungjawab, dan mampu mengembangkan jejaring di dalam dan di luar lembaga (CPL 2).
- b. Mampu mengkaji berbagai permasalahan politik lokal dan demokrasi, mengembangkan produk politik yang kreatif dan inovatif berupa kajian terstruktur dan rancangan program/kebijakan, serta memanfaatkan teknologi dalam pengelolaan data dan informasi (CPL3).

3. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah (CPMK)

Mahasiswa mampu menjelaskan kembali partisipasi masyarakat dalam bernegara, serta konsep transparansi dan akuntabilitas

4. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah (Sub-CPMK)

- 1) Mampu memahami kembali tentang partisipasi masyarakat dalam bernegara.
- 2) Mampu menjelaskan kembali konsep transparansi dan akuntabilitas

5. Indikator Penilaian

Penyampaian hasil bacaan melalui pemaparan

6. Kriteria Penilaian

Adapun kriteria penilaian yang digunakan dalam modul ini antara lain meliputi; Diskusi dan penugasan.

7. Bentuk Penilaian: non-test

8. Bentuk Pembelajaran

Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi

9. Metode Pembelajaran

Collaborative Learning

10. Penugasan Mahasiswa

Penugasan terstruktur (PT)

11. Materi Pembelajaran

Secara umum, materi pembelajaran dalam modul 5 ini terdiri dari dua materi pembelajaran. Materi pembelajaran 1 mengenai partisipasi masyarakat dalam bernegara, dan materi pembelajaran 2 mengenai konsep transparansi dan akuntabilitas.

12. Bobot Penilaian

Bobot penilaian pada modul 2 ini yaitu 5%.

13. Persyaratan Kompetensi

Tidak ada (-)

14. Kegunaan Modul

Manfaat mempelajari Modul 5 adalah untuk memahami pentingnya partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi membuat masyarakat dapat terlibat dalam proses kebijakan maupun pengawasan, transparansi memberi keterbukaan informasi agar pemerintah dapat diawasi secara efektif, dan akuntabilitas menekankan pertanggungjawaban birokrasi atas kebijakan serta layanan yang dijalankan. Ketiganya berguna untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada kepentingan publik.

15. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

- a. Partisipasi Masyarakat Dalam Bernegeara
 - 1) Konsep Partisipasi Masyarakat
 - 2) Tingkatan Partisipasi
 - 3) Faktor Penghambat Partisipasi Masyarakat
 - 4) Partisipasi Publik Dalam Demokrasi
 - 5) Partisipasi Dalam Pembuatan Kebijakan
 - 6) Partisipasi Dalam Pelayanan Publik
- b. Transparansi dan Akuntabilitas
 - 1) Transparansi Publik
 - 2) Konsep Akuntabilitas
 - 3) Urgensi Transparansi & Akuntabilitas Publik

B. Kegiatan Pembelajaran

1. Kegiatan Pembelajaran I

- a. Judul Kegiatan Pembelajaran: Partisipasi Masyarakat Dalam Bernegeara
- b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
- c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Bernegeara
- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test

- e. Bobot Penilaian: 3%
- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- e. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai Partisipasi Masyarakat Dalam Bernegara
- f. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang konsep partisipasi, partisipasi publik dalam demokrasi, partisipasi publik dalam kebijakan, dan partisipasi publik dalam pelayanan publik
- g. Materi Pembelajaran
 - 1) Konsep Partisipasi Masyarakat
 - 2) Tingkatan Partisipasi
 - 3) Faktor Penghambat Partisipasi Masyarakat
 - 4) Partisipasi Publik Dalam Demokrasi
 - 5) Partisipasi Dalam Pembuatan Kebijakan
 - 6) Partisipasi Dalam Pelayanan Publik
- h. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Konsep Partisipasi Masyarakat

Banyak contoh menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan di berbagai negara adalah tergantung dari model pembangunan yang diterapkan. Model pembangunan masyarakat cukup populer di beberapa negara, dan terbukti dapat meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Model pembangunan seperti ini menuntut partisipasi aktif seluruh komponen masyarakat, baik dalam proses perencanaan sampai pada tahap pelaksanaannya.

Lantas apa yang dimaksud dengan partisipasi itu? Konsep partisipasi memiliki pengertian yang cukup luas. Menurut beberapa literatur partisipasi didefinisikan sebagai berikut: Partisipasi masyarakat adalah sebagai bagian dalam kegiatan bersama, sedangkan menurut Mubiyarto dalam Abidin (2023: 20) mendefinisikan partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan diri.

Dalam Kamus Bahasa Indonesia, partisipasi adalah perihal turut berperan serta suatu kegiatan atau keikutsertaan atau peran serta. Menurut Pidarta Partisipasi adalah pelibatan seseorang atau beberapa orang dalam kegiatan. Keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya dalam kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggung jawab atas segala keterlibatan. Menurut Tjokroamidjojo dalam Hutagalung (2022: 10), partisipasi dilakukan oleh masyarakat sebagai keterlibatan dalam penentuan arah, strategi dan kebijakan pemerintah yang dilakukan pemerintah, keterlibatan masyarakat dalam memikul beban dan memetik hasil atau manfaat pembangunan.

Notoatmodjo mengungkapkan bahwa di dalam partisipasi setiap anggota masyarakat dituntut suatu kontribusi atau sumbangan. Kontribusi tersebut bukan hanya terbatas pada dana dan finansial saja tetapi dapat berbentuk daya dan ide. Dalam hal ini berwujud 4 M, yakni *manpower* (tenaga), *money* (uang), *material* (benda lain seperti kayu, bambu, beras, batu, dan sebagainya), dan *mind* (ide atau gagasan). Menurut Cohen dan Uphoff dalam Dwiningrum (2011: 51), partisipasi sebagai keterlibatan dalam proses pembuatan keputusan, pelaksanaan program, memperoleh kemanfaatan dan mengevaluasikan.

Partisipasi masyarakat dapat didefinisikan sebagai upaya melibatkan masyarakat secara aktif dalam pembuatan keputusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang mempengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi masyarakat bisa dilakukan dalam berbagai bentuk, seperti memberikan masukan, memberikan tanggapan, menyumbangkan tenaga, waktu, atau sumber daya lainnya, serta turut serta dalam pengambilan keputusan dan perencanaan program pembangunan. Tujuan dari partisipasi masyarakat adalah untuk meningkatkan kualitas dan efektivitas kebijakan publik dan pembangunan, sehingga dapat lebih merespons kebutuhan dan harapan masyarakat, serta mendorong terciptanya negara yang lebih demokratis dan kesejahteraan yang lebih merata bagi seluruh masyarakat (Harris, Owen, & Gould 2012).

Partisipasi masyarakat menjadi semakin penting di tengah kompleksitas isu-isu sosial, politik, dan ekonomi yang dihadapi oleh

negara saat ini. Dengan partisipasi masyarakat yang aktif, kebijakan publik dapat lebih terbuka, akuntabel, dan partisipatif, sehingga dapat menghasilkan hasil yang lebih baik dan lebih bermanfaat bagi masyarakat. Selain itu, partisipasi masyarakat juga dapat membantu memperkuat ikatan sosial dan kohesi masyarakat, serta memperkuat kemampuan masyarakat untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi secara bersama-sama (Rianko & Kovalenko, 2023: 378).

Landasan teoritis partisipasi masyarakat dapat ditemukan dalam beberapa pendekatan teori seperti teori demokrasi partisipatif, teori kekuasaan, teori keterlibatan masyarakat, dan teori aksi kolektif. Teori demokrasi partisipatif oleh Herbert Mc Closky yang menekankan pada pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik, sehingga masyarakat dianggap memiliki peran aktif dalam menjalankan pemerintahan. Sementara itu, teori kekuasaan oleh John Locke menekankan pada cara bagaimana masyarakat memperjuangkan kepentingan mereka dalam suatu sistem kekuasaan yang kompleks (Feenstra, 2015).

Di sisi lain, teori keterlibatan masyarakat oleh Keith Davis menyatakan bahwa keterlibatan masyarakat mencakup berbagai metode yang digunakan untuk melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, termasuk partisipasi dalam proses perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program publik. Sedangkan teori aksi kolektif oleh Maximilian Weber yang menyoroti pentingnya kerja sama antara masyarakat dalam meraih tujuan bersama. Dalam keseluruhan, landasan teoritis partisipasi masyarakat menegaskan bahwa partisipasi masyarakat adalah penting dalam membangun tata kelola yang baik dan menjamin keberhasilan pembangunan negara kesejahteraan (Rianko & Kovalenko, 2023: 378).

Partisipasi menurut Effendi bahwa bentuk partisipasi terbagi menjadi dua yaitu partisipasi vertikal dan partisipasi horizontal. Disebut partisipasi vertikal karena terjadi dalam bentuk kondisi tertentu masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan di mana masyarakat berada sebagai status bawahan, pengikut atau klien. Adapun dalam partisipasi horizontal, masyarakat mempunyai prakarsa di mana setiap anggota atau kelompok masyarakat berpartisipasi horizontal satu dengan yang

lainnya. Partisipasi semacam ini merupakan tanda permulaan tumbuhnya masyarakat yang mampu berkembang secara mandiri.

Menurut Ndrahah dalam Hutagalung (2022: 10-11) menyebutkan bahwa bentuk partisipasi meliputi:

- a) Partisipasi dalam melalui kontak dengan pihak lain sebagai salah satu titik awal perubahan sosial.
- b) Partisipasi dalam memperhatikan atau menyerap dan memberikan tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (mentaati, memenuhi, melaksanakan), mengiakan, menerima dengan syarat, maupun dalam arti menolaknya.
- c) Partisipasi dalam perencanaan pembangunan, termasuk pengambilan keputusan.
- d) Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan.
- e) Partisipasi dalam menerima, memelihara dan mengembangkan hasil pembangunan.
- f) Partisipasi dalam menilai pembangunan, yaitu keterlibatan masyarakat dalam menilai sejauh mana pelaksanaan pembangunan sesuai dengan rencana dan sejauh mana hasilnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

Bentuk partisipasi yang diberikan masyarakat dalam tahap pembangunan ada beberapa bentuk. Menurut Yadav dalam Hutagalung (2022: 11) bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yaitu:

- 1) Partisipasi dalam Pengambilan Keputusan

Pada umumnya, setiap program pembangunan (termasuk pemanfaatan sumberdaya lokal dan alokasi anggaran) selalu ditetapkan oleh pemerintah pusat, yang dalam banyak hal lebih mencerminkan sifat kebutuhan kelompok-kelompok kecil elit yang berkuasa dan kurang mencerminkan keinginan dan kebutuhan masyarakat banyak. Karena itu, partisipasi masyarakat dalam pembangunan perlu ditumbuhkan melalui di bukanya forum yang memungkinkan masyarakat banyak berpartisipasi langsung di dalam proses pengambilan keputusan. Masyarakat berpartisipasi dengan memberikan usulan, saran dan kritik melalui pertemuan-pertemuan yang

diadakan;

2) Partisipasi dalam Pelaksanaan Kegiatan

Partisipasi pada tahap ini maksudnya adalah pelibatan seseorang pada tahap pelaksanaan pekerjaan suatu proyek. Masyarakat disini dapat memberikan tenaga, uang ataupun material atau barang serta ide-ide sebagai salah satu wujud partisipasinya pada pekerjaan tersebut;

3) Partisipasi dalam Pemanfaatan Hasil Pembangunan

Partisipasi pada tahap ini maksudnya adalah pelibatan seseorang pada tahap pemanfaatan suatu proyek setelah proyek tersebut selesai dikerjakan. Partisipasi masyarakat pada tahap ini berupa tenaga dan uang untuk mengoperasikan dan memelihara proyek yang telah dibangun.

Sedangkan partisipasi menurut Cohen dan Uphoff dalam Dwiningrum (2011: 62) secara singkat dijelaskan pada tabel dibawah ini;

Table 5.1. Tahap pelaksanaan Partisipasi menurut Cohen dan Uphoff

Tahap	Deskripsi
Pengambilan Keputusan	Penentuan Alternatif dengan masyarakat untuk menuju sepakat dari berbagai gagasan yang menyangkut kepentingan bersama
Pelaksanaan	Penggerakan sumber daya dan dana dalam suatu pelaksanaan program dan merupakan penentu keberhasilan program.
Pengambilan Manfaat	Partisipasi berkaitan dari kualitas dan kuantitas hasil pelaksanaan program yang bias dicapai
Evaluasi	Berkaitan dengan pelaksanaan program secara menyeluruh. Tahap ini bertujuan mengetahui bagaimana pelaksanaan program berjalan.

Sumber: Dwiningrum, 2011: 63

Cohen dan Uphoff menyatakan ilmuan dan politikus lebih

memberikan perhatian pada jenis partisipasi pengambilan keputusan dan partisipasi dalam evaluasi. Sementara para administrator cenderung memberikan perhatian pada jenis partisipasi dalam pengambilan manfaat terutama dalam rangka memperbaiki wellbeing masyarakat. Hal tersebut memerhatikan adanya latar belakang disiplin ilmu yang berbeda-beda menimbulkan konsep partisipasi yang berbeda pula.

2) Tingkatan Partisipasi

Tingkatan partisipasi masyarakat sebagai salah satu indikator keberhasilan pemberdayaan perlu diketahui oleh agen pemberdayaan. Oleh karena itu indicator dalam mengevaluasikan tingkat partisipasi masyarakat penting dipahami secara benar. Mengukur partisipasi masyarakat menurut Ife dan Tesoriero dalam Anwas (2014: 98) secara kualitatif mencakup;

- a) Suatu kapasitas masyarakat yang tumbuh untuk mengorganisasi aksi.
- b) Dukungan yang tumbuh dalam masyarakat dan jaringan yang bertambah kuat.
- c) Peningkatan pengetahuan masyarakat tentang hal-hal seperti keuangan dan manajemen proyek.
- d) Keinginan masyarakat untuk terlibat dalam pembuatan keputusan.
- e) Keningkatan kemampuan dari mereka yang berpartisipasi dalam mengubah keputusan menjadi aksi.
- f) Peningkatnya jangkauan partisipasi melebihi proyek untuk mewakilinya dalam organisasi-organisasi lain.
- g) Pemimpin-pemimpin yang muncul dari masyarakat.
- h) Meningkatnya jaringan dengan proyek-proyek, masyarakat, dan organisasi lainnya, dan mulai mempengaruhi kebijakan.

Sementara Wilcox dalam Hutagalung (2022: 14) mengemukakan adanya lima tingkatan partisipasi, yaitu:

- 1) Memberikan Informasi (*Information*).
- 2) Konsultasi (*Consultation*). Yaitu menawarkan pendapat, sebagai pendengar yang baik untuk memberikan umpan

balik, tetapi tidak terlibat dalam implementasi ide dan gagasan tersebut.

- 3) Pengambilan Keputusan Bersama (*Deciding together*). Dalam arti memberikan dukungan terhadap ide, gagasan, pilihan-pilihan serta, mengembangkan peluang yang diperlukan guna pengambilan keputusan.
- 4) Bertindak Bersama (*Acting together*). Dalam arti tidak sekedar ikut dalam pengambilan keputusan, tetapi juga terlibat dan menjalin kemitraan dalam pelaksanaan kegiatannya.
- 5) Memberikan dukungan (*Supporting independent community interest*). Dimana kelompok-kelompok lokal menawarkan pendanaan, nasehat, dan dukungan lain untuk mengembangkan agenda kegiatan.

Indikator-indikator partisipasi tersebut dapat dijadikan acuan dalam mengukur partisipasi masyarakat yang efektif dalam kegiatan pemberdayaan. Agen pemberdayaan dapat menetukan sejumlah indikator atau seluruh indikator tersebut berdasarkan kebutuhan dan kondisi yang ada. Agen pemberdayaan juga dapat menentukan jumlah indikator minimum atau indikator prioritas, indikator yang merepresentasikan proses partisipasi, serta sesuai dengan tujuan dari kegiatan pemberdayaan tersebut.

3) Faktor Penghambat Partisipasi Masyarakat

Solekhan (2012: 135) mengatakan ada dua kategori yang dapat menghambat partisipasi masyarakat, yakni:

- a) Terbatasnya ruang partisipasi masyarakat

Ruang partisipasi masyarakat merupakan arena bagi masyarakat baik individu maupun kelompok untuk dapat berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan desa. Makna ruang disini tidak terbatas pada makna spasial (tempat) saja tetapi juga berupa forum, pertemuan maupun media lainnya yang dapat memberikan peluang masyarakat untuk mengakses secara terbuka dan adil. Jenis forum yang biasa dipergunakan masyarakat adalah

Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes), namun dalam pelaksanaanya cenderung bersifat simbolik dan formalitas belaka. Akibatnya forum Musrembangdes menjadi tidak kapabel untuk mewadahi aspirasi dan kepentingan masyarakat.

b) Melemahnya Modal Sosial

Menurut Bardhan dalam Solekhan (2012:139), modal sosial merupakan serangkaian norma, jaringan dan organisasi, dimana masyarakat mendapat akses pada kekuasaan dan sumber daya di mana pembuatan keputusan dan kebijakan dilakukan. Dalam konteks interaksi sosial, modal sosial, terwujud dalam bentuk jaringan atau asosiasi informal seperti arisan, jamaah tahlil, dan sebagainya. Asosiasi tersebut sifatnya ekslusif dan hanya melakukan kegiatan yang sifatnya keagamaan, ekonomi yang kurang berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan desa.

Soetrisno dalam Hutagalung (2022: 16) mengidentifikasi beberapa masalah kaitannya dengan pengembangan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

- a) Masalah pertama dan terutama dalam pengembangan partisipasi masyarakat adalah belum dipahaminya makna sebenarnya tentang partisipasi oleh pihak perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.
 - i. Pada tataran perencanaan pembangunan, partisipasi didefinisikan sebagai kemauan masyarakat untuk secara penuh mendukung pembangunan yang direncakan dan ditetapkan sendiri oleh (aparat) pemerintah, sehingga masyarakat bersifat pasif dan hanya sebagai sub-ordinasi pemerintah.
 - ii. Pada pelaksanaan pembangunan di lapangan, pembangunan yang dirancang dan ditetapkan oleh pemerintah didefinisikan sebagai kebutuhan masyarakat, sedangkan yang dirancang dan ditetapkan masyarakat didefinisikan sebagai keinginan masyarakat yang

memperoleh prioritas lebih rendah.

- b) Masalah kedua adalah banyaknya peraturan yang meredam keinginan masyarakat untuk berpartisipasi.
- 4) Partisipasi Publik Dalam Demokrasi

Dalam negara yang mengembangkan demokrasi, partisipasi publik merupakan suatu keniscayaan. Dimanapun di dunia ini ketika sistem pemerintahan yang menganut paham demokrasi lalu tidak melibatkan partisipasi masyarakat akan menghadapi tantangan yang cukup besar. Dalam literatur ilmu politik, partisipasi masyarakat merupakan salah satu dimensi penting bagi eksistensi sistem pemerintahan yang demokratis. Partisipasi publik tidak hanya sebatas keterlibatan masyarakat dalam Pemilihan Umum, tetapi juga dalam berbagai aktivitas politik lain yang berimplikasi bagi kepentingan masyarakat.

Para ilmuan politik dan kebijakan publik memiliki berbagai argumen yang bisa diajukan untuk mendukung pernyataan mereka bahwa partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik merupakan hal penting yang harus dilakukan negara yang menganut paham demokrasi. Demokrasi hanya akan memiliki arti ketika warga negara sebagai stakeholders utama selalu dilibatkan dalam proses pembuatan seluruh jenis kebijakan publik yang dihasilkan oleh pemerintah. Hal ini penting karena setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah selalu memiliki implikasi luas dalam masyarakat. Kebijakan publik harus selalu berorientasi kepada kepentingan publik, bukan kepentingan pejabat pemerintahan dan elit politik. Partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan publik merupakan satusatunya cara untuk meyakinkan masyarakat bahwa pembuatan kebijakan publik dilakukan secara demokratis dan untuk kepentingan publik secara keseluruhan. Banyak keuntungan yang diperoleh, bagi masyarakat dan pemerintah jika pembuatan kebijakan publik dilakukan secara demokratis. Keuntungan pertama adalah adanya peningkatan kualitas kebijakan publik yang dihasilkan oleh pemerintah.

Partisipasi publik dalam proses pembuatan kebijakan publik menurut Smith dan Ingram dalam Muhammadiah (2013: 59) juga

akan memberi manfaat bagi pemerintah. Sebab pemerintah akan menjadi lebih kuat dalam arti ada peningkatan kapasitas kelembagaan dalam pembuatan kebijakan yang akan berimplikasi pada peningkatan dukungan publik terhadap pemerintah, misalnya pemberian suara pemilihan umum. Ilmuan politik lainnya, Sample (dalam Muhammadiyah, 2013) mengatakan partisipasi publik dalam proses pembuatan keputusan akan mendatangkan keuntungan, yakni memberikan kontribusi terhadap peningkatan kompetensi para pembuat keputusan melalui pengembangan pembuatan kebijakan yang berkualitas, memberikan legitimasi yang lebih besar terhadap keputusan-keputusan yang dibuat karena partisipasi publik dapat meningkatkan akuntabilitas publik dalam proses pengambilan keputusan, serta memberikan citra positif sebagai suatu masyarakat demokratis.

Partisipasi publik selama era reformasi memang terasa sudah ada. Elemen-elemen masyarakat sering telah diikutsertakan berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan publik, walaupun belum optimal, sehingga kondisi ini sangat berbeda dari zaman Orde Baru. Pada era reformasi Lembaga legislatif (DPR dan DPRD) telah menyiapkan ruang aspirasi sebagai tempat bagi setiap elemen masyarakat yang akan menyampaikan aspirasinya. Juga masyarakat diberi kesempatan untuk memilih partai politik dan memimpin negara dan daerah, memilih anggota legislative maupun eksekutif. Kondisi seperti ini tidak terjadi pada rezim Orde Baru. Kalaupun ada elemen masyarakat yang diikutkan dalam pembuatan kebijakan publik pada rezim Orde Baru, tentu dari mereka yang dianggap bagian dari rezimnya Orde Baru memang memiliki banyak organisasi massa yang menjadi alat legitimasi demokrasi model Orde Baru. Di masa rezim Orde Baru pejabat publik didominasi oleh elit politik dari Golkar. Pada zaman Orde Baru, partisipasi publik dalam pemilihan umum merupakan partisipasi semu (pseudo participation) artinya keikutsertaan masyarakat dalam pemilihan umum karena tekanan, bahkan paksaan.

Moynihan, Wilcox dalam Muhammadiyah (2013: 59) membedakan level partisipasi masyarakat menjadi lima jenis, yaitu: (1) pemberian informasi, (2) konsultasi, (3) pembuatan keputusan

bersama, (4) melakukan tindakan bersama, (5) mendukung aktivitas yang muncul atas swakarsa masyarakat. Menurut Wilcox, pada level mana partisipasi masyarakat akan dilakukan sangat bergantung pada kepentingan apa yang hendak dicapai. Untuk pengambilan kebijakan strategis yang akan mempengaruhi hajat hidup orang banyak tentu masyarakat harus dilibatkan secara penuh. Sementara dalam pengambilan keputusan yang lebih bersifat teknis mungkin pemberian informasi kepada masyarakat sangat sudah memadai.

Level partisipasi yang dikemukakan Wilcox pada dasarnya sangat dipengaruhi oleh pengklasifikasian partisipasi publik yang dibuat oleh Arstein (2013) yang ia sebut sebagai “Delapan tangga Partisipasi Publik”, yang menggambarkan berbagai jenis partisipasi dari yang hanya bersifat simbolik (manipulasi) sampai dengan partisipasi yang besifat substansial, dimana masyarakat memegang kontrol terhadap jalannya pemerintahan. Secara lengkap “Delapan Tangga Partisipasi” itu dapat dilihat dalam gambar sebagai berikut:

Tabel 5.2 Delapan Tangga Partisipasi Publik

1. Kontrol oleh warga Negara	→	Masyarakat punya kewenangan penuh / Partisipasi Penuh
2. Pendeklasian wewenang		
3. Kemitraan	→	Partisipasi Simbolik
4. Konsesi		
5. Konsultasi	→	Tidak Ada Partisipasi
6. Pemberian Informasi		
7. Terapi	→	Tidak Ada Partisipasi
8. Manipulasi		

Sumber: olahan penulis tahun 2025

Melihat tipologi partisipasi publik oleh Moynihan, Astein dan Wilcox, maka dapat disimpulkan bahwa manfaat maksimal dari pelibatan publik dalam pengambilan keputusan sangat dipengaruhi oleh kepentingan, isu dan masalah yang hendak dipecahkan. Isu, kepentingan dan masalah akan mempengaruhi peran dan jenis

partisipasi yang harus dimainkan oleh masyarakat.

5) Partisipasi Dalam Pembuatan Kebijakan

Dalam sebuah negara demokratis, kaum elit (penentu kebijakan pemerintahan eksekutif & legislatif harus mempertanggungjawabkan penyelengaraan setiap kebijakan yang dibuat kepada publik. Pemerintah seharusnya memperhatikan dan mengutamakan aspirasi dan melibatkan partisipasi masyarakat dalam setiap pembuatan kebijakan dan keputusan. Untuk mewujudkan suatu kebijakan yang sesuai dengan tuntutan masyarakat, maka partisipasi masyarakat sangat diperlukan sebagai kekuatan pendukung utama dalam perumusan kebijakan publik. Kebijakan publik yang baik harus mendapat persetujuan kolektif dari warga masyarakat. Pemimpin pemerintahan sebagai aktor pengambil kebijakan hendaknya menyadari bahwa ia berasal dari rakyat dan bekerja untuk rakyat, sehingga sangat logis jika setiap pembuatan kebijakan publik melibatkan elemen-elemen masyarakat sebagai mitra yang saling mengisi, saling mendukung dalam menghasilkan kebijakan.

Pemerintah hendaknya menempatkan dan menyadari bahwa masyarakat sebagai komunikan, komunikator dan lembaga kontrol publik terhadap kebijakan yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif. Pihak eksekutif dan legislatif dapat berkomunikasi dan memberikan informasi secara luas mengenai maksud dan isi sebuah kebijakan publik. Dengar pendapat dan debat publik dipelukan untuk menyamakan persepsi terhadap suatu kebijakan yang akan dibuat. Pemerintah tidak boleh menutup diri dan merasa superior dalam membuat kebijakan publik. Pemerintah harus terbuka dan menjadi komunikator yang efektif dalam pembahasan berbagai kebijakan publik. Pemerintah juga harus mengembangkan transparansi dan akuntabilitas dalam pembuatan kebijakan publik.

Pemerintah dan masyarakat harus bersamasama mengatasi permasalahan dalam proses perumusan dan pembuatan kebijakan publik. Pembuatan kebijakan publik seharusnya memiliki pola kerja yang baik, serta sesuai dengan rule dan role yang dimiliki setiap aparatur pemerintahan. Salah satu bentuk partisipasi yang perlu diperhatikan adalah partisipatif-populis yang berarti masingmasing

pejabat pemerintah di tingkat pusat dan daerah dapat menjalankan tugas dan kewenangannya, bebas dari tekanan dan intimidasi kerena pelaksanaan tugas pemerintahan merupakan pelaksanaan amanat publik.

Dikeluarkannya sebuah instrumen kebijakan UU No. 32 Tahun 2004 akan berpengaruh terhadap tatanan kehidupan masyarakat pada masa yang akan datang. Robert Mac Iver (*The Web of Government* 1954) mendeskripsikan tahapan instrumentasi kebijakan pemerintahan sebagai salah satu model dalam proses pembuatan kebijakan, di mana pemerintah sebagai pembuat kebijakan perlu menilai dan memilih beberapa alternatif kebijakan yang tepat bagi kemajuan bersama dalam masyarakat. UU nomor 32 tahun 2004 sebagai instrumen pembuatan kebijakan diharapkan dapat menciptakan perubahan dalam sistem sosial kemasyarakatan yakni dengan memberi ruang kepada masyarakat untuk ikut berpartisipasi aktif dalam pembuatan kebijakan.

Pada tataran praktis, peluang partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan bisa berada dalam lingkup pembuat keputusan maupun di luar ruang-ruang parlemen. Dalam ranah parlemen, peluang partisipasi berada pada tahap penjaringan aspirasi masyarakat (*need assessment*). Tahapan ini dilakukan untuk memperoleh data atau informasi dari masyarakat sebagai bahan masukan dalam proses penyusunan kebijakan. Informasi tersebut digunakan untuk menjamin agar kebijakan yang dibuat sesuai dengan aspirasi murni (kebutuhan dan keinginan riil) masyarakat, bukan sekedar aspirasi politik.

Pihak-pihak yang terkait dalam penjaringan aspirasi masyarakat adalah:

- a) Parlemen sebagai pemegang wewenang utama dan penyalur semua aspirasi masyarakat yang melaksanakan fungsi legislatif;
- b) Perangkat Pemerintah, yang menjalankan fungsi eksekutif;
- c) Masyarakat, terdiri atas masyarakat pada umumnya, tokoh-tokoh masyarakat formal dan informal, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), asosiasi profesi, perguruan tinggi dan organisasi massa lainnya.

Tugas parlemen pada tahap penjaringan aspirasi masyarakat antara lain meliputi:

- a) Menjaring aspirasi masyarakat untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil melalui metode penjaringan aktif. Bentuk kegiatan berupa: (a) membuat dan menyebarkan kuesioner; (b) melakukan observasi lapangan atau survei untuk mendapatkan aspirasi dan gambaran sesungguhnya yang ada di lapangan; (c) mengadakan dialog interaktif dengan masyarakat secara langsung.
- b) Menjaring aspirasi masyarakat untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil melalui metode penjaringan pasif. Bentuk kegiatannya dapat dilakukan melalui: (a) pembukaan kotak pos khusus yang dapat menampung surat-surat dari masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya; (b) menyediakan kotak saran sebagai tempat masyarakat menyampaikan aspirasinya; (c) membuat web site khusus dengan fasilitas penerima email dari masyarakat; (d) menyediakan telepon bebas pulsa untuk menerima aspirasi masyarakat melalui line telepon.
- c) Menjaring aspirasi masyarakat secara reaktif untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil masyarakat. Bentuk kegiatannya berupa: (a) *public hearing*; (b) kegiatan inspeksi mendadak (sidak).
- d) Merumuskan hasil penjaringan masyarakat tersebut ke dalam sebuah dokumen aspirasi yang memuat aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat.

Masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya melalui sejumlah saluran yang tersedia, baik di DPR, DPD maupun DPRD di tingkat daerah. Pilihan untuk menentukan kepada badan mana gagasan kita ingin disampaikan, sebenarnya tergantung pada rancangan kebijakan yang akan atau sedang dibuat. Misalnya, untuk RUU/Raperda yang sudah masuk tahap pembahasan, akan lebih efektif apabila gagasan disampaikan kepada anggota DPR/DPD/DPRD yang membahas RUU/Raperda tersebut. Namun gagasan pada tahap awal, misalnya

topik RUU/Raperda tertentu atau Rancangan Akademik RUU/Raperda atau naskah RUU/Raperda tertentu, bisa lebih luas diwacanakan, termasuk melalui media massa.

Ditinjau dari sisi forum atau media yang dapat digunakan, terdapat beragam mekanisme yang tersedia meski cenderung bersifat formal dan limitatif. Hal ini memang menjadi salahsatu kelemahan dari model perwakilan yang selama ini diterapkan. Mereka yang diundang dalam pembahasan rancangan kebijakan biasanya yang tergabung dalam suatu kelompok kepentingan atau kelompok penekan, sehingga bias kepentingan mungkin saja terjadi dalam artikulasi dan agregasi kepentingan. Berbagai aturan protokoler selama pembahasan dalam parlemen juga dapat menjadi kendala yang membatasi peluang partisipasi bagi kelompok masyarakat yang termarginalkan, misalnya masyarakat miskin, komunitas adat, dll. Karena itu, terdapat sejumlah kiat yang perlu diperhatikan manakala kita memanfaatkan mekanisme formal ini dalam menyalurkan aspirasi.

Selain yang bersumber dari inisiatif masyarakat untuk menyampaikan aspirasi, anggota legislatif pun sebenarnya memiliki peran besar untuk menjaring aspirasi masyarakat. Waktu reses dapat digunakan untuk menjalin hubungan dengan masyarakat dan konstituen pada khususnya, termasuk untuk menggali aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Namun, pemanfaatan masa reses ini akan lebih efektif bila ada instrumen penjaringan aspirasi yang jelas yang dapat digunakan sebagai panduan oleh anggota legislatif untuk mengidentifikasi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Metode analisis *stakeholders*, analisis skala prioritas kebutuhan masyarakat, penyelenggaraan *focus group discussion* (FGD), atau pengumpulan (*kliping*) berita media lokal merupakan contoh metode penjaringan aspirasi yang dapat diterapkan oleh anggota legislatif. Melalui metode ini, anggota legislatif dapat memperoleh masukan yang obyektif mengenai kebutuhan riil masyarakat, sehingga memiliki posisi tawar (bargaining position) yang kuat ketika bernegosiasi dengan eksekutif dalam proses pembuatan kebijakan, termasuk ketika membahas alokasi APBD.

Ketersediaan ruang publik juga dapat dimaknai sebagai proses

advokasi terhadap materi kebijakan. Advokasi kebijakan publik merupakan salahsatu pendekatan yang dapat digunakan untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik. Pendekatan advokasi dalam pembuatan kebijakan publik diperlukan agar kebijakan betul-betul memihak pada kepentingan masyarakat. Selain itu, ada juga perubahan konteks penyelenggaraan pemerintahan yang menempatkan advokasi kebijakan menjadi penting, yakni adanya pergeseran paradigma model advokasi dari litigasi (penyelesaian di pengadilan) menjadi legislasi. Model advokasi yang berupa litigasi terutama berada dalam konteks negara yang dominan dan otoriter yang tidak memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat. Sementara dalam konteks sekarang, di mana ruang partisipasi masyarakat sudah terbuka luas, maka model advokasi dapat diarahkan untuk merubah kebijakan publik.

Secara konseptual, advokasi kebijakan menyangkut ekspresi keberpihakan seseorang pada nilai-nilai tertentu. Dari perspektif populis, tentu saja nilai-nilai yang ingin diperjuangkan adalah nilai-nilai yang berpihak pada kepentingan masyarakat. Dengan demikian, advokasi kebijakan dalam perubahan kebijakan publik tidak hanya cukup sampai mengubah isi keputusan pemerintah, namun juga mengubah kondisi yang dikehendaki dengan cara memastikan penentu kebijakan berada di pihak yang melakukan advokasi. Karena itulah, advokasi harus dilakukan dalam setiap tahap proses kebijakan. Ketika advokasi kebijakan dipahami sebagai kerangka kerja dalam proses kebijakan dan bukan sekedar penggalangan kekuatan untuk mengubah isi kebijakan yang telah dibuat pemerintah maka perubahan kebijakan tidak sekedar menjadi fenomena yang sporadis dan temporer. Advokasi kebijakan dapat menjadi sarana untuk mengembangkan partisipasi masyarakat, mengubah karakter pengambil kebijakan, dan pada akhirnya mengadakan perubahan politik di tingkat lokal.

k. Rangkuman

Partisipasi adalah pelibatan seseorang atau beberapa orang dalam kegiatan. Partisipasi setiap anggota masyarakat dituntut suatu kontribusi atau sumbangsih. Partisipasi masyarakat dapat didefinisikan sebagai upaya

melibatkan masyarakat secara aktif dalam pembuatan keputusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang mempengaruhi kehidupan mereka. Wilcox dalam Hutagalung (2022: 14) mengemukakan adanya lima tingkatan partisipasi, yaitu: 1) Memberikan Informasi (*Information*); 2) Konsultasi (*Consultation*); 3) Pengambilan Keputusan Bersama (*Deciding together*); 4) Bertindak Bersama (*Acting together*); dan 5) Memberikan dukungan (*Supporting independent community interest*).

1. Latihan dan Lembar Kerja Praktek
 - 1) Mahasiswa melakukan review mengenai tingkat partisipasi masyarakat dan faktor-faktor penghambatnya dalam kaitannya di Indonesia.
 - 2) Mahasiswa menganalisis partisipasi masyarakat dalam demokrasi di Indonesia.
 - 3) Mahasiswa menganalisis partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan di Indonesia
- m. Evaluasi Pembelajaran
 - 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review mengenai tingkat partisipasi masyarakat dan faktor-faktor penghambatnya dalam kaitannya di Indonesia.
 - 2) Mahasiswa mampu memberikan analisis berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam demokrasi di Indonesia.
 - 3) Mahasiswa mampu memberikan analisis terkait partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan di Indonesia.
- n. Umpulan
 - 1) Kejelasan penyampaian hasil review dan analisis.
 - 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi pada modul 5.

2. Kegiatan Pembelajaran II
 - a. Judul Kegiatan Pembelajaran: Transparansi dan Akuntabilitas
 - b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
 - c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang konsep Transparansi dan Akuntabilitas

- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - f. Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - g. Bentuk Penilaian: non-test
- e. Bobot Penilaian: 2%
- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai konsep Transparansi dan Akuntabilitas.
- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah
 - 1) Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang transparansi
 - 2) Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang akuntabilitas
- i. Materi Pembelajaran
 - 1) Konsep Transparansi Publik
 - 2) Konsep Akuntabilitas
 - 3) Urgensi Transparansi & Akuntabilitas Publik
- j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Transparansi Publik

Transparansi merupakan suatu keharusan dalam pemberantasan korupsi. Akses terhadap informasi mengembangkan kepercayaan warga negara terhadap pemerintah mereka sendiri, memungkinkan warga negara memahami keputusan kebijakan publik dan memantau implementasinya (Androiceanu, 2021: 149). Transparansi merupakan suatu keharusan dalam pemberantasan korupsi. Akses terhadap informasi mengembangkan kepercayaan warga negara terhadap pemerintah mereka sendiri, memungkinkan warga negara memahami keputusan kebijakan publik dan memantau implementasinya.

Kurangnya transparansi pengambilan keputusan, serta kelemahan-kelemahan lain dalam kegiatan regulasi, menyebabkan rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap pentingnya tindakan normatif. Tidak adanya konsultasi berarti bahwa norma-norma tersebut sering diubah atau diganti, sehingga menentukan penekanan pada peraturan perundang-undangan menjadi tidak stabil dan tidak memberikan keamanan yang diperlukan terhadap kerangka hukum

yang ada di Rumania. Penerapan nyata prinsip transparansi akan meningkatkan kepercayaan terhadap peraturan perundang-undangan, karena peraturan tersebut diadopsi melalui konsultasi dengan para pemangku kepentingan. Hak atas informasi menjadi dasar untuk mencapai prinsip-prinsip lain, seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik, perlindungan lingkungan dan kebebasan individu lainnya (Kim dan Lee, 2012). Hak atas informasi berkontribusi terhadap konsolidasi demokrasi dan pertumbuhan ekonomi (Szeiner et al., 2020).

Keterlibatan warga negara dalam urusan publik dalam masyarakat demokratis tidak terbatas pada hak untuk memilih. Kewarganegaraan demokratis tidak hanya melibatkan perolehan informasi mengenai isu-isu yang mempengaruhi kehidupan warga negara dan aktivitas lingkungan bisnis, tetapi juga berkolaborasi dengan pihak lain untuk mempengaruhi bagaimana masyarakat akan memecahkan masalah tersebut. Partisipasi yang efektif dalam debat publik memerlukan informasi publik yang baik mengenai isu-isu dalam agenda publik dan mekanisme di mana warga negara dapat terlibat dalam proses kebijakan publik (Androniceanu, A.-M., 2020c; Machyniak, 2017).

Penerapan nyata prinsip transparansi akan meningkatkan kepercayaan terhadap peraturan, karena peraturan tersebut diadopsi melalui konsultasi dengan para pemangku kepentingan. Keyakinan terhadap kerangka hukum akan menghasilkan tingkat kepatuhan yang lebih tinggi terhadap hukum, yang mempunyai konsekuensi positif terhadap pembangunan ekonomi dan pemeliharaan hubungan kerja sama antara administrasi publik dan warga negara. Penerapan nyata prinsip transparansi akan meningkatkan kepercayaan terhadap peraturan perundang-undangan, karena peraturan tersebut akan diadopsi melalui konsultasi dengan pemangku kepentingan (Glotko et al., 2020).

Undang-undang tentang transparansi harus menjamin bahwa administrasi publik “terbuka” terhadap para pemangku kepentingan melalui partisipasi mereka dalam proses peraturan dan melalui partisipasi mereka dalam pengambilan keputusan. Transparansi pengambilan keputusan tidak memperkenalkan peraturan ke dalam

pemerintahan yang demokratis tetapi hanya menjamin dialog dan kolaborasi antara sektor publik dan penerima manfaat dari peraturan yang dikembangkan oleh sektor publik, masing-masing, warga negara, organisasi non-pemerintah, dan asosiasi bisnis. Ini adalah tentang proses konsultasi, dan bukan tentang perubahan peran antara administrasi publik dan masyarakat sipil mengenai penjabaran tindakan normatif (Peracek et al., 2018).

Transparansi pengambilan keputusan didasarkan pada prinsip-prinsip berikut: memberikan informasi terlebih dahulu kepada masyarakat tentang isu-isu yang menjadi kepentingan publik dan menyusun peraturan yang akan diperdebatkan; berkonsultasi dengan mereka, serta perkumpulan yang didirikan secara hukum, dalam proses penjabaran peraturan; partisipasi aktif warga negara dalam pengambilan keputusan administratif dan dalam proses penyusunan peraturan. Oleh karena itu, tujuan lembaga publik untuk menghormati transparansi pengambilan keputusan harus mendorong partisipasi warga negara melalui proses konsultasi publik, mematuhi prosedur dan standar minimum untuk mensistematisasikan proses konsultasi, membangun sistem konsultatif yang koheren dan memadai.

Dalam negara demokrasi, pemerintah hanyalah salah satu komponen yang hidup berdampingan dalam jaringan sosial yang terdiri dari berbagai institusi, dengan warga negara sebagai pemangku kepentingan yang memberontak. Hakikat demokrasi terletak pada partisipasi aktif warga negara dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Artinya kemungkinan nyata untuk berkonsultasi atau memperoleh informasi rinci secara *online*, tepat waktu, tanpa adanya hambatan yang diwakili oleh sistem yang terlalu rumit. Merupakan hak warga negara untuk mendapatkan informasi. Dengan kata lain, hak untuk mengetahui apa yang diketahui pemerintah. Masyarakat yang terinformasi sangat penting bagi demokrasi yang bisa berjalan. Transparansi bertujuan untuk menjamin akses yang lebih luas bagi warga negara terhadap informasi dan dokumen yang dimiliki lembaga negara. Transparansi menjamin partisipasi warga negara dalam proses pengambilan keputusan dan secara implisit legitimasi, efektivitas dan tanggung jawab pemerintah terhadap warga negara. Transparansi bertujuan untuk mencegah tindakan yang mengancam integritas

publik (tindakan korupsi) dan untuk menilai kinerja suatu administrasi publik (Meyer, 2018; Mircica, 2020; Peracek, 2020).

Beberapa penulis menganalisis transparansi berdasarkan kecenderungan masyarakat mengenai legitimasi, kepercayaan, dan penerimaan. Mereka berpendapat bahwa transparansi yang didefinisikan sebagai kurangnya kerahasiaan dan keterbukaan kepada publik, secara tradisional dipandang sebagai cara untuk mengurangi ketidakpastian dan meningkatkan kepercayaan masyarakat mengenai bagaimana anggaran publik dikelola (Ott et al., 2019; Klun et al., 2019). Namun, mereka mengatakan bahwa transparansi yang dimediasi komputer memiliki beberapa ciri yang sebenarnya dapat mengancam kepercayaan (Shevyakova et al., 2021; Russell, 2020; Zabolotniaia et al., 2019).

Ilmu politik, administrasi publik dan penelitian ilmiah telah mengungkap tantangan baru terkait transparansi pemerintah, berdasarkan akses terhadap informasi. Studi-studi ini mengeksplorasi beberapa konsep dasar dan mengatasi beberapa kekurangan dari upaya yang direncanakan untuk meningkatkan transparansi, melalui lingkungan informasi elektronik. Transparansi mendorong akuntabilitas dan memberikan informasi kepada warga negara tentang apa yang dilakukan pemerintah untuk mereka.

Transparansi terutama menyasar akses terhadap informasi kepentingan publik dan transparansi pengambilan keputusan dalam pengambilan kebijakan publik. Ada yang berpendapat bahwa isu kepercayaan dan jaminan kualitas dalam pelayanan sipil adalah hal yang relevan (Shpak dkk., 2019). Literatur menjadikan hubungan antara transparansi dan kepercayaan publik, sebagai nilai konstitutif dari berfungsinya demokrasi dan secara implisit administrasi publik dalam sistem demokrasi. Dari sudut pandang kami, menjadi jelas bahwa transparansi mempunyai nilai etis yang berasal dari kepercayaan publik, yang dioperasionalkan pada tingkat praktik administratif sebagai praktik sosial. Pada gilirannya, kepercayaan publik dijadikan sebagai nilai konstitutif bagi praktik administrasi publik, dan pada partisipasi publik, yang pada gilirannya menjadi nilai konstitutif bagi sistem yang berdasarkan pada demokrasi partisipatif. Hal ini menekankan nilai aktor moral yang memiliki kapasitas untuk

membuat keputusan yang otonom dan bertanggung jawab dalam batas kompetensi komunikatifnya dan kepentingan tindakan sosial (Androniceanu, A.-M., 2020b). Transparansi menjadi nilai fundamental dengan peran konstitutif bagi serangkaian lembaga khususnya administrasi publik, yang misinya adalah menerapkan kebijakan etika yang ditetapkan di berbagai tingkat administrasi (Mura dan Machyniak, 2014). Hal ini juga berdampak pada kesejahteraan karyawan (Vveinhardt dan Sroka, 2020).

Asal usul transparansi sebagai prinsip demokrasi terletak pada tekanan publik yang terus menerus, yang dimaksudkan untuk meningkatkan kontrol sosial terhadap badan-badan administrasi publik dan secara umum terhadap fungsinya. Jika pada awalnya transparansi hanya ditujukan untuk membelanjakan uang publik dan mengakui hak wajib pajak untuk mendapatkan informasi mengenai hal tersebut, lambat laun konsep transparansi semakin menyentuh ranah pengambilan keputusan publik (Lincényi dan Čársky, 2021). Keputusan-keputusan ini sangat penting untuk memperkuat efisiensi tata kelola pengeluaran publik terutama di tengah penyebaran perekonomian informal yang parah di suatu negara (Androniceanu, A.-M et al, 2020a; ben-Aaron et al., 2017).

Transparansi pada akhirnya berfungsi untuk menjaga pemerintahan yang jujur. Peluang komunikasi dan informasi yang ditawarkan oleh internet telah memberikan kontribusi signifikan terhadap transparansi pemerintahan di banyak negara. Dengan demikian, *e-Government* tidak hanya menjamin akses informasi yang luas, namun juga berkontribusi terhadap peningkatan transparansi, akuntabilitas, dan pencapaian tujuan antikorupsi di setiap pemerintahan (Wakula, 2020; Mempel-Śnieżyk dkk. (2020). Namun, upaya untuk mendorong keterbukaan pemerintah dan mengurangi korupsi sangat dipengaruhi oleh lingkungan budaya dan pendidikan suatu negara. Banyak negara yang mempunyai undang-undang transparansi telah secara langsung mengaitkan penerapan undang-undang tersebut dengan penerapan inisiatif berbasis TIK, seringkali melalui *e-Government*. TIK dapat mengurangi korupsi dengan mendorong tata pemerintahan yang baik, dengan memperkuat inisiatif reformasi yang ditargetkan, dengan memperkuat hubungan antara

pegawai pemerintah dan warga negara, dengan melakukan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh warga negara, dan dengan memantau dan mengendalikan perilaku pejabat pemerintah. Banyak pemerintah menganggap penggunaan TIK sebagai sarana untuk meningkatkan efisiensi dan transparansi.

Transparansi dalam proses pengambilan keputusan dicapai dengan sekaligus menjamin demokrasi partisipatif dan deliberatif dalam kerangka yang ditentukan oleh norma demokrasi perwakilan. Kami percaya bahwa terdapat defisit demokrasi bahkan dalam konteks di mana proses musyawarah tidak konsisten, termasuk karena kurangnya transparansi dan terbatasnya partisipasi masyarakat (Christensen & Comelissen, 2015). Dalam tulisan ini memperluas arti istilah defisit demokrasi pada sistem pengambilan keputusan publik yang telah menghilangkan komponen perwakilan dan partisipatif. Kami menganggap istilah defisit demokrasi dapat diterapkan pada situasi birokrasi yang tidak menghormati kondisi transparansi: partisipasi, musyawarah dan keterwakilan (Da Cruz et al., 2015).

Menurut Androiceanu (2021: 153) bahwa transparansi lebih dari sekedar kontrol publik, hal ini dikondisikan oleh adanya keterwakilan dalam keputusan kolektif, memastikan partisipasi dan musyawarah (Erkkilä, 2012; Erkkilä, 2016). Keputusan yang diambil dalam konteks defisit demokrasi, yaitu defisit transparansi dan partisipasi publik, rentan terhadap kurangnya legitimasi (Grayson, 2020, Grimmelikhuijsen dkk. 2018). Karena alasan-alasan ini, administrasi publik di UE cenderung lebih transparan di bidang tata kelola pangan yang aman dan berkualitas (Komíneková et al., 2020), distribusi pendapatan yang terus-menerus menjadi perdebatan dalam bidang hubungan masyarakat (Mishchuk et al., 2018; Mishchuk dkk., 2020).

Menurut Smith dalam Tahir (2015: 111) bahwa proses transparansi meliputi:

- a) *Standard procedural requirements* (Persyaratan Standar Prosedur) Bawa proses pembuatan peraturan harus melibatkan partisipasi masyarakat dan memerhatikan kebutuhan masyarakat.
- b) *Consultation processes* (Proses Konsultasi) Dalam proses

pembuatan peraturan harus dilakukan konsultasi antara pemerintah dengan masyarakat agar peraturan yang dibuat dapat mencapai tujuan dari pemerintah dan dapat ditaati oleh masyarakat.

- c) *Appeal rights* (Permohonan Izin) Bahwa proses permohonan izin tidak berbelit dan harus mengikuti standar yang ada. Prosesnya terbuka untuk umum sehingga tidak terjadi korupsi

Transparansi publik merupakan cita-cita kebijakan publik yang setidaknya mensyaratkan bahwa model yang dimaksud harus didokumentasikan secara lengkap dan kumpulan data yang digunakan harus tersedia untuk diperiksa, namun tidak harus dengan lisensi terbuka. Beberapa penulis lebih suka mengistilahkan konsep judul dengan pemahaman daripada transparansi (Cao et all., 2012: 3). Publik yang memenuhi syarat digunakan untuk mengecualikan bentuk-bentuk transparansi lain yang tidak terlalu memberatkan, seperti memberikan peninjau sejawat barang.

2) Konsep Akuntabilitas

Di samping transparansi, akuntabilitas juga merupakan standar profesional yang harus dicapai/ dilaksanakan aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akuntabilitas dapat digunakan sebagai alat/sarana untuk menilai kualitas kinerja aparat sehingga mereka dapat mengenali dengan benar kekuatan dan kelemahannya. Dengan akuntabilitas publik setiap aparat harus dapat menyajikan informasi yang benar dan lengkap untuk menilai kinerjanya baik yang dilakukan oleh masyarakat, organisasi/instansi kerjanya, kelompok pengguna pelayanannya, maupun profesinya. Tujuannya adalah untuk menjelaskan bagaimanakah pertanggungjawaban hendak dilaksanakan, metode apa yang dipakai untuk melaksanakan tugas, bagaimana realitas pelaksanaannya dan apa dampaknya.

Akuntabilitas seringkali dinyatakan sebagai bentuk operasional dari responsibility dan oleh karena itu keduanya punya keterkaitan. Setiap aparat harus bertanggungjawab (*responsible*) atas pelaksanaan tugas-tugasnya secara efektif yaitu dengan menjaga tetap

berlangsungnya tugastugas dengan baik dan lancar, mengelolanya secara profesional, dan pelaksanaan berbagai peran yang dapat dipercaya. Aparat birokrasi diharapkan dapat bekerja dengan jujur, penuh semangat, dan dapat melaksanakan tugasnya atas dasar keahlian dan sesuai dengan standar profesionalnya.

Menurut Sujarweni (2015) Akuntabilitas merupakan suatu prinsip yang bisa menjamin terkait semua kegiatan apapun di dalam pemerintahan yang bisa dipertanggungjawabkan oleh pemerintah itu kepada masyarakatnya. pemerintah juga menyatakan bahwa Akuntabilitas publik merupakan kewajiban dalam menjalankan pertanggungjawaban serta untuk menjawab dan menerangkan tindakan dan kinerja seseorang atau pimpinan atau juga badan hukum di suatu organisasi kepada pihak yang memiliki kewenangan serta hak dalam menerima pertanggungjawaban dan keterangan.

Selanjutnya menurut Mardiasmo (2018) bahwa Akuntabilitas publik merupakan salah satu prinsip tata kelola pemerintahan yang memiliki arti penting yang tujuannya untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap serangkaian aktivitas ataupun program yang dibuat serta dijalankan oleh pemerintah, untuk kepentingan masyarakat. Akuntabilitas juga mempunyai artian yang luas yakni mengenai terhadap pertanggungjawaban, pengungkapan seluruh kegiatan terhadap prinsip dan mengenai tentang penyajian pelaporan.

Berkaitan dengan itu, Hariyoso (2002: 38) mengatakan bahwa ada dua bentuk implikasi akuntabilitas yang diperlukan, antara lain: (1) pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik harus bertanggungjawab dalam menjalankan wewenangnya dengan baik; (2) publik memiliki hak untuk mengotrol, mempertanyakan, dan meminta pertanggungjawaban pemerintah dalam menjalankan wewenang tersebut termasuk didalamnya pemasukan dan pengeluaran anggaran pemerintah.

Prinsip Akuntabilitas merupakan suatu kondisi dimana penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan di hadapan publik secara administatif maupun secara politik. Baik dari segi pengambilan kebijakan, pelaksanaan hingga pelaporan dari sebuah kebijakan. Aspek akuntabilitas memungkinkan publik untuk

mengukur berhasil tidaknya pelaksanaan sebuah kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ini sejalan dengan pendapat Setiyono (2014 :193) yang menyebutkan bahwa Akuntabilitas merupakan prinsip yang menekankan bahwa semua kebijakan, kegiatan institusi publik dan juga perilakunya, selalu dapat dan harus dipertanggungjawabkan didalam kerangka kepentingan publik. Serta tidak boleh ada satupun atau sedikitpun anggaran, kewenangan dan fasilitas yang dimiliki serta digunakan untuk sesuatu yang berkenaan dengan kepentingan kelompok ataupun pribadi.

Sebagai suatu kebijakan strategis, akuntabilitas harus dapat diimplementasikan untuk menjamin terciptanya kepatuhan pelaksanaan tugas dan kinerja pegawai sesuai dengan standar yang telah diterimanya dan sebagai sarana untuk menekan seminimal mungkin penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang. Dan untuk itu setiap aparat pemerintah harus memahami dan mampu mengembangkan 5 macam akuntabilitas diantaranya adalah:

- 1) Pertama, akuntabilitas administratif (organisasional).

Dalam akuntabilitas ini, diperlukan adanya hubungan hirarkhis yang tegas diantara pusatpusat pertanggungjawaban dengan unit-unit di bawahnya. Hubungan-hubungan hirarkhis ini biasanya telah ditetapkan dengan jelas baik dalam aturan-aturan organisasi yang disampaikan secara formal ataupun dalam bentuk hubungan jaringan informal. Prioritas pertanggung-jawaban lebih diutamakan pada jenjang pimpinan atas dan diikuti terus ke bawah, dan pengawasan dilakukan secara intensif agar aparat tetap menuruti perintah yang diberikan. Pelanggaran terhadap perintah akan diberikan peringatan mulai dari yang paling ringan sampai pemecatan;

- 2) Kedua, akuntabilitas legal.

Ini adalah bentuk pertanggungjawaban setiap tindakan administratif dari aparat pemerintah di badan legislatif dan/atau di depan makamah. Dalam hal pelanggaran kewajibankewajiban hukum ataupun ketidakmampuannya memenuhi keinginan legislatif, maka pertanggungjawaban aparat atas tindakan-tindakannya dapat dilakukan di depan

pengadilan ataupun lewat proses revisi peraturan yang dianggap bertentangan dengan undang-undang (*judicial review*);

3) Ketiga, akuntabilitas politik.

Para administrator yang terkait dengan kewajiban menjalankan tugas-tugasnya mengikuti adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber-sumber dan menjamin adanya kepatuhan pelaksanaan perintah-perintahnya. Para pejabat politik itu juga harus menerima tanggung jawab administratif dan legal karena mereka punya kewajiban untuk menjalankan tugas-tugasnya dengan baik;

4) Keempat, akuntabilitas profesional.

Sehubungan dengan semakin meluasnya profesionalisme di organisasi publik, para aparat profesional (seperti dokter, insinyur, pengacara, ekonom, akuntan, pekerja sosial dan sebagainya) mengharap dapat memperoleh kebebasan yang lebih besar dalam melaksanakan tugas-tugasnya dan dalam menetapkan kepentingan publik. Dan kalau pun mereka tidak dapat menjalankan tugasnya mereka mengharapkan memperoleh masukan untuk perbaikan. Mereka harus dapat menyeimbangkan antara kode etik profesi dengan kepentingan publik, dan dalam hal kesulitan mempertemukan keduanya maka mereka harus lebih mengutamakan akuntabilitasnya kepada kepentingan publik;

5) Kelima, akuntabilitas moral.

Telah banyak diterima bahwa pemerintah memang selayaknya bertanggungjawab secara moral atas tindakan-tindakannya. Landasan bagi setiap tindakan pegawai pemerintah seharusnya diletakkan pada prinsip-prinsip moral dan etika sebagaimana diakui konstitusi dan peraturan-peraturan lainnya serta diterima oleh publik sebagai norma dan perilaku sosial yang telah mapan. Oleh karena itu, wajar saja kalau publik menuntut dan mengharapkan perilaku para politisi dan pegawai pemerintah itu berlandaskan nilai-nilai moral yang telah diterima tadi. Untuk menghindari perilaku

koruptif, masyarakat menuntut para aparatur pemerintah itu mempunyai dan mengembangkan akuntabilitas moral pada diri mereka.

3) Urgensi Transparansi & Akuntabilitas Publik

Lemahnya transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik, antara lain disebabkan oleh: (1) lemahnya pengetahuan, perhatian dan kecakapan gerakan-gerakan sosial dalam melakukan agregasi kepentingan dan memberdayakan masyarakat untuk menagih hak-hak mereka sebagai konstituen utama pelayanan publik. Akibatnya pemerintah sebagai lembaga yang berwenang, seringkali kurang memberikan perhatian terhadap keefektifan dan efesiensi pengelolaan sumber daya publik untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat; (2) tata pemerintahan daerah belum memiliki sistem transparansi, akuntabilitas, dan kurang responsif terhadap pelayanan publik.

Kondisi seperti itu akan memicu kesewenang-wenangan birokrasi publik dalam pengelolaan pelayanan. Transparansi akan menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi yang akurat dan memadai, karena informasi merupakan suatu kebutuhan penting masyarakat untuk berpartisipasi dalam pelayanan. Berkaitan dengan itu, penyelenggara pelayanan publik perlu proaktif memberikan informasi lengkap tentang kebijakan dan layanan yang disediakan kepada masyarakat.

Penyelenggara pelayanan publik perlu mendayagunakan berbagai jalur komunikasi seperti brosur, leaflet, pengumuman melalui koran, radio serta televisi lokal. Birokrasi pemerintah perlu menyiapkan kebijakan yang jelas tentang cara mendapatkan informasi. Penyelenggara pelayanan publik harus bertanggungjawab dalam menjalankan wewenangnya dengan baik, karena publik memiliki hak untuk mengontrol, mempertanyakan, dan meminta pertanggungjawaban aparat pemerintah (melalui wakilnya) dalam menjalankan wewenang tersebut, termasuk didalamnya pemasukan dan pengeluaran anggaran. Dengan akuntabilitas dan responsibilitas publik, setiap aparat pemerintah diminta untuk dapat mempertanggungjawaban hak dan kewajibannya, tindakan-tindakannya, keahliannya dan bahkan waktu yang dipergunakannya di

depan publiknya.

k. Rangkuman

Transparansi merupakan suatu keharusan dalam pemberantasan korupsi. Penerapan nyata prinsip transparansi akan meningkatkan kepercayaan terhadap peraturan, karena peraturan tersebut diadopsi melalui konsultasi dengan para pemangku kepentingan. Di samping transparansi, akuntabilitas juga merupakan standar profesional yang harus dicapai/ dilaksanakan aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akuntabilitas dapat digunakan sebagai alat/sarana untuk menilai kualitas kinerja aparat sehingga mereka dapat mengenali dengan benar kekuatan dan kelemahannya. Menurut Sujarweni (2015) Akuntabilitas merupakan suatu prinsip yang bisa menjamin terkait semua kegiatan apapun di dalam pemerintahan yang bisa dipertanggungjawabkan oleh pemerintah itu kepada masyarakatnya. Lemahnya transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik, antara lain disebabkan oleh: (1) lemahnya pengetahuan, perhatian dan kecakapan gerakan-gerakan sosial dalam melakukan agregasi kepentingan dan memberdayakan masyarakat untuk menagih hak-hak mereka sebagai konstituen utama pelayanan publik; dan (2) tata pemerintahan daerah belum memiliki sistem transparansi, akuntabilitas, dan kurang responsif terhadap pelayanan publik.

l. Latihan dan Lembar Kerja Praktek

- 1) Mahasiswa menganalisis masing-masing satu kasus yang menunjukan adanya masalah transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan birokrasi.
- 2) Mahasiswa menganalisis mengenai masalah transparansi dan akuntabilitas dalam kaitannya dengan demokrasi dalam konteks Indonesia.

m. Evaluasi Pembelajaran

- 1) Mahasiswa mampu memberikan analisis dengan mengangkat studi kasus berakitan dengan masalah transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan birokrasi.
- 2) Mahasiswa memberikan analisisnya terkait transparansi dan akuntabilitas dalam kaitannya dengan demokrasi

- n. Umpam Balik
 - 1) Kejelasan penyampaian hasil analisis.
 - 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

3. Penutup

- a. Rangkuman

Berdasarkan uraian dari dua sub bahasan di atas maka secara umum dapat dirangkum sebagai berikut:

- 1) Partisipasi adalah pelibatan seseorang atau beberapa orang dalam kegiatan. Partisipasi masyarakat dapat didefinisikan sebagai upaya melibatkan masyarakat secara aktif dalam pembuatan keputusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang mempengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi masyarakat bisa dilakukan dalam berbagai bentuk, seperti memberikan masukan, memberikan tanggapan, menyumbangkan tenaga, waktu, atau sumber daya lainnya, serta turut serta dalam pengambilan keputusan dan perencanaan program pembangunan. Dengan partisipasi masyarakat yang aktif, kebijakan publik dapat lebih terbuka, akuntabel, dan partisipatif, sehingga dapat menghasilkan hasil yang lebih baik dan lebih bermanfaat bagi masyarakat.
- 2) Transparansi merupakan suatu keharusan dalam pemberantasan korupsi. Penerapan nyata prinsip transparansi akan meningkatkan kepercayaan terhadap peraturan, karena peraturan tersebut diadopsi melalui konsultasi dengan para pemangku kepentingan. Di samping transparansi, akuntabilitas juga merupakan standar profesional yang harus dicapai/ dilaksanakan aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Lemahnya transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik, antara lain disebabkan oleh: (1) lemahnya pengetahuan, perhatian dan kecakapan gerakan-gerakan sosial dalam melakukan agregasi kepentingan dan memberdayakan masyarakat untuk menagih hak-hak mereka sebagai konstituen utama pelayanan publik; (2) tata pemerintahan daerah belum memiliki sistem transparansi, akuntabilitas, dan kurang responsif terhadap pelayanan publik.

b. Petunjuk Jawaban Evaluasi Kegiatan Pembelajaran

Seluruh jawaban dari latihan soal di atas dapat diperoleh jika mahasiswa membaca secara menyeluruh dan terstruktur setiap materi yang telah tersedia pada kegiatan pembelajaran 1 dan materi pembelajaran 2 pada modul 5 ini.

c. Daftar Istilah

<i>Citizen</i>	Warga Negara
<i>e-Government</i>	Pemerintahan berbasis Elektronik
Elit	Sekelompok kecil orang yang berkuasa atau menjalankan kekuasaan
Kolektif	Secara bersama atau gabungan
<i>Responsible</i>	Bertanggungjawab
<i>Stakeholder</i>	Pemangku kepentingan

d. Referensi

Abidin, Dindin. (2023). *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan*. Purbalingga: CV Eureka Media Aksara.

Androniceanu, A.-M., Georgescu, I., Dobrin, C. & Dragulanescu I.V. (2020a). Multifactorial components analysis of the renewable energy sector in the OECD countries and managerial implications. *Polish Journal of Management Studies*, 22 (2).

Androniceanu, A.-M., Kinnunen, J., Georgescu, I. & Androniceanu, A. (2020b). A Multidimensional Approach to Competitiveness, Innovation and Well-Being in the EU Using Canonical Correlation Analysis. *Journal of Competitiveness*, 12(4).

Androniceanu, A.-M., Georgescu, I., Tvaronavičiene, M. & Androniceanu, A. (2020c). Canonical Correlation Analysis and a New Composite Index on Digitalization and Labor Force in the Context of the Industrial Revolution 4.0. *Sustainability*, 12(17).

Androniceanu, A. (2021). Transparency in public administration as a challenge for a good democratic governance. *Administratie si Management Public*, 36, 149-164.

Arifin Tahir. 2015. Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Bandung: Alfabeta.

Cao, K. K., Cebulla, F., Gomez Vilchez, J., J., Mousavi, B, & S. Prehofer. (2016). Raising awareness in model-based energy scenario studies: a transparency checklist. *Energy, Sustain. Soc.* 6 (1).

Christensen, L. T. and Cornelissen, J. P. (2015). Organizational transparency as myth and metaphor. *European Journal of Social Theory*, 18(2).

Da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & de Sousa, L. (2015). Measuring local government transparency. *Public Management Review*, 18(6).

Erkkilä, T. (2012). *Government transparency: Impacts and unintended consequences*. Houndsills: Palgrave Macmillan.

Erkkilä, T. (2016). Global governance indices as policy instruments: actionability, transparency and comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18(4).

Glotko, A.V., Polyakova, A.G., Kuznetsova, M.Yu., Kovalenko, K.E., Shichiyakh, R.A. & Melnik, M.V. (2020). Main trends of government regulation of sectoral digitalization. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 7(3).

Grayson, J. (2020). Big data analytics and sustainable urbanism in internet of thingsenabled smart governance. *Geopolitics, History, and International Relations*, 12(2).

Grimmelikhuijsen, S., John, P., Meijer, A. & Worthy, B. (2018). Do freedom of information laws increase transparency of government? A replication of a field experiment. *Journal of Behavioral Public Administration*, 1.

Kim, S. & Lee, J. (2012). E-participation, transparency, and trust in local government. *Public Administration Review*, 72(6).

Lincényi, M. and Čársky, J. (2021). Research of citizens' behavior in a political campaign in searching for and monitoring political advertising in The Slovak Republic. *Insights into Regional Development*, 3(1). Maani, Karjuni. (2009). Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pelayanan Publik. *Demokrasi*, Vol. 8, No. 1.

Mempel-Śnieżyk, A., Derlukiewicz, N., Pilewicz, T. & Zdon-Korzeniowska, M. (2020). Can local government impact transaction costs of enterprises? *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 7(3).

Meyer, D.F. (2018). Predictors of good governance and effective government management: The case of Poland. *Polish Journal of Management Studies*, 18 (1).

Mircica, N. (2020). Restoring public trust in digital platform operations: machine learning algorithmic structuring of social media content. *Review of Contemporary Philosophy*, 19.

Mishchuk, H., Bilan, S., Yurchyk, H., Akimova, L. & Navickas, M. (2020). Impact of the shadow economy on social safety: The experience of Ukraine. *Economics and Sociology*, 13(2).

Mishchuk H., Samoliuk N., Bilan Y. & Streimikiene D. (2018). Income inequality and its consequences within the framework of social justice. *Problemy Ekonomiki*, 13(2).

Ott, K., Bronić, M., Stanić, B., Klun, M. & Benčina, J. (2019). Determinants of online local budget transparency in Croatia and Slovenia. *Central European Public Administration Review*, 17(2).

Peracek, T. (2020). The perspectives of european society and the european cooperative as a form of entrepreneurship in the context of the impact of european economic policy. *Online Journal Modelling the New Europe*, 34.

Russell, H. (2020). Sustainable urban governance networks: data-driven planning technologies and smart city software systems. *Geopolitics, History, and International Relations*, 12(2).

Shevyakova, A. Munsh, E., Arystan, M. & Petrenko, Y. (2021). Competence development for Industry 4.0: Qualification requirements and solutions. *Insights into Regional Development*, 3(1).

Shpak, N., Podolchak, N., Karkovska, V. & Sroka, W. (2019), The influence of age factors on the reform of the public service of Ukraine. *Central European Journal of Public Policy*, 13(2).

Stonkute E., Vveinhardt J. & Sroka W. (2018), Training the CSR sensitive mind-set: the integration of CSR into the training of business administration professionals. *Sustainability*, 10, 754.

Szeiner, Z., Mura, L., Horbulák, Z., Roberson, M. & Poor, J. (2020). Management Consulting Trends in Slovakia in the Light of Global and Regional Tendencies. *Journal of Eastern European and Central Asian Research (JEECAR)*, 7(2).

Vveinhardt, J. and Sroka, W. (2020), Mobbing and Corporate Social Responsibility: Does the status of the organisation guarantee employee wellbeing and intentions to stay in the job? *Oeconomia Copernicana*, 11(4).

Wakuła, M. (2020). The importance of accounting and reporting in the process of finance management in a basic unit of the territorial government. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 7(3).

MODUL 6

REFORMASI BIROKRASI

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Reformasi birokrasi adalah upaya penataan kembali sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan secara menyeluruh untuk mewujudkan birokrasi yang lebih efektif, efisien, bersih, dan akuntabel. Reformasi ini dilatarbelakangi oleh adanya kelemahan birokrasi di Indonesia, seperti tumpang tindih regulasi, rendahnya kinerja aparatur, serta maraknya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Tujuan utamanya adalah menciptakan birokrasi yang profesional dan berorientasi pada pelayanan publik, dengan menjadikan prinsip *good governance* sebagai landasan.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan (CPL)

- a. Mampu menerapkan pemikiran logis, kritis, sistematis dan inovatif berdasarkan kaidah ilmiah serta bersikap professional, bertanggungjawab, dan mampu mengembangkan jejaring di dalam dan di luar lembaga (CPL2).
- b. Mampu mengkaji berbagai permasalahan politik lokal dan demokrasi, mengembangkan produk politik yang kreatif dan inovatif berupa kajian terstruktur dan rancangan program/kebijakan, serta memanfaatkan teknologi dalam pengelolaan data dan informasi (CPL3).

3. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah (CPMK)

Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang konsep dasar reformasi birokrasi, strategi dan ruang lingkup reformasi birokrasi, serta arah kebijakan dan sasaran reformasi birokrasi.

4. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah (Sub-CPMK)

- a. Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang konsep dasar reformasi birokrasi.
- b. Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang strategi dan ruang lingkup reformasi birokrasi.
- c. Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang arah kebijakan dan sasaran reformasi birokrasi.

5. Indikator Penilaian

- a. Mampu menjelaskan kembali tentang konsep dasar reformasi birokrasi.
- b. Mampu menjelaskan kembali tentang strategi dan ruang lingkup reformasi birokrasi.
- c. Mampu menjelaskan kembali tentang arah kebijakan dan sasaran reformasi birokrasi.

6. Kriteria Penilaian

Adapun kriteria penilaian yang digunakan dalam modul ini antara lain meliputi; Diskusi dan penugasan.

7. Bentuk Penilaian

Dalam mempelajari modul 6 ini, bentuk penilaian dilakukan melalui non-test

8. Bentuk Pembelajaran

Bentuk pembelajaran: Kuliah dan Responsi

9. Metode Pembelajaran

Collaborative Learning

10. Penugasan Mahasiswa

Penugasan terstruktur (PT)

11. Materi Pembelajaran

Secara umum, materi pembelajaran dalam modul 6 ini adalah konsep dasar reformasi birokrasi, strategi dan ruang lingkup reformasi birokrasi, serta arah kebijakan dan sasaran reformasi birokrasi.

12. Bobot Penilaian

Bobot penelaian pada modul 6 ini yaitu 5%.

13. Persyaratan Kompetensi

Tidak ada (-)

14. Kegunaan Modul

Kegunaan atau manfaat dari Modul 6 ini adalah membantu mahasiswa

dengan memberikan pemahaman mengenai perlunya reformasi birokrasi untuk memperbaiki kinerja pemerintahan. Pemahaman tersebut membantu mahasiswa melihat bagaimana reformasi dapat menanggulangi masalah birokrasi, seperti tumpang tindih regulasi, rendahnya kualitas pelayanan, serta praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

15. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Materi pokok dalam modul 6 ini terbagi menjadi 3 kegiatan pembelajaran. Kegiatan pembelajaran 1 tentang konsep dasar reformasi birokrasi yang terbagi menjadi empat meliputi latar belakang reformasi birokrasi, pengertian reformasi birokrasi, tujuan, visi & misi reformasi birokrasi, serta strategi reformasi birokrasi. Kegiatan pembelajaran 2 mencakup strategi dan ruang lingkup reformasi birokrasi, dan kegiatan pembelajaran 3 yang mencakup sasaran dan arah reformasi birokrasi.

B. Kegiatan Pembelajaran

1. Kegiatan Pembelajaran 1

- a. Judul Kegiatan Pembelajaran: Memahami Reformasi Birokrasi
- b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
- c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang konsep dasar reformasi birokrasi, strategi dan ruang lingkup reformasi birokrasi, dan arah kebijakan reformasi birokrasi.
- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
- e. Bobot Penilaian: 2%
- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai relasi *governance*, *private sector*, dan *civil society*.
- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang reformasi birokrasi, strategi dan ruang lingkup reformasi birokrasi, dan arah kebijakan reformasi birokrasi

- i. Materi Pembelajaran:
 - 1) Konsep Dasar Reformasi Birokrasi
 - 2) Strategi dan Ruang Lingkup Reformasi Birokrasi
 - 3) Arah Kebijakan dan Sasaran Reformasi Birokrasi
- j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Latar Belakang Reformasi Birokrasi

Birokrasi di Indonesia, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, sepanjang Orde Baru kerap mendapat sorotan dan kritik yang tajam karena perilakunya yang tidak sesuai dengan tugas yang diembannya sebagai pelayan masyarakat. Sehingga apabila orang berbicara tentang birokrasi selalu berkonotasi negatif. Birokrasi adalah lamban, berbelit-belit, menghalangi kemajuan, cenderung memperhatikan prosedur dibandingkan substansi, dan tidak efisien. Bahkan pandangan para pengamat lebih jauh lagi tentang model birokrasi di Indonesia. Karl D. Jackson menilai bahwa birokrasi di Indonesia adalah model *bureaucratic polity* di mana terjadi akumulasi kekuasaan pada negara dan menyingkirkan peran masyarakat dari ruang politik dan Pemerintahan. Richard Robinson dan King menyebut birokrasi di Indonesia sebagai *bureaucratic capitalism* (Romli, 2008: 1).

Sementara Hans Dieter Evers melihat bahwa proses birokrasi di Indonesia berkembang model birokrasi ala Parkinson dan ala Orwel. Birokrasi ala Parkinson adalah pola dimana terjadi proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktural dalam birokrasi secara tidak terkendali. Sedang birokrasi ala Orwel adalah pola birokratisasi sebagai proses perluasan kekuasaan pemerintah dengan maksud mengontrol kegiatan ekonomi, politik dan sosial dengan peraturan, regulasi dan bila perlu melalui paksaan.

Dengan demikian birokrasi di Indonesia tidak berkembang menjadi lebih efisien, tetapi justru sebaliknya inefisiensi, berbelitbelit dan banyak aturan formal yang tidak ditaati. Birokrasi di Indonesia ditandai pula dengan tingginya pertumbuhan pegawai dan pemekaran struktur organisasi dan menjadikan birokrasi semakin besar dan membesar. Birokrasi juga semakin mengendalikan dan mengontrol masyarakat dalam bidang politik, ekonomi dan sosial.

Cap birokrasi Indonesia seperti itu ternyata bukan sampai di situ saja, tetapi melalui pendekatan budaya birokrasi Indonesia masuk dalam kategori birokrasi patrimonial. Ciri-ciri dari birokrasi patrimonial adalah (1) para pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi; (2) jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan dan keuntungan; (3) para pejabat mengontrol baik fungsi politik maupun fungsi administrasi; dan (4) setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik (Romli, 2008: 1-2).

Munculnya birokrasi patrimonial di Indonesia merupakan kelanjutan dan warisan dari sistem nilai tradisional yang tumbuh di masa kerajaan-kerajaan masa lampau dan bercampur dengan birokrasi gaya kolonial. Jadi, selain tumbuh birokrasi modern tetapi warisan birokrasi tradisional juga mewarnai dalam perkembangan birokrasi di Indonesia. Sama seperti halnya abdi dalem dan priyayi yang juga berlapis-lapis, Pegawai Negeri pun terdiri dari berbagai pangkat, golongan dan eselon. Semboyan Pegawai Negeri adalah abdi negara mengandung makna berorientasi ke atas, sehingga mirip dengan birokrasi kerajaan, ambtenaar. Birokrasi lebih menekankan pada mengabdi ke atas dari pada ke bawah sebagai pelayanan kepada masyarakat.

Kini, apakah model atau cap birokrasi seperti diungkapkan di atas masih tetap melekat dalam birokrasi di Indonesia? Seharusnya secara teoritis sudah berubah yang tidak lagi seperti itu, tetapi harus menuju pada birokrasi ala Weber di mana birokrasi benar-benar menekankan pada aspek efisiensi, efektivitas, profesionalisme, merit system, dan pelayan masyarakat. Mengapa? Hal ini karena zaman telah berubah dengan adanya era reformasi dan otonomi daerah, maka seharusnya birokrasi mengalami perubahan paradigma di mana birokrasi harus memposisikan diri sebagai abdi masyarakat, efisien, efektif, dan profesionalisme.

UU Otonomi Daerah mengemukakan tentang kewenangan daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerah sesuai dengan kebutuhan daerah. Daerah diberikan hak untuk membentuk perangkat daerah, termasuk di dalamnya berupa lembaga teknis daerah, apabila ada kebutuhan daerah untuk itu. Dengan demikian, pembentukan organisasi perangkat daerah merupakan hak daerah. Tetapi

persoalannya sekarang birokrasi daerah dalam membentuk dinas dan perangkat daerah cenderung untuk memperbesar struktur organisasinya. Kasus beberapa daerah menunjukkan bahwa proliferasi dilakukan lebih dikarenakan untuk mengakomodasikan tekanan birokrasi yang berkembang terus dibandingkan untuk mengakomodasikan perkembangan fungsi karena kebutuhan riil masyarakat yang harus dilayani. (Afadlal, 2003).

Kecenderungan suatu daerah untuk memperbesar struktur organisasi, memang sudah suatu yang inheren dari sifat organisasi yang namanya birokrasi. Aparat birokrasi akan berusaha menciptakan struktur baru tanpa melihat kebutuhan dan kemampuan dana yang ada. Dalam konteks menciptakan struktur yang besar ini orang kerap menyebutnya sebagai birokrasi ala Parkinson. Ciri-ciri dari birokrasi ala Parkinson adalah (1) setiap pejabat negara berkeinginan untuk meningkatkan jumlah bawahannya; dan (2) mereka saling memberi kerja (yang tidak perlu). Akibatnya, birokrat cenderung meningkatkan terus jumlah pegawainya tanpa memperhatikan tugas-tugas yang harus mereka lakukan (Romli, 2008: 2) Hal tersebut tentu sangat bertolak belakang dengan birokrasi ala Weber, yang menginginkan suatu birokrasi yang efisien, efektif, rasional dan profesional. Birokrasi model ini, kerap disebut sebagai Tipe Ideal (*Ideal Type*) dari birokrasi.

Struktur birokrasi yang “membengkak” ini, tampaknya, untuk mengakomodasi limpahan pegawai pusat yang semula tersebar di kantor wilayah yang ditransfer menjadi pegawai daerah. Tapi dari struktur yang membengkak seperti itu berdampak pada inefisiensi Pemerintahan. Hal ini karena sebagian besar dana APBD digunakan untuk belanja pegawai. Kasus Kabupaten Bima dan Pandeglang, misalnya memperlihatkan hal tersebut di mana hampir 83% sampai 90% dialokasikan untuk belanja rutin, sedang sisanya untuk belanja pembangunan. (Afadlal, 2003).

Dampak lain dari struktur yang “gemuk” adalah terjadi tumpang tindih dalam fungsi dan tugas di antara Dinas dan atau Badan/Kantor dengan Biro atau bagian-bagian yang ada di bawah Sekda. Contoh adanya tumpang-tindih tersebut terlihat dari keberadaan BKD yang tumpang tindih dengan Bagian Kepegawaian, Badan Informasi dan

Komunikasi dengan Humas, Dinas Sosial dengan Bagian Kesejahteraan Sosial, dan Bappeda dengan Bagian Keuangan dan Pembangunan (Romli, 2008: 3).

Dengan kondisi struktur organisasi yang besar tersebut, sebenarnya direspon oleh Pemerintah Pusat sebagai suatu gejala yang “tidak baik”. Hal ini karena di samping dianggap tidak efisien akan berdampak pada besarnya anggaran yang dibutuhkan untuk pembiayaan (high cost), juga untuk beberapa daerah sebagai “kiat” untuk memperoleh DAU (Dana Alokasi Umum) yang besar dari Pemerintah Pusat. Dalam konteks untuk mencegah kedua hal tersebut, Pemerintah Pusat melalui Departemen Dalam Negeri (Depdagri) menerbitkan PP No. 8 Tahun 2003, yang membatasi jumlah Dinas dan lembaga teknis daerah. Dalam Pasal 9 ayat (4) PP tersebut disebutkan jumlah Dinas daerah sebanyak-banyaknya 14 Dinas. Sementara untuk Lembaga Teknis Daerah, dalam pasal 10 ayat (6), sebanyak-banyak delapan.

Keluarnya PP yang mengatur tentang Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah ini ternyata tidak digubris oleh sejumlah daerah. Dengan tidak melakukan restrukturisasi pada lembaga-lembaga daerah yang ada. Beberapa alasan mengapa organisasi daerah tidak melakukan restrukturisasi. Pertama, restrukturisasi menyebabkan reposisi terhadap sejumlah jabatan. Untuk melakukan reposisi tersebut akan menghadapi kendala karena orang yang direposisi akan di tempatkan pada posisi yang tidak sehat nantinya. Satu-satunya jalan adalah pensiun, namun persoalan ini ternyata juga tidak mudah. Kedua, restrukturisasi tidak dilakukan karena struktur organisasi yang disusun benar-benar sesuai dengan kebutuhan yang ada.

Dalam hal manajemen Pemerintah Daerah cenderung salah kelola (mismanagement), karena pusat manajemen Pemerintahan ada pada Kepala Daerah (Bupati/Wali Kota). Terpusatnya kewenangan pada Kepala Daerah ini menjadi persoalan yang delematis. Di satu sisi dalam era otonomi daerah ini, daerah-daerah telah memiliki kewenangan sangat luas dan tidak lagi diatur oleh Pemerintah Pusat, sehingga secara berangsur sentralisasi akan berkurang sehingga desentralisasi dapat diwujudkan. Tetapi di sisi lain, dengan adanya kewenangan yang besar pada Kepala Daerah sebagai Top Manejer

Pemerintah Daerah akan menciptakan sentralisasi baru di tingkat lokal yang terpusat kepada Kepala Daerah (Romli, 2008: 3).

Centralisasi baru yang terpusat pada Bupati dan Walikota, di satu pihak memang akan memperpendek jalur kenaikan pangkat dan promosi bagi pegawai serta pejabat di daerah. Namun demikian di pihak lain, kekuasaan yang terpusat dan begitu besar di tangan para Kepala Daerah tersebut akan berdampak pada munculnya penyimpangan, penyalahgunaan kekuasaan, dan manipulasi dalam praktik birokrasi lokal. Akibatnya, hubungan-hubungan yang bersifat personal dan nepotis dengan Kepala Daerah, kerap lebih menentukan karier seorang birokrat ketimbang prestasinya dan kinerjanya secara obyektif. (Haris dalam Afadlal.Ed, 2003:64).

Kondisi di daerah tersebut tidak jauh berbeda juga dengan kondisi birokrasi di Pemerintah Pusat. Birokrasi Pemerintahan di pusat tampaknya tidak mengalami perubahan yang berarti di era reformasi ini yang relatif hampir masih sama ketika di masa Pemerintahan Orde Baru. Semasa Orde Baru birokrasi telah dijadikan sebagai mesin politik yang imbasnya harus membayar biaya yang mahal oleh masyarakat. Timbulnya ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya, dan ketidakpastian siapa yang bertanggung jawab adalah beberapa fakta empiris rusaknya layanan birokrasi. Lebih dari itu, layanan birokrasi justru menjadi salah satu *causa prima* terhadap maraknya korupsi, kolusi dan nepotisme. Pejabat politik yang mengisi birokrasi Pemerintah sangat dominan. Kondisi ini cukup lama terbangun sehingga membentuk sikap, perilaku, dan opini bahwa pejabat politik dan pejabat birokrat tidak dapat dibedakan (Romli, 2008: 4).

Sudah menjadi rahasia umum bahwa birokrasi di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, masih mewarisi model birokrasi patrimonial. Model birokrasi seperti ini menunjukkan perilaku dan mentalitas sebagai penguasa yang harus dilayani daripada sebagai aparat yang harus melayani publik. Pola hubungan yang terjadi lebih bersifat personal, di mana faktor kedekatan dan loyalitas pribadi lebih dikedepankan daripada aturan-aturan legal-formal. Oleh karena yang terjadi muncul hubungan yang bersifat personal, berdasarkan pertemanan, dan like and dislike dalam promosi jabatan. Dengan demikian, tampaknya model birokrasi ala Weberian

yang menekankan profesionalisme, impersonal, dan legal-formal masih belum eksis dalam tubuh birokrasi di Indonesia. Belum berkembangnya birokrasi ala Weber dan masih dominannya model birokrasi patrimonial, telah menghambat proses demokrasi di Indonesia pada satu sisi dan peningkatan pelayanan publik di sisi lain.

Birokrasi kita memang sejak awal jauh dari tipe ideal birokrasi modern ala Max Weber, yang lebih sering diberi konotasi negatif seperti adanya mekanisme dan prosedur kerja yang berbelit-belit dan penyalahgunaan status. Sebagaimana pengertian Weber, birokrasi kita lebih mendekati birokrasi patrimonial, dan bukan tipe birokrasi yang modern. Dalam penerapan hirarki birokrasi corak jabatan dan perilaku lebih didasarkan pada hubungan patron-client (bapak-anak buah). disamping itu juga birokrasi saat ini masih kental diwarnai nilai-nilai feodalistik. Birokrasi ala indonesia yang priyayi dan menerapkan strata sosial rakyat tak lebih adalah wong cilik sebagai obyek dalam sistem pemerintahan pola brokrasi disini telah terjadi penjungkirbalikan tesis Weber tentang rasionalitas sebagai wujud keberadaan birokrasi modern (Romli, 2008: 4-5).

Reformasi politik tahun 1998 adalah pintu gerbang Indonesia menuju sejarah baru dalam dinamika politik nasional. Reformasi politik yang diharapkan dapat beriringan dengan reformasi birokrasi, pada faktanya tidak terjadi. Hal ini terlihat dari tahapan reformasi birokrasi yang mengalami hambatan signifikan hingga kini. Ini berakibat pada masyarakat yang tidak dapat banyak memetik manfaat nyata dari reformasi tahun 1998. Sebagai bukti nyata atas situasi tersebut adalah buruknya pelayanan publik, kemudian menjamurnya kasus korupsi, bahkan yang telah merambah ke segala lini. Korupsi tidak hanya terjadi kalangan eksekutif tapi juga merambah juga wilayah legislatif, yang seharusnya lembaga wakil rakyat tersebut menjadi mesin kontrol terhadap jalannya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pada sisi yang lain lembaga penegak hukum juga tidak luput dari wabah “korupsi” dengan bermain konspirasi untuk melindungi oknum tertentu. Akibatnya banyak tuduhan mafia peradilan yang dialamatkan kepada aparat penegak hukum (Ginting & Haryati, 2011: 28).

Dalam aspek politik dan hukum, reformasi birokrasi menjadi

issue penting untuk mendapat kajian tersendiri, serta direalisasikan secara konsisten. Terlebih lagi, dikarenakan birokrasi pemerintah Indonesia telah memberikan kontribusi yang sangat besar terhadap kondisi keterpurukan bangsa Indonesia dalam krisis yang berkepanjangan. Berbagai permasalahan/hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan dengan baik harus ditata ulang atau diperbaharui.

Berkaitan dengan reformasi birokrasi maka harus dipahami juga hal yang melatar belakangnya sehingga kajian mengenai reformasi birokrasi menemui titik temu dan signifikansi yang besar. Untuk itu perlu disampaikan pula latar belakang perlunya reformasi birokrasi tersebut, yaitu:

- a) Praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) masih berlangsung saat ini.
- b) Tingkat kualitas pelayanan publik yang belum mampu memenuhi harapan publik.
- c) Tingkat efisiensi, efektivitas, dan produktivitas yang belum optimal dari birokrasi pemerintah.
- d) Tingkat transparansi dan akuntabilitas birokrasi pemerintahan yang masih rendah.
- e) Tingkat disiplin dan etos kerja pegawai yang masih rendah.

Gerakan reformasi, dengan pemberantasan KKN sebagai salah satu tuntutan pokoknya, berusaha untuk memutus warisan birokrasi Orde Baru. Berdasarkan TAP MPR RI No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara dan TAP MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, reformasi birokrasi perlahan-lahan mulai dilakukan.

Reformasi birokrasi pemerintah dahulu pernah dilakukan di zaman pemerintahan Bung Karno dengan slogan yang amat terkenal saat itu yang disebut retooling aparatur (Thoha, 2009; 101). Retooling walaupun mempunyai konotasi untuk melakukan penyingkiran aparatur (pegawai) yang kontra revolusi, kementerian itu pada niatnya melakukan pembaruan pegawai. Semenjak itu, maka kementerian itu

berubah dari retooling yang bernada “pemecatan” pegawai, menjadi penertiban dan pendayagunaan aparatur. Pengertian aparatur masih juga belum memberikan solusi arah yang jelas apa yang ingin diperbaharui. Hasil dari perubahan ini dilakukan reformasi administrasi pemerintahan. Susunan organisasi kementerian mulai ditata, didirikan lembaga administrasi negara yang menjadi pusat pelatihan dan pengembangan tenaga-tenaga administrasi negara, didirikannya fakultas dan universitas yang mengajarkan Ilmu Administrasi Negara, seperti yang dikembangkan oleh Amerika Serikat, dan dibangun badan perancang nasional yang kelak kemudian berubah menjadi Bappenas.

Reformasi pertama yang dilakukan ketika zaman kepresidenan Soekarno didorong oleh perubahan yang terjadi di lingkungan strategis nasional dan global. Pemerintahan Presiden Soekarno mempunyai pandangan yang jelas terhadap administrasi negara. Perhatiannya untuk mengembangkan sistem administrasi negara sangat besar dengan didirikannya lembaga administrasi negara yang diharapkannya sebagai lembaga kajian untuk mengembangkan Ilmu Administrasi Negara yang bisa diterapkan dalam kegiatan sehari-hari dari praktik kepemerintahan.

Reformasi kedua dilakukan ketika zaman kepresidenan Suharto. Dorongan untuk melakukan reformasi ini pun diawali oleh keinginan untuk membangun bangsa dan negara yang di mulai untuk menyelenggarakan stabilitas di segala sektor. Pembangunan tidak akan terjadi kalau ekonomi bangsa itu tidak tumbuh. Untuk menumbuhkannya diperlukan adanya stabilitas politik, pertahanan, keamanan, sosial dan sektor lainnya. Presiden Suharto memegang kendali pemerintahan dengan mengeluarkan PP No. 44 dan 45 tahun 1974, sebagai tonggak dirombaknya dan disusun sistem dan struktur lembaga birokrasi pemerintah. Reformasi administrasi negara yang dilakukan oleh Pemerintahan Presiden Suharto, karena didorong oleh perubahan sistem lingkungan strategis nasional dari pemerintahan Soekarno (Orde Lama) ke pemerintahan Orde Baru. Sementara lingkungan strategis global ditandai dengan perlunya bantuan dari negara donor untuk membantu kebijakan dan program pembangunan yang dilakukannya. Bantuan dan pinjaman merupakan tatanan global

yang harus ditaati dan diperhatikan untuk keberhasilan pembangunan. Walaupun pada akhirnya setelah kejatuhan pemerintahannya, beban pinjaman ini sangat memberatkan kondisi ekonomi bangsa saat ini.

Periodesasi perubahan pemerintahan yang berlangsung di Indonesia, terjadi secara mendasar sejak digulirkannya reformasi tahun 1998, dengan ditandai lengsernya rezim Soeharto yang telah berkuasa selama 32 tahun. Pasca tahun 1998 banyak perubahan yang sangat signifikan, terutama pada sistem pemerintahan dan birokrasi di Indonesia, yaitu berubahnya struktur pemerintahan dari Sentralisasi menjadi Desentralisasi, dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 tahun 1999 pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gus Dur), yang kemudian direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada masa Pemerintahan Megawati Soekarno Putri. Adapun tuntutan awal reformasi yang digaungkan pada tahun 1998 subjek utamanya adalah:

- a) Menolak gaya pemerintahan yang otoriter, dengan menginginkan demokratisasi dalam segal aspek, baik politik maupun ekonomi.
- b) Menuntut penghapusan korupsi, kolusi, dan nepotisme yang sudah sangat mengakar dan membudaya di segala lini birokrasi Indonesia.
- c) Adanya penekanan terhadap keadilan pembagian kekayaan antara pusat dan daerah (otonomi daerah).
- d) Menuntut adanya keterbukaan/transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dari rakyat (*good governance*).
- e) Pengentasan kemiskinan dan kesenjangan.
- f) Kesempatan kerja dan penghapusan pengangguran.

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) tahun 2004-2009 cukup banyak yang telah dilakukan pada pemberantasan birokrasi baik secara ekonomi, politik dan kelembagaan, antara lain:

- a) Terbentuknya lembaga-lembaga baru

Pada masa pemerintahan SBY yang paling kontroversi adalah dibentuknya lembaga baru yang konsentrasi pada penghapusan korupsi, kolusi, dan nepotisme, yaitu berdirinya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dimana tindakan

yang dilakukan oleh lembaga ini cukup banyak membawa hasil, dengan mengungkap banyak kasus korupsi besar baik di lembaga legislatif (DPR), Eksekutif maupun Yudikatif. Selain KPK masih banyak lembaga baru yang dibuat pada masa pemerintahan SBY yaitu Dewan Pertimbangan Presiden, Komisi Penyiaran Indonesia dan sebagainya.

b) Anggaran Pendidikan 20 % dari APBN/APBD

Anggaran pendidikan ditetapkan sesuai dengan UUD 1945 yaitu 20% dari APBN dan APBD, sehingga banyak terjadi reformasi di dunia pendidikan, terutama dalam hal pemberian dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Wajib Belajar 9 tahun, dan peningkatan standar penghasilan guru, serta pemberian bantuan pendidikan (beasiswa) untuk peningkatan kompetensi guru, dan sebagainya.

c) Demokratisasi

Calon Independen dalam Pemilihan Kepala Daerah Reformasi di bidang politik adalah dengan dikeluarkannya UU tentang Pemilu yang memperbolehkan calon non partai/Perseorangan untuk maju dalam pemilihan kepala daerah, dengan persyaratan tertentu, sehingga dengan peraturan ini, setiap orang punya ruang untuk maju dalam pemilihan kepala daerah tanpa harus melalui partai tertentu.

d) Program-program Kerakyatan

Dikeluarkannya program-program kerakyatan antara lain; Bantuan Langsung Tunai (BLT), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas/Gakkin/Askeskin), Kredit Usaha Rakyat (KUR), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM).

e) Bidang Kepegawaian/Aparatur Pemerintah

Pada bidang kepegawaian SBY meningkatkan atau menaikkan Gaji Pegawai rata-rata 15% setiap tahunnya, dan menaikkan uang makan untuk TNI/Polri, serta adanya renumerasi bagi Departemen Keuangan, MA, dan juga

keinginan baik pemerintah untuk memberikan renumerasi akan diberikan kepada semua pegawai di seluruh Departemen. Selain itu juga dikeluarkan Peraturan Pemerintah tentang pengangkatan pegawai honorer menjadi Pegawai Negeri Sipil, dan pengangkatan Sekdes, dan Guru Bantu untuk Pegawai Negeri Sipil (Ginting & Haryati, 2011: 32-33).

2) Pengertian Reformasi Birokrasi

Kata “reformasi” pertama kali muncul pada abad ke-16 dimana Eropa Barat sedang terjadi *religious revolution* yang dilancarkan oleh kalangan yang menamakan dirinya kelompok “protestan” terhadap geraja Katolik dan kemudian menjalar ke berbagai dunia. Kata reformasi kemudian digunakan sebagai sambutan bagi upaya kolektif dan korektif terhadap penyimpangan, ketimpangan, ketidakadilan, dan Tindakan penguasa yang bertentangan dengan akal sehat yang dilancarkan oleh kelompok atau pihak yang merasa tertindas. Menurut *Encyclopedia Britannica*, “reformasi” adalah gerakan pembaharuan yang dilancarkan oleh kekuatan tertentu di dalam masyarakat sebagai reaksi atau koreksi total dan fundamental terhadap kekuasaan yang sedang berjalan berdasarkan pertimbangan moral, politik, ekonomi, dan doktrinal” (Rewansyah, 2010: 117).

Secara teoritis, menurut Sinambela (2010: 25) bahwa reformasi mengandung pengertian penataan kembali bangunan masyarakat, termasuk cita-cita, lembaga-lembaga, dan saluran yang ditempuh dalam mencapai cita-cita. Reformasi memberi harapan terhadap pelayanan publik yang lebih adil dan merata. Harapan demikian dihubungkan dengan menguatnya kontrol masyarakat dan besarnya kontribusi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kata “**reformasi**” dewasa ini kelihatannya sudah menjadi milik masyarakat Indonesia, mulai dari elit politik, aparatur pemerintahan, akademisi, sampai dengan masyarakat umum. Populernya kata “reformasi” dalam masyarakat Indonesia sejak peralihan pemerintahan Soeharto yang dikenal dengan sebutan “Era Orde Baru” kepada pengantinya B.J Habibie (Kabinet Nasional) sampai sekarang yang disebut “**era reformasi**”. Tetapi setelah beberapa kali berganti presiden dan cabinet, kata “reformasi” menjadi kabur dan

bergantung pada kemauan dan kepentingan yang menggunakan, (Rewansyah, 2010: 117).

Sedangkan kata birokrasi berasal dari dua akar kata, yaitu *bureau* (kain penutup meja) dan *cracy, ruler* (pengatur). Sekurang-kurangnya ada tiga macam arti birokrasi, yaitu:

- a) Birokrasi, diartikan sebagai “*government by bureaus*” yaitu pemerintahan biro oleh pegawai yang diangkat oleh pemegang kekuasaan, pemerintah atau pihak atasan dalam sebuah organisasi formal, baik publik maupun privat. Pemerintahan birokratik adalah pemerintahan tanpa partisipasi warga masyarakat (pemangku kepentingan dan masyarakat konsumen).
- b) Birokrasi diartikan sebagai sifat atau perilaku pemerintahan, yaitu sifat kaku, macet, berliku-liku. Dan segala tuduhan/stigma negatif terhadap birokrasi pemerintahan.
- c) Birokrasi sebagai tipe ideal, sebuah organisasi yang bermula dari teori Marx Weber. Menurut Fritz Morstein Marx yang dikutip Santosa (2008: 2), mendefinisikan birokrasi sebagai tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk melaksanakan tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah (Rewansyah, 2010).

Lebih lanjut Battinggi (1999) mengartikan birokrasi sebagai tipe dari organisasi yang dimaksud untuk mencapai tugas-tugas administrative yang besar dengan cara mengkoordinir secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang. Bila kita kembali menyimak perkataan Bapak Birokrasi, Max Weber, dia menyatakan bahwa birokrasi merupakan suatu organisasi formal bersifat hierarki, yang ditetapkan oleh aturan-aturan legal rasional untuk mengoordinasikan pekerjaan orang-orang untuk kepentingan pelaksanaan tugas administrasi agar mencapai tujuan dengan lebih efisien dan efektif. Birokrasi ditandai dengan hierarki, tugas, wewenang, tanggung jawab, sistem *reward*, dan sistem kontrol. Oleh karena itu maka birokrasi diperlukan kehadirannya dalam suatu negara modern sebagai penghubung antar pemerintah dengan rakyat, untuk memberikan layanan publik kepada publik.

Reformasi birokrasi merupakan upaya penataan mendasar yang diharapkan dapat berdampak pada perubahan sistem dan struktur. Sistem berkaitan dengan hubungan antar unsur dan elemen yang saling mempengaruhi dan berkaitan membentuk suatu totalitas. Perubahan pada suatu elemen kiranya dapat mempengaruhi unsur lain dalam sistem itu sendiri. Struktur berhubungan dengan tatanan yang tersusun secara teratur dan sistematis. Sedangkan perubahan struktur mencakup mekanisme dan prosedur, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, organisasi dan lingkungannya dalam rangka pencapaian tujuan efisien penyelenggaraan birokrasi pemerintahan. Perubahan tersebut meliputi keseluruhan aspek yang memungkinkan birokrasi memiliki kemampuan yang memadai dalam melaksanakan tugas dan fungsi pokoknya.

Mark Schater (2000) dalam konteks sektor publik, tujuan reformasi birokrasi antara lain adalah untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya disektor publik. Sedangkan menurut Michael Duget dalam Mustafa (2018; 151) bahwa reformasi birokrasi yaitu proses yang dilakukan secara kontinyu untuk mendesain ulang birokrasi, yang berada dilingkungan pemerintah dan partai politik sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna baik ditinjau dari segi hukum maupun politik.

Urgensi reformasi birokrasi di Indonesia setidaknya didorong oleh sejumlah catatan penting; (1) Meningkatnya belanja aparatur disebabkan oleh bertambahnya rekrutmen pegawai tanpa pengendalian yang jelas, disamping besarnya struktur pemerintahan. (2) Membengkaknya ongkos demokrasi (Pemilukada) mengakibatkan beban kas pemerintah daerah khususnya mengalami peningkatan signifikan. Ironisnya, perhelatan tersebut tidak jelas melahirkan kepemimpinan pemerintahan yang handal. Besarnya anggaran Pemilukada, serta dampak yang ditimbulkan terhadap birokrasi mengakibatkan pemerintahan kelimpungan untuk menutup deficit anggaran. Lebih dari itu birokrasi mengalami dilemma loyalitas akibat terpecahnya konsentrasi pada setiap pesta Pemilukada. (3) Tingginya gairah penggemukan organisasi birokrasi pemerintahan tanpa perencanaan dan analisis yang jelas memicu pembiayaan dan

rekrutmen pegawai dalam jumlah tak sedikit. Akibatnya, birokrasi di daerah mengalami *overload* atau bahkan kekurangan, khususnya diluar pulau jawa. Di sisi lain, rendahnya pendapatan asli daerah menciptakan ketergantungan terhadap pemerintah pusat, sementara belanja pemerintah daerah jauh dari efisien, bahkan tak terkontrol akibat tingginya beban organisasi. (4) Meluasnya perilaku koruptif mendorong birokrasi kehilangan kepercayaan sebagai pelayan masyarakat. (5) Lemahnya pengawasan mengakibatkan pemerintah cenderung bertindak konsumtif, boros, sewewang-wenang dan tak transparan.

Keseluruhan catatan negatif tersebut didukung pula oleh perilaku buruk birokrasi dalam pelayanan masyarakat seperti sikap yang lamban dan reaktif, arogan, nepotisme, berbelit-belit, boros, bekerja secara nalariah (*instinct*), enggan berubah, serta kurang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Masalahnya, bagaimanakah sebaiknya reformasi birokrasi dilakukan? Apakah tantangan yang dihadapi, serta bagaimana desain reformasi birokrasi yang mesti dilakukan dalam meminimalisasi meluasnya masalah yang dihadapi?

Upaya reformasi birokrasi merupakan bagian dari *grand design* penciptaan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Konsep ini diharapkan mampu menjembatani suatu kondisi pemerintahan yang buruk (*bad governance*) ke arah terbentuknya pemerintahan yang baik (*good governance*). Tentu saja birokrasi sebagai instrument pelaksana menjadi instrument utama yang mesti diperbaiki melalui kebijakan reformasi birokrasi.

3) Tujuan, Visi, dan Misi Reformasi Birokrasi

Tujuan merupakan hasil akhir dari suatu pekerjaan Jika dikaitkan dengan Reformasi Birokrasi, maka tujuan Reformasi Birokrasi tidak lain adalah hasil yang diinginkan untuk membangun kembali kepercayaan masyarakat (*public trust building*) terhadap birokrasi agar dapat menjadi baik. Karena dalam implementasi birokrasi citra negative birokrasi sangatlah buruk dengan konotasi lamban, tidak efisien, berbelit-belit, suka pungli, suka menunda-nundang pekerjaan, nepotisme dan kolusi, bahkan cenderung minta dilayani yang justru seharusnya melayani masyarakat.

Visi merupakan suatu pandangan jangka Panjang yang ingin

dicapai suatu organisasi. Jika pengertian visi dikaitkan dengan reformasi birorkasi, maka visi dapat diartikan sebagai suatu pandangan ke depan untuk terwujudnya aparatur pemerintahan yang profesional dan bertanggung jawab untuk memajukan kepemerintahan yang baik (*good governance*). UNDP dalam Mustafa (2018: 154) menegaskan bahwa tolak ukur kepemerintahan yang baik adalah pelayanan yang efisien, peradilan yang handal, dan aparatur pemerintah bertanggung jawab kepada publiknya. Menurut Efendi (2005), *Good governance* tak lain dari pelayanan publik yang prima dan bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN).

Selanjutnya Misi adalah tuntutan terhadap pekerjaan untuk mencapai atau mewujudkan visi. Misi reformasi birorkasi mengarah pada pola piker, yaitu mengubah pola pikir (*midset*), pola budaya (*Cultur set*), dan sistem tata kelola pemerintahan. Yang perlu mendapat penekanan disini adalah mengubah pola pikir pegawai yang bermental pesuruh (kacung) menjadi bermental *batur* (pelayan) yang dapat memuaskan masyarakat. Atau mengubah pola budaya yang tadinya santai, malas-malasan dan tidak disiplin/tidak patuh menjadi pola budaya pekerja keras, dan bersemangat.

Secara ringkas misi reformasi birokrasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Rewansyah (2010: 140) adalah membangun aparatur negara agar mampu mengemban tugas dan tanggung jawab melaksanakan urusan pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Hal tersebut bertujuan untuk menghadirkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

k. Rangkuman

Reformasi birokrasi pemerintah dahulu pernah dilakukan di zaman pemerintahan Bung Karno dengan slogan yang amat terkenal saat itu yang disebut retooling aparatur. Reformasi birokrasi merupakan upaya penataan mendasar yang diharapkan dapat berdampak pada perubahan sistem dan struktur. Sistem berkaitan dengan hubungan antar unsur dan elemen yang saling mempengaruhi dan berkaitan membentuk suatu totalitas. Urgensi reformasi birokrasi di Indonesia setidaknya didorong oleh sejumlah catatan penting; (1) Meningkatnya belanja aparatur disebabkan oleh bertambahnya rekrutmen pegawai tanpa pengendalian yang jelas, disamping besarnya struktur pemerintahan. (2) Membengkaknya ongkos

demokrasi (Pemilukada) mengakibatkan beban kas pemerintah daerah khususnya mengalami peningkatan signifikan. (3) Tingginya gairah penggemukan organisasi birokrasi pemerintahan tanpa perencanaan dan analisis yang jelas memicu pembiayaan dan rekrutmen pegawai dalam jumlah tak sedikit. (4) Meluasnya perilaku koruptif mendorong birokrasi kehilangan kepercayaan sebagai pelayan masyarakat. (5) Lemahnya pengawasan mengakibatkan pemerintah cenderung bertindak konsumtif, boros, seweang-wenang dan tak transparan.

1. Latihan dan Lembar Kerja Praktek
 - 1) Mahasiswa melakukan review berkaitan dengan konsep reformasi birokrasi.
 - 2) Mahasiswa menganalisis fenomena birokrasi di Indonesia dari kacamata reformasi birokrasi.
- m. Evaluasi Pembelajaran
 - 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review mengenai konsep reformasi birokrasi.
 - 2) Mahasiswa mampu memberikan analisis mengenai fenomena birokrasi di Indonesia dari kacamata reformasi birokrasi.
- n. Umpam Balik
 - 1) Kejelasan penyampaian hasil review dan analisis.
 - 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

2. Kegiatan Pembelajaran II

- a. Judul Kegiatan Pembelajaran: Strategi dan Ruang Lingkup Reformasi Birokrasi
- b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
- c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang strategi dan ruang lingkup reformasi birokrasi
- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
- e. Bobot Penilaian: 2%

- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang strategi dan ruang lingkup reformasi birokrasi.
- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang strategi reformasi birokrasi, ruang lingkup reformasi birokrasi, dan tesis utama reformasi birokrasi.
- i. Materi Pembelajaran:
 - 1) Strategi reformasi birokrasi
 - 2) Ruang lingku reformasi birokrasi
 - 3) Tesis utama reformasi birokrasi
- j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Strategi Reformasi Birokrasi

Birokrasi pemerintahan tujuannya adalah pelayanan kepada masyarakat, dan sangat memegang peranan strategis dalam mewujudkan visi dan misi negara. Secara universal strategi birokrasi pemerintahan tertuang dalam berbagai fungsi terkait dengan kepentingan negara dan masyarakat, yang antara lain; (1) Fungsi *service* (pelayanan), yaitu memberikan pelayanan sesuai kebutuhan masyarakat; (2) Fungsi regulasi (pengaturan), yaitu memberikan rambu-rambu dari hasil rumusan kebijakan, baik dari segi hukum, sosial, maupun keamanan dan ketertiban; (3) Fungsi pemberdayaan, yaitu membantu masyarakat untuk dapat mengembangkan diri khususnya di sektor ekonomi; (4) Fungsi pengayoman, yaitu memberikan contoh perbuatan sesuai dengan kata; (5) Fungsi sebagai pengelola asset negara, yaitu birorkasi pemerintahan diharapkan dapat memanfaatkan kekayaan negara secara baik dan benar; (6) Fungsi control (pengawasan), yaitu fungsi untuk mengendalikan/mengawasi secara intern apakah yang dilakukan sudah sesuai dengan norma hukum dan aturan yang berlaku.

Dengan memperhatikan peran strategis birokrasi pemerintahan, maka strategi reformasi birokrasi dapat dinyatakan dengan:

- a) Mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap citra negatif terhadap pemerintah menjadi citra positif, dengan jalan memperbaiki manajemen pelayanan (manajemen

kepercayaan), sesuai dengan tujuan pemerintah, yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat.

- b) Mengubah pola pikir para birokrat (aparatur pemerintah) sebagai orang yang mau dilayani menjadi orang yang seharusnya melayani. Hal ini penting untuk diketahui dengan tujuan memberikan kepuasan kepada masyarakat dari apa yang telah diberikan pemerintah kepada masyarakat.
- c) Mengubah budaya lisan (budaya mengobrol dengan teman sekerja diluar dari pekerjaan utama/ pelayanan kepada masyarakat) menjadi budaya yang bertanggung jawab sesuai tugas yang telah diembannya sebagai pelayan masyarakat.
- d) Perbaikan pada sistem manajemen urusan pemerintahan (tata kelola) mulai dari perencanaan sampai dengan pengawasan, dalam hal ini perencanaan sumber daya manusia dan sumber daya finasial, secara efektif, efisien, dan propesional.
- e) Pemberian sanksi hukuman bagi aparat birokrasi pemerintahan yang setimpal dengan perbuatan yang telah dilakukan terhadap penyelewengan kewenangan yang telah diamanahkan negara kepada aparat pemerintah tersebut. Penyelewengan kewenangan disini terkait dengan anggaran negara yang digunakan secara pribadi, kekuasaan yang dilakukan sewenang-wenang tanpa pandang bulu, dan adanya unsur kolusi dan nepotisme untuk kepentingan pribadi.
- f) Perbaikan etika dan moralitas bagi aparat birokrasi pemerintahan mulai dari pusat sampai di daerah dengan menegakan kode etik dan aturan perundang-undangan yang berlaku secara konsisten.
- g) Peningkatan pendidikan formal dan non-formal bagi aparatur pemerintahan secara ketat. Dan menanamkan rasa tanggungjawab yang tinggi bagi aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan dan responsif terhadap keluhan yang datang dari masyarakat, khususnya dalam pelayanan publik.

Dari strategi reformasi birokrasi yang telah dikemukakan di atas, jelas bahwa reformasi birokrasi dilakukan untuk mengantisipasi dan memperlancar perubahan-perubahan sosial (*social change*)

masyarakat, untuk menata kembali, menyempurnakan dan atau memperbaiki sistem penyelenggara pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai negeri yang merupakan abdi Negara dan abdi masyarakat serta suri teladan bagi setiap warta negara dalam menjalankan tugas yang diemban sehari-hari.

Dengan demikian jelas bahwa reformasi birokrasi bukanlah pekerjaan yang mudah yang bersifat instan, tidak semudah membalikan telapak tangan, tidak seperti jika diucapkan, tetapi reformasi birokrasi memerlukan proses dan waktu yang Panjang untuk melaksanakannya. Rewansyah (2010: 144) menjelaskan bahwa sangat diperlukan dalam reformasi birokrasi adalah rencana induk (*grand design*) dan peta jalan (*road map*) yang jelas. Kemudian perlu disusun agenda setting yang jelas tentang fokus, lokus dan tahapan dengan strategi jitu, agar tidak terjadi seperti pepatah yang mengatakan “bila kita salah membajak sawah, hanya rusak tanaman semusim, namun apabila kita salah mengelola bangsa, maka akan rusak satu generasi”.

Hingga saat ini masih terjadi perdebatan paradigmatis tentang bagaimana mengubah/menyempurnakan birokrasi ke arah yang lebih baik. Perdebatan ini menyangkut unsur mana yang harus diutamakan atau didahulukan dalam membangun birokrasi pemerintahan. Ada yang berpendapat dimulai dari unsur manusia yang ada dalam birokrasi tersebut, karena manusialah yang menciptakan sistem. Kalau manusianya berkualitas baik, ia akan bertindak baik walaupun berada dalam sistem yang salah. Kelompok pakar (*paradigma conservative*) yang diprakarasi oleh Email Durkheim sangat percaya bahwa culture diyakini sebagai *the basic causal force and source of social cohesion*. Kelompok pengamat paradigm aini sering berkata “mari kita berubah mulai dari diri kita sendiri”. Karena itu, membangun birokrasi harus dimulai dengan mengubah budaya dan morilitas para birokrat. Tetapi apakah para birokrat yang sedang menimati kehidupan yang menyenangkan mau berubah, tentunya hal ini diragukan, karena masa jabatan seorang pejabat publik terbatas lima tahunan (manajemen mumpung).

Ada yang berpendapat bahwa yang direformasi sistem administrasi pemerintahannya terlebih dahulu, karena manusia yang

ada dalam birokrasi pemerintahan akan mengikuti dan taat pada sistem yang telah disepakati (rumusan sistem tertuang dalam peraturan perundang-undangan). Sistem dan mekanisme pemerintahan diberbagai bidang/sektor diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal inipun diragukan karena terlalu banyak peraturan perundang-undangan yang perlu disempurnakan dan saling keterkaitan antar peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya. Pengalaman menunjukan bahwa untuk membentuk untuk membentuk atau mengubah undang-undang (UU) seperti misalnya UU Nomor 25 tahun 2009 tantang Sistem Pelayanan Publik membutuhkan hampir 8 tahun lamanya. Itu pun setelah undang-undang tersebut bergulis, masih dilanggar oleh birokrat sebagai pelayan masyarakat (tidak komitmen dengan sistem pelayanan yang tertuang dalam undang-undang).

Beberapa pakar lainnya berpendapat bahwa perbaikan birokrasi sangat tergantung pada pihak yang berkuasa. Kelompok ini sangat yakin akan kebenaran *paradigma liberal* yang diprakarsai oleh Marx Weber yang menyatakan bahwa suatu perubahan dapat berhasil diwujudkan melalui kontrol para elit yangan sedang memegang kekuasaan. Karena itu, rezim pemerintah yang sedang berkuasa, dipercaya sebagai agen utama untuk melakukan perubahan. Mereka yang percaya akan kebenaran paradigma ini cenderung mengatakan “mari kita mulai mengubah birokrasi tingkat atas dahulu (para elit), kemudia semua birokrasi tingkat di bawahnya akan ikut berubah”, Hal itupun diragukan, karena birokrasi tingkat atas yang sedang berkuasa dan menikmati hidup enak, sulit mengubah dirinya sendiri, karena akan mengganggu status dan posisinya.

Selain itu, terjadi perdebatan antara birokrasi tingkat pusat dengan tingkat daerah. Dalam pandangan birokrasi tingkat pusat, reformasi dimulai pada tingkat daerah atau aparat terdepan yang berhubungan dan berinteraksi langsung dengan warga masyarakat. Terjadinya *good* atau *ni good governance* dapat dilihat dan dinilai langsung oleh masyarakat pada saat terjadinya interrelasi, interaksi dan transaksi pelayanan antar warga masyarakat dengan aparat terdepan. Sedangkan pandangan birokrasi tingkat daerah, justru yang harus direformasi terlebih dahulu adalah birokrasi tingkat pusat. Ada

ungkapan yang mengatakan “kalua mengecet tembok harus dari atas”. Hal ini menggambarkan bahwa telah terjadi pertentangan kelas dalam birokrasi. Dilema yang muncul adalah kalua birokrasi tingkat atas itu “sakit”, siapa yang harus mengobati? Tentunya kita tidak ingin menerapkan Paradigma Radikal yang diprakarsai oleh karl Marx yang mengandalkan revolusi untuk memaksakan perubahan terhadap *the ruling class* ini, karena akan membawa risiko mengancam NKRI.

Prioritas dapat pula dimulai pada pembaharuan sistem administrasi kepegawaian dan administrasi asset/kekayaan negara dan pelayanan publik. Selain itu yang dapat menjadi *key leverage* (daya ungkit) dan *breakthrough* (terobosan) yang membawa dampak terhadap sasaran perbaikan bidang lainnya seperti perbaikan internal manajemen dan perekonomian daerah/nasional. Misalnya, banyak pihak berpendapat untuk mewujudkan *good governance*, maka terlebih dahulu atau prioritas yang perlu diperbaiki adalah gaji pegawai negeri. Namun ada pihak lain berpendapat bahwa sistem manajemen pelayanan publik terlebih dahulu dibenahi/ditata kembali. Perbedaan pendapat ini dapat diatasi dengan penetapan kriteria program prioritas, yaitu program yang berdampak luas, SDM yang tersedia dan kemampuan keuangan negara.

Dari pandangan papradigma tentang reformasi birokrasi yang telah dikemukakan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa reformasi birokrasi sebaiknya dimulai dari birokrat/aparatur birokrasi pemerintahan yang berada di *front office* yang memang secara langsung berinteraksi, berinteraksi, bertransaksi dan bersentuhan langsung dengan masyarakat, yang membutuhkan pelayanan umum. Indikator atau tolak ukur apakah telah terjadi *good* atau *bad governance* adalah kualitas pelayanan barang dan jasa politik yang disediakan/diberikan oleh aparatur terdepan. Dengan kata lain, *moment of the truth* dari *good or bad governance* dapat dilihat dan dirasakan warga masyarakat pada saat yang bersangkutan membutuhkan bantuan dan pelayanan dari aparatur negara. Apakah dalam proses pelayanan tersebut aparat/petugas meminta uang lelah atau pungutan liar, berwajah ceria atau kecut, mempersulit atau menunda-nunda pelayanan, berprilaku etis atau tidak etis, berdisiplin atau tidak, berprilaku koruptif dan lain-lain. Apakah dalam proses

pelayanan tersebut terjadi pemborosa atau in-efisiensi dalam penggunaan sumberdaya yang terbatas misalnya atau pekerjaan pelayanan tersebut senyata mampu dan cukup dilaksanakan oleh satu orang petugas saja, namun kenyataan pekerjaan tersebut dikeroyok rame-rame lebih dari lima orang petugas.

Kinerja dan profesionalitas aparatur negara yang paling mudah dinilai dan dirasakan oleh masyarakat adalah dari kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh aparatur pemerintahan yang bersangkutan. Pelayanan publik yang buruk mencerminkan aparatur negara yang korup dan berkinerja rendah. Kondisi lain yang dapat dilihat dan dirasakan oleh masyarakat adalah masih banyaknya penduduk yang dihidup di bawah garis kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, ketimpangan tingkat pendapatan, masih banyak praktik korupsi, ketidak adilan dan sebagainya.

Bertolak dari uraian yang telah dikemukakan diatas, maka menurut hemat penulis, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, aparatur pemerintah harusnya menyadari diri bahwa pekerjaan-pekerjaan yang telah dibebankan kepadanya ditempat kerja, selain untuk kepentingan negara dan bangsa tidak kala pentingnya adalah untuk kepentingan masyarakat umum. Untuk itu segala aparatur negara dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat harus sepenuh hati, respon terhadap keluhan masyarakat, komitmen dan bertanggung jawab sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Kepuasan masyarakat merupakan salah satu ukuran bahwa birokrasi pemerintah telah menjalankan pelayanan publik yang baik dan berkualitas.

2) Ruang Lingkup Reformasi Birokrasi

Orientasi pelayanan yang diberikan organisasi birokrasi pemerintahan yang lebih menekankan pada status diakui atau tidak telah mengantarkan pada pelayanan yang bernuansa feudalisme dan secara tidak langsung telah menciptakan kelas atau kasta dalam pergaulan hidup masyarakat. Dengan demikian, orientasi status ini lebih menekankan pada pelaku atau orangnya, bukan pada sistem yang akan menjadi pedoman dan pegangan dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagai pegawai negeri atau sebagai abdi negara. Penekanan pada pelaku akan mengantarkan pada *like* atau *dislike* dan

masa berlakunya sangat terbatas. Berbeda dengan penekanan pada sistem yang tidak dibatasi oleh waktu dan tidak mengenal konsep keberpihakan pada seseorang yang dilandasi *suka* atau *tidak suka* dalam memberikan pelayanan. Sistem yang dimaksud disini adalah lebih menekankan pada aspek teknik administratif. Penekanan pada aspek ini diharapkan pelayanan publik yang diberikan organisasi birokrasi pemerintah kepada masyarakat bersifat obyektif, netral dan tidak ada keberpihakan pada perseorangan atau kelompok tertentu.

Kita semua maklum dan mengakui terhadap perkembangan dan kemajuan yang diraih masyarakat dalam upaya memakmurkan kehidupan dan penghidupan dirinya. Sayangnya, perkembangan dan kemajuan ini tidak diimbangi dengan peayanan yang baik dan cekatan yang diberikan organisasi birokrasi pemerintah. Ketidak-efektifan dan ketidak-efisienan pelayanan organisasi birokrasi pemerintah disinyalir karena organisasi birokrasi kita masih sangat kental dengan kebiasaan-kebiasaan yang tidak produktif dan aspiratif, bahkan ada yang menilai karena mentalitas dan moralitas para pelaku birokrasi kita masih sullit dikendalikan hanya mencari keuntungan, baik secara personal maupun kelompok, dari posisi dan kedudukan yang sedang dijabat.

Di era globalisasi ini, tuntutan reformasi terhadap organisasi birokrasi pemerintah yang dikehendaki adalah yg tersusun secara efektif, efisin, produktif dan rasional. Sementara ini, organisasi birokrasi pemerintah masih terkesan pada tata cara yang bersifat seremonial. Di samping itu, struktur organisasi birokrasi masih bersifat statis-mekanistik, dan belum mampu menyesuaikan dengan perubahan dan tuntutan modernitas. Dan herannya lagi, organisasi birokrasi kita berlomba-lomba membuat slogan yang indah-indah yang dipajang disegala penjuru semisal kota *Santri* (sehat, rapi, dan indah); Kota *Berhati Nyaman*; Kota *Asri*; Kota *Beriman*; Kota *Bertaqwa*; Kota *Gemilang*, dan *seabrek slogan* yang indah-indah lainnya. Slogan-slogan semacam ini hanya dipahami masyarakat sebatas kalimat indah saja, belum tampak pada wujud realisasinya.

Pucuk pimpinan organisasi birokrasi gampang sekali memerintah dan sangat mudah memutuskan suatu kebijakan, sedangkan aparat yang dibawah yang melaksanakan sangat berat menanggung risiko,

sulit mengimplementasikan serta tidak sempurnanya koordinasi dan sinkronisasi diantara mereka.

Menurut Mifta Thoha dalam Mustafa (2018:169), meliputi ruang lingkup, antara lain, sebagai berikut:

- a) Organisasi birokrasi pemerintah harus mampu membedakan manakah sesuatu yang harus diikuti dengan tata cara seremonial dan mana pula yang berorientasi pada hasil. Dengan kata lain, organisasi birokrasi pemerintah harus mampu mengurangi hal-hal yang bersifat seremonial yang dinilai kurang produktif.
- b) Organisasi birokrasi pemerintah harus dibebaskan dari kerja silogisme yang berorientasi pada jargon-jargon bombastis tanpa usaha realisasi nyata. Organisasi birokrasi pemerintah harus mampu membawa rakyat memahami dunia nyata (*real world*), bukan memahami dunia slogan, otopia dan sejenisnya.
- c) Moral dan etika harus menjadi pertimbangan pertama dan utama jika organisasi birokrasi membuat keputusan (*policy*) atau bertindak melaksanakan *policy*. Pelayanan organisasi birokrasi pemerintah, baik secara mental maupun keahlian, hendaknya sesuai dengan tuntutan zaman yang sedang berkembang dan berlangsung.
- d) Desentralisasi perlu dikembangkan dan dibiasakan dalam organisasi birokrasi pemerintah. Pemberian otonomi pada birokrat papan bawah perlu didorong.
- e) Keahlian dalam organisasi birokrasi pemerintah perlu disebarluaskan ke berbagai papan birokrasi (*hierarchical level*). Rekrutmen pegawai perlu didesentralisasikan. Dan jabatan karier perlu dibuat untuk meransang para calon pejabat ahli yang bekerja di papan bawah.
- f) Proliferasi organisasi birokrasi pemerintah perlu dihindari. Nafsu untuk selalu menambah jenis organisasi dan jabatan baru tanpa mau menganalisa jenis organisasi dan jabatan yang telah ada perlu dikendalikan.

3) Tesis Utama Reformasi Birokrasi

Tesis utama dan pertama dalam rangka mengelola reformasi birokrasi menurut **Frinces** (2008:46) adalah terjadinya perbaikan yang sistematis, komprehensif dan cepat atas pelayanan yang diberikan kepada publik sehingga publik merasa sangat puas terhadap

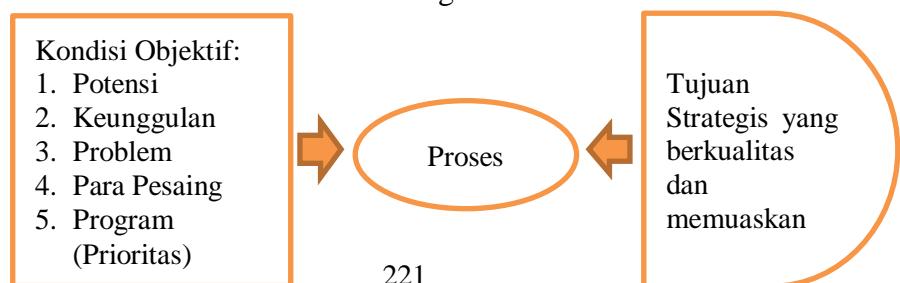
apa yang telah dan sedang birokrat berikan. Terkait dengan pernyataan Frinces tersebut, dapat juga dikatakan dengan reformasi birokrasi diharapkan: (1) terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang profesional dan transparan; (2) memiliki kepastian hukum; (3) partisipatif, akuntabel, dan memiliki kredibilitas; (4) berkembangnya budaya dan perilaku birokrasi yang didasari oleh etika, pelayanan dan pertanggungjawaban publik; (5) pelayanan yang prima dan memuaskan masyarakat. Lebih lanjut Rewansyah (2010:115) menyatakan prasyarat keberhasilan reformasi birokrasi antara lain: (1) adanya konsep reformasi yang jelas dan dipahami publik; (2) konsep tersebut mampu dilaksanakan; (3) punya jaringan yang luas; (4) komitmen dari semua pihak dan pimpinan lembaga tinggi Negara.

Indikator utama terhadap terjadinya perubahan yang signifikan di dalam organisasi birokrasi pemerintah apabila telah tercipta:

- a) Perubahan strategis yang cepat dan tepat;
- b) Kepemimpinan yang berwawasan kewirausahaan yang mampu membuat perubahan strategis;
- c) Sistem manajemen yang kondusif untuk berubah dan maju;
- d) Kualitas manusia yang profesional yang berjiwa dan bersemangat kewirausahaan yang handal;
- e) Prioritas kerja yang tepat yang merefleksikan agenda-agenda perubahan strategis. (**Frinces**, 2008:46)

Kelima variabel di atas, pada intinya didasarkan pada kata “perubahan” (*change*). Kata “perubahan” bermakna sangat luas, diataranya, dimaksudkan untuk membentuk satu pemikiran bahwa kemajuan dan perkembangan hanya akan terlaksana bila terjadi berbagai perubahan yang baik yang berkaitan dengan organisasi maupun sumber daya manusia (SDM). Hal ini dapat direfleksikan ke dalam model pemikiran sebagaimana yang dikemukakan oleh **Frinces** (2008) berikut ini:

Gambar 6.1 Model Kerangka Pikir Reformasi Birokras





Faktor Penentu/ Variabel
Moderasi:

1. Perlunya perubahan strategis.
2. Kepemimpinan berwawasan wirausaha.
3. Sistem manajemen yang kondusif untuk berubah dan maju.
4. Kualitas SDM yang professional yang berjiwa dan bersemangat kewirausahaan yang handal.
5. Prioritas kerja yang cepat.

Argumen dari pemikiran dibalik Model Kerangka Pikir Reformasi Birokrasi, bahwa tujuan utama dari reformasi birokrasi adalah tersedianya pelayanan prima yang cepat, berkualitas dan memuaskan. Hal ini dapat tercipta bila dimoderasi oleh beberapa variabel penentu, diantaranya adalah sebagai berikut:

- a) Perubahan strategis;
- b) Kepemimpinan;
- c) Sistem manajemen;
- d) SDM yang berkualitas; dan
- e) Prioritas kerja yang cepat.

Kelima variabel di atas saling melengkapi dan mendukung satu sama lainnya. Adanya pemimpin yang kuat dengan sistem yang tepat tidak akan menciptakan kemajuan bila tidak adanya desakan dan agenda yang jelas untuk melakukan perubahan. Walaupun perubahan sudah matang dan siap dengan prioritas kerja yang jelas bila tidak didukung oleh tersedianya SDM yang professional dan handal, maka reformasi birokrasi tidak akan berjalan dengan baik. Elemen pertama (perubahan) dan elemen kelima (prioritas) pada dasarnya bertitik tolak pada berbagai agenda perubahan yang harus dilakukan berdasarkan pada tingkat kepentingannya.

Dasar pemikiran dari Prakarsa dan ide melakukan perubahan sebagaimana yang digariskan dalam konsepsi reformasi birokrasi

adalah sebagai berikut:

- a) Meningkatkan efisiensi, efektivitas, produktivitas dan optimalisasi kerja.
- b) Mempercepat proses pengambilan keputusan dan mempercepat proses bertindak (melakukan tindakan).
- c) Mempercepat pemberdayaan dan pendayagunaan potensi sumber daya manusia dan alam agar lebih berdaya guna.
- d) Mempercepat identifikasi persoalan dan mencari solusinya.
- e) Menghadirkan hal-hal yang bersifat sentralistik, karena suatu yang bersifat sentralistik selalu lambat (birokratis), korupsi, penyalagunaan jabatan dan kewenangan, dan berakhir dengan pertumpukan masalah dan kasus, serta lambat dalam proses pengambilan keputusan.
- f) Terlambat dalam proses pengembangan karier dan condong menciptakan pendayagunaan potensi yang rendah dan tidak produktif.
- g) Memberikan dan menciptakan kepada pihak lain (termasuk kepada pemerintah daerah) agar lebih kreatif, mandiri, bertanggungjawab dan berkinerja tinggi dalam pendayagunaan organisasi (daerah), dan hal ini harus berakhir untuk meningkatkan daya saing organisasi (daerah).
- h) Usaha meningkatkan daya saing organisasi (daerah) adalah sesuatu yang bersifat terus menerus. Di mana yang harus ditingkatkan kreativitas dan kapabilitas adalah SDM. (Frinces, 2008: 49).

Dari penjelasan-penjelasan yang telah disebutkan di atas, baik pernyataan yang telah dikemukakan oleh Frinces, maupun yang dikemukakan oleh Rewansyah, maka dapatlah dipahami bahwa reformasi birokrasi di Indonesia yang sudah berlangsung kurang lebih 26 tahun ini jangan cuma menjadi slogan saja, dan jangan ditunda-tunda pelaksanaannya, tetapi harus ditindak lanjuti dengan serius dan sepenuh hati, agar supaya bangsa Indonesia tidak kehilangan jati dirinya sebagai bangsa yang bermartabat dan bangsa yang bermoral.

k. Rangkuman

Reformasi birokrasi dilakukan untuk mengantisipasi dan memperlancar perubahan-perubahan sosial (*social change*) masyarakat, untuk menata kembali, menyempurnakan dan atau memperbaiki sistem penyelenggara pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai negeri yang merupakan abdi Negara dan abdi masyarakat serta suri teladan bagi setiap warga negara dalam menjalankan tugas yang diemban sehari-hari. Reformasi birokrasi sebaiknya dimulai dari birokrat/aparatur birokrasi pemerintahan yang berada di *front office* yang memang secara langsung berinteraksi, berinteraksi, bertransaksi dan bersentuhan langsung dengan masyarakat, yang membutuhkan pelayanan umum. Tesis utama dan pertama dalam rangka mengelola reformasi birokrasi adalah terjadinya perbaikan yang sistematis, komprehensif dan cepat atas pelayanan yang diberikan kepada publik sehingga publik merasa sangat puas terhadap apa yang telah dan sedang birokrat berikan.

l. Latihan dan Lembar Kerja Praktek

- 1) Mahasiswa melakukan review bacaan tentang strategi reformasi birokrasi.
- 2) Mahasiswa membuat review terkait ruang lingkup reformasi birokrasi.

m. Evaluasi Pembelajaran

- 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review mengenai konsep *governance*.
- 2) Mahasiswa menyampaikan hasil review terkait relasi *governance, privat sector, dan civil society*.

n. Umpulan Balik

- 1) Kejelasan penyampaian hasil review dan analisis.
- 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

3. Kegiatan Pembelajaran III

- a. Judul kegiatan pembelajaran: Arah Kebijakan Reformasi Birokrasi
- b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
- c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang arah

kebijakan dan sasaran reformasi birokrasi

- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
- e. Bobot Penilaian: 1%
- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai sasaran reformasi birokrasi dan arah kebijakan
- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang arah kebijakan reformasi birokrasi. Mahasiswa juga mampu menjelaskan kembali tentang sasaran reformasi birokrasi.
- i. Materi Pembelajaran
 - 1) Sasaran Reformasi Birokrasi
 - 2) Arah Kebijakan Reformasi Birokrasi
- j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Sasaran Reformasi Birokrasi
 - Reformasi birokrasi adalah upaya sistemik untuk memperbaiki fungsi pemerintahan agar lebih efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan publik. Di Indonesia, agenda ini menjadi prioritas nasional karena peran birokrasi yang sentral dalam penyelenggaraan layanan publik, penegakan aturan, dan pencapaian tujuan pembangunan. Pelaksanaan reformasi birokrasi diarahkan tidak hanya pada perubahan prosedur administrasi, tetapi juga pada transformasi budaya organisasi, tata kelola, sumber daya manusia aparatur, dan pemanfaatan teknologi.

Secara umum sasaran reformasi birokrasi dapat dikelompokkan menjadi beberapa poin utama berikut:

- a) Birokrasi yang bersih dan akuntabel

Tujuan utama adalah menurunkan tingkat korupsi, kolusi, dan nepotisme serta meningkatkan transparansi dalam

pengambilan keputusan dan penggunaan anggaran. Pencapaian ini diukur melalui indikator integritas publik, penguatan mekanisme pengawasan internal-eksternal, dan implementasi standar integritas. Upaya ini selaras dengan target peningkatan kualitas tata kelola publik.

- b) Pelayanan publik yang sederhana, cepat, dan berkualitas (*user-centric*)

Reformasi diarahkan pada penyederhanaan perizinan dan prosedur pelayanan, pengurangan birokrasi berbelit, peningkatan akses layanan daring, serta penetapan standar waktu layanan. Sasaran ini menempatkan warga dan dunia usaha sebagai pusat desain layanan sehingga mengurangi biaya transaksi dan waktu. Hasil implementasi dapat terlihat dari pergeseran predikat kinerja daerah dan kenaikan capaian layanan elektronik di sejumlah instansi.

- c) Birokrasi profesional dan berbasis kinerja

Reformasi menargetkan penguatan manajemen SDM aparatur negara termasuk rekrutmen berbasis kompetensi, pengembangan karier fungsional, penilaian kinerja yang transparan, serta sistem remunerasi dan reward/punishment yang adil. Tujuannya menghasilkan aparatur yang kompeten, etis, dan memiliki orientasi pada hasil (*results-oriented*).

- d) Struktur organisasi yang sederhana dan lincah (*agile*)

Banyak instansi melakukan penyederhanaan struktur organisasi untuk mengurangi tumpang tindih fungsi, menghapus lembaga non-esensial, dan mengalihkan jabatan administratif ke jabatan fungsional. Sasaran ini meningkatkan koordinasi antar-unit dan mempercepat pengambilan keputusan.

- e) Transformasi digital dan tata kelola berbasis data

Pemanfaatan sistem informasi pemerintahan, *e-government*, dan data terintegrasi menjadi sasaran agar pelayanan lebih cepat, transparan, dan dapat dipantau. Transformasi digital juga mendukung pengukuran kinerja secara *real-time* dan pengambilan kebijakan berbasis bukti.

- f) Peningkatan kualitas regulasi dan kemudahan berusaha

Reformasi meliputi penyederhanaan regulasi yang

menghambat investasi dan pelayanan publik selaras dengan upaya penguatan perbaikan iklim usaha dan kepastian hukum. Organisasi internasional menempatkan regulasi yang efisien sebagai bagian dari agenda anti-korupsi dan tata kelola publik.

g) Desentralisasi kinerja dan pemerataan reformasi di daerah

Sasaran tidak hanya berada di pusat; pemerintah daerah juga ditargetkan mencapai predikat reformasi birokrasi yang baik sehingga kualitas layanan merata ke seluruh wilayah, termasuk daerah di luar Jawa. Laporan pelaksanaan menunjukkan tren peningkatan predikat RB pada banyak kabupaten/kota sejak 2021-2022.

Untuk memastikan sasaran tercapai, pemerintahan menggunakan indikator kuantitatif dan kualitatif: predikat Reformasi Birokrasi (skoring RB), indikator pelayanan publik (waktu siklus layanan, tingkat kepuasan publik), indikator integritas (jumlah temuan gratifikasi/korupsi, capaian audit), serta indikator SDM (proporsi jabatan fungsional, capaian pengembangan kompetensi). Evaluasi dilakukan secara berkala oleh Kementerian PANRB dan lembaga pengawas lainnya.

Walaupun arah kebijakan jelas, realitas implementasi menghadapi beberapa hambatan:

- a) Resistensi budaya organisasi: Pergeseran dari budaya “prosedur” ke budaya “hasil” memerlukan waktu dan kepemimpinan yang konsisten.
- b) Keterbatasan kapasitas SDM: Kesenjangan kompetensi dan manajemen perubahan menjadi hambatan terutama pada level daerah.
- c) Fragmentasi data dan sistem IT: Integrasi antar-sistem masih belum seragam yang mengurangi efektivitas *e-government*.
- d) Politik dan intervensi: Campur tangan politik dalam penempatan pejabat dapat melemahkan meritokrasi.
- e) Kebutuhan pembiayaan untuk transformasi: Investasi pada teknologi dan pelatihan memerlukan alokasi anggaran yang berkelanjutan. Literatur dan evaluasi program terakhir menegaskan bahwa tanpa langkah mitigasi untuk tantangan ini, reformasi cenderung stagnan.

2) Arah Kebijakan Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi dan tata Kelola menjadi prioritas utama pemerintah saat ini, dan ke depannya, diharapkan reformasi birokrasi dan perbaikan tata kelola pemerintahan dapat menjunjung strategi dan arah kebijakan pembangunan dalam melahirkan penataan pelaksanaan reformasi birokrasi. Dengan melihat kondisi negara Indonesia yang carut marut dalam pengelolaan pemerintahannya, maka perlu suatu kebijakan yang betul-betul mengarah kepada reformasi birokrasi, agar birokrasi agar reformasi yang kita emban yakni reformasi transparan, birokrasi yang *responsive*, birokrasi yang efisien, dapat terwujud. Untuk memenuhi tuntutan di atas, birokrasi perlu didukung oleh empat elemen penting, yaitu; (1) Sumber daya manusia yang mapan, mempunyai skill dan sudut pandang ke depan; (2) Teknologi yang memadai, yang dapat menjunjung pekerjaan kantor; (3) Alur kerja yang jelas; (4) Sistem kerja yang rasional, efisien, dan transparan.

Birokrasi yang dimaksud pada pembahasan ini adalah aparatur pemerintahan sebagai penyelenggara fungsi negara, sistem negara, kebijakan negara dan mekanisme kerja yang dijalankan oleh segenap penyelenggara pemerintahan negara. Sehubungan dengan uruaian tersebut maka pada bahasan ini tujuan reformasi birokrasi bahwa suatu tujuan mengarah kepada hasil akhir yang diinginkan suatu lembaga untuk membangun kembali kepercayaan masyarakat (*public trust building*) yang tadinya tidak baik akan menjadi baik (citra negatif menjadi citra positif). Karena bukan lagi rahasia umum dikalangan masyarakat tentang keburukan birokrasi yang sering terdengar, misalnya; tidak netral, lamban dalam bekerja, bahkan sering menunda-nunda pekerjaan, bertele-tele dan masih suka pungli, yang semua keburukan itu masih sering dipertontonkan secara langsung tanpa sedikitpun ada rasa mau.

Terkait dengan tujuan reformasi birokrasi, visi reformasi birokrasi adalah pandangan ke depan untuk terwujudnya aparatur pemerintahan yang professional dan bertanggungjawab untuk menuju kepemerintahaan yang baik (*good governance*) pada semua hierarki pemerintahan, mulai dari level pusat sampai level terendah yaitu daerah. Hal ini dapat terlihat pada hasil kerja pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, seperti yang dikemukakan

oleh Efendi dalam Mustafa (2018: 163) bahwa *good governance* dapat terpenuhi dari pelayanan publik yang prima dan bebas dari praktik KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme).

Sejalan dengan tujuan dan visi reformasi birokrasi, misi reformasi birokrasi mengarah pada perubahan pola pikir (*mindset*), pola budaya (*cultur set*), tata Kelola pemerintahan dan pemanfaatan SDM secara profesional. Dalam praktik aktivitas pemerintahan, pegawai sebagai abdi masyarakat (pelayan masyarakat) seharusnya dapat menyenangkan rakyat/warga negara sebagai pemegang kedaulatan, tetapi hal ini tidak terjadi, karena para pegawai (abdi masyarakat) masih bergelut pada pola budaya (kebiasaan buruk) dalam bekerja, malas-malasan, tidak disiplin, tidak netral, yang kesemuanya ini seharusnya sudah dapat dirubah dengan menerapkan pola pikir (*mindset*) bagi birokrat yang berkarakter dalam mengemban tugas, bertanggungjawab dalam melaksanakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang berdaya guna dan berhasil guna untuk kepentingan negara dan kepentingan masyarakat umum.

Berdasarkan tujuan, visi dan misi reformasi birokrasi, maka dapat lebih ditegaskan bahwa sasaran reformasi birokrasi adalah mewujudkan/membentuk:

- 1) **Birokrasi yang amanah melayani**, yang dilakukan dengan mengubah orientasi dan paradigma birokrasi yang primordial (minta dilayani) menjadi melayani masyarakat. Selanjutnya dibangun sistem yang memungkinkan birokrasi menjadi responsif terhadap berbagai keluhan dan kebutuhan, serta penciptaan kondisi perubahan kearah yang lebih maju, berdaya saing tinggi yang benar dan tepat dari masyarakat.
- 2) **Birokrasi yang bersih**. Untuk menciptakan birokrasi yang bersih, upaya difokuskan pada pencegahan praktik KKN melalui pemberian sistem pengelolaan anggaran, perbaikan kesejahteraan pegawai, peningkatan pengawasan dan penegakan aturan hukum. Disamping upaya pencegahan praktik KKN, juga upaya penindakan sesuai koridor hukum perlu ditingkatkan.
- 3) **Birokrasi yang efektif dan efisien**. Birokrasi yang efektif merupakan birokrasi yang mampu mencapai tujuan

keberadaan dan pembentukannya. Sedangkan birokrasi yang efisien merupakan upaya yang difokuskan untuk mengurangi pemborosan penggunaan sumberdaya yang terbatas melalui program-program penghematan bagi pembiayaan operasional birokrasi. Penghitungan bahan belanja riil birokrasi adalah fokus utama dari sasaran ini sebagai dasar untuk mengidentifikasi pengeluaran-pengeluaran atau belanja yang dapat dihemat. Pengurangan pemborosan ini terkait dengan besaran organisasi, kualitas dan kuantitas pegawai serta sistem dan mekanisme kerja pegawai dalam melaksanakan urusan pemerintahan.

- 4) **Birokrasi yang transparan.** Untuk menciptakan birokrasi yang transparan, upaya difokuskan agar praktik penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dapat diakses secara luas oleh masyarakat dengan dibukanya ruang publik antara lain melalui penyuluhan, keterbukaan informasi dan penggunaan *e-government*, sehingga dapat mempersempit ruang gerak terjadinya korupsi, serta dalam rangka lebih memberdayakan partisipasi masyarakat agar birokrasi pemerintahan bisa lebih efektif.
- 5) **Birokrasi yang berkomitmen dan konsisten.** Komitmen berarti perjanjian melaksanakan suatu tugas. Sedangkan konsisten berarti taat azas sesuai perbuatan. Komitmen pada prinsipnya diarahkan pada menjalankan suatu tugas secara sadar dan bertanggung jawab karena ada perjanjian (perjanjian yang tertuang dalam aturan hukum). Konsisten pada dasarnya apa yang telah diucapkan itulah yang harus dilaksanakan. Komitmen dan konsisten dalam pelayanan publik bermuara pada kepuasan dan kepercayaan. Apabila birokrat lalai pada komitmen dan konsistensinya dalam memberikan pelayanan publik, maka akan menghilangkan kepercayaan publik kepada birokrasi pemerintah, yang pada akhirnya akan memperlebar kesenjangan pada proses serqual.
- 6) **Birokrasi yang terdesentralisasi.** Untuk menciptakan birokrasi yang terdesentralisasi, upaya difokuskan pada

perwujudan aturan dan mekanisme yang memungkinkan pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah atau instansi terdepan dalam rangka pelayanan administrasi pemerintahan maupun dalam pelayanan publik, sehingga proses pengambilan keputusan bisa berjalan dengan cepat, efektif, efisien, serta tidak memberikan peluang terjadinya korupsi. Desentralisasi yang termaksud tidak terbatas pada pendeklasian wewenang dari atasan kebawahan, akan tetapi juga termasuk dekonsentrasi dan otonomi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Yang perlu diwaspadai adalah agar desentralisasi tidak menjurus kepada pembengkakkan organisasi pemerintahan dan menambah beban anggaran negara tanpa bisa meningkatkan nilai tambah.

Berkaitan dengan sasaran reformasi birokrasi, **Rewansyah** (2010:151) menegaskan bahwa reformasi birokrasi perlu dilaksanakan dengan metode sebagai berikut:

- a) Restrukturisasi Organisasi Lembaga Pemerintahan.
Restrukturisasi diterapkan untuk mengubah, mengganti menyempurnakan struktur organisasi pemerintahan yang dinilai tidak efisien, gemuk, lamban dan menimbulkan ekonomi biaya tinggi, atau terjadi tumpang tindih tugas, fungsi, atau kurang efektif. Restrukturisasi juga diberlakukan terhadap satuan organisasi yang dinilai tidak memberikan kontribusi dalam pencapaian tujuan organisasi, kurang proposional dan atau kurang memberikan hasil yang optimal.
- b) Simplifikasi dan Otomatisasi.
Terhadap prosedur, proses, dan tata cara kerja yang rumit, berbelit-belit, dan memakan waktu lama, perlu dilakukan penyederhanaan (simplifikasi). Penyederhanaan juga dapat dilakukan melalui sistem otomatisasi sehingga proses atau prosedur bisa ditempuh dalam waktu yang singkat.
- c) Rasionalisasi dan Realokasi
Rasionalisasi dan realokasi diterapkan berkaitan dengan sumberdaya (*men, money and materials*) agar lebih efektif dan efisien, serta dapat memenuhi kebutuhan organisasi.

d) Regulasi dan Deregulasi

Bagi hal-hal yang belum diatur perlu dilakukan regulasi, sedangkan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada tetapi dinilai menimbulkan berbagai pemersalahan, maka perlu dilakukan diregulasi.

e) Peningkatan Profesionalitas dan Kesejahteraan Pegawai

Untuk meningkatkan profesionalitas pegawai dilakukan melalui diklat aparatur, pemagangan, seminar, lokakarya dan sebagainya, sehingga penempatan dan pengangkatan pegawai berdasarkan *prinsip the right men on the right place* dapat terwujud. Kemudian secara bertahap meningkatkan kesejahteraan pegawai melalui penyempurnaan sistem remunerasi yang adil berdasarkan hasil analisis jabatan (*job grading and job pricing*), sehingga terwujud *equal work for equal pay*.

k. Rangkuman

Pelaksanaan reformasi birokrasi diarahkan tidak hanya pada perubahan prosedur administrasi, tetapi juga pada transformasi budaya organisasi, tata kelola, sumber daya manusia aparatur, dan pemanfaatan teknologi. Secara umum sasaran reformasi birokrasi dapat dikelompokkan menjadi beberapa poin utama berikut;

- 1) Birokrasi yang bersih dan akuntabel
- 2) Pelayanan publik yang sederhana, cepat, dan berkualitas (*user-centric*)

- 3) Birokrasi profesional dan berbasis kinerja

- 4) Struktur organisasi yang sederhana dan lincah (*agile*)

- 5) Transformasi digital dan tata kelola berbasis data

- 6) Peningkatan kualitas regulasi dan kemudahan berusaha

- 7) Desentralisasi kinerja dan pemerataan reformasi di daerah

Berdasarkan tujuan, visi dan misi reformasi birokrasi, maka dapat lebih ditegaskan bahwa sasaran reformasi birokrasi adalah mewujudkan/membentuk:

- 1) Birokrasi yang amanah melayani;

- 2) Birokrasi yang bersih;

- 3) Birokrasi yang efektif dan efisien;

- 4) Birokrasi yang transparan;

- 5) Birokrasi yang berkomitmen dan konsisten;

- 6) Birokrasi yang terdesentralisasi
- l. Latihan atau Lembar Kerja Praktek
 - 1) Mahasiswa membuat review bacaan mengenai arah kebijakan reformasi birokrasi!
 - 2) Mahasiswa membuat analisis terkait arah kebijakan reformasi di Indonesia!
- m. Evaluasi Pembelajaran
 - 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review mengenai arah kebijakan reformasi birokrasi.
 - 2) Mahasiswa mampu memberikan analisisnya terkait arah kebijakan reformasi di Indonesia.
- n. Umpam Balik
 - 1) Kejelasan penyampaian hasil review dan analisis.
 - 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

4. Penutup

a. Rangkuman

Birokrasi di Indonesia, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah, sepanjang Orde Baru kerap mendapat sorotan dan kritik yang tajam karena perilakunya yang tidak sesuai dengan tugas yang diembannya sebagai pelayan masyarakat. Reformasi politik tahun 1998 adalah pintu gerbang Indonesia menuju sejarah baru dalam dinamika politik nasional. Reformasi birokrasi merupakan upaya penataan mendasar yang diharapkan dapat berdampak pada perubahan sistem dan struktur. Urgensi reformasi birokrasi di Indonesia setidaknya didorong oleh sejumlah catatan penting; (1) Meningkatnya belanja aparatur, (2) Membengkaknya ongkos demokrasi (Pemilukada), (3) Tingginya gairah penggemukan organisasi birokrasi pemerintahan tanpa perencanaan dan analisis yang jelas, (4) Meluasnya perilaku koruptif mendorong birokrasi kehilangan kepercayaan sebagai pelayan masyarakat, dan (5) Lemahnya pengawasan. Tujuan Reformasi Birokrasi tidak lain adalah hasil yang diinginkan untuk membangun kembali kepercayaan masyarakat (*public trust building*) terhadap birokrasi agar dapat menjadi baik.

Sedangkan misi reformasi birokrasi mengarah pada pola pikir, yaitu mengubah pola pikir (*midset*), pola budaya (*Cultur set*), dan sistem tata kelola pemerintahan.

Reformasi birokrasi dan tata Kelola menjadi prioritas utama pemerintah saat ini, dan ke depannya, diharapkan reformasi birokrasi dan perbaikan tata kelola pemerintahan dapat menjunjung strategi dan arah kebijakan pembangunan dalam melahirkan penataan pelaksanaan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi perlu dilaksanakan dengan metode sebagai berikut: (1) Restrukturisasi Organisasi Lembaga Pemerintahan, (2) Simplifikasi dan Otomatisasi, (3) Rasionalisasi dan Realokasi, (4) Regulasi dan Deregulasi, dan (5) Peningkatan Profesionalitas dan Kesejahteraan Pegawai. Adapun ruang lingkup reformasi birokrasi, antara lain meliputi: (1) Organisasi birokrasi pemerintah harus mampu membedakan manakah sesuatu yang harus diikuti dengan tata cara seremonial dan mana pula yang berorientasi pada hasil, (2) Organisasi birokrasi pemerintah harus dibebaskan dari kerja silogisme yang berorientasi pada jargon-jargon bombastis tanpa usaha realisasi nyata, (3) Moral dan etika harus menjadi pertimbangan pertama dan utama jika organisasi birokrasi membuat keputusan (*policy*) atau bertindak melaksanakan *policy*, (4) Desentralisasi perlu dikembangkan dan dibiasakan dalam organisasi birokrasi pemerintah, (5) Keahlian dalam organisasi birokrasi pemerintah perlu disebarluaskan ke berbagai papan birokrasi (*hierarchical level*), dan (6) Proliferasi organisasi birokrasi pemerintah perlu dihindari.

b. Petunjuk Jawaban Evaluasi Kegiatan Pembelajaran

Seluruh jawaban dari latihan soal di atas dapat diperoleh jika mahasiswa membaca secara menyeluruh dan terstruktur setiap materi yang telah tersedia pada kegiatan pembelajaran 1, 2, dan 3.

c. Daftar Istilah

Efektivitas	Suatu keadaan yang menunjukkan tingkat keberhasilan atau pencapaian suatu tujuan
Efisien	Kemampuan untuk mencapai hasil yang diinginkan dengan menggunakan sumber daya yang minimal dan menghindari pemborosan.

Paradigma	Cara pandang orang terhadap diri dan lingkungannya yang mempengaruhinya dalam berpikir, bersikap, dan bertingkah.
Kolektif	Sekumpulan pribadi yang bekerja sama untuk tujuan tertentu tanpa adanya hierarki di dalamnya
Policy	Atau kebijakan, merupakan produk yang lahir dari proses politik.
Profesionalisme	Sikap yang perlu dimiliki oleh seseorang dalam dunia kerja.
Revolution	Suatu perubahan yang berlangsung secara cepat dan menyangkut dasar atau pokok-pokok kehidupan

d. Daftar Pustaka

Ginting, Rosalina & Haryati, Titik. (2011). Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. *Jurnal Ilmiah CIVIS*, Vol. 1, No. 2.

Mustafa, Delly. (2018). *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung: Alfabeta.

Prasojo Eko. (2009). *Reformasi Kedua, Melanjutkan Estafet Reformasi*. Jakarta: Salemba Humanika.

Rewansyah, Aswani. (2010). *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance*. Jakarta: Yusiantanas Prima.

Romli, Lili. (2008). Masalah Reformasi Birokrasi. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol. 2, No. 2.

MODUL 7

PEMANFAATAN TEKNOLOGI DIGITAL DAN INTERNET DALAM BIROKRASI

A. Pendahuluan

1. Deskripsi Singkat

Perkembangan teknologi yang begitu pesat dan tidak terbendung secara tidak langsung mengharuskan pemerintah untuk bertransformasi menjadi pemerintahan yang berbasis digital. Kehadiran governansi digital menjadi salah satu pilihan pemerintah dalam tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu maka pada model 7 ini mahasiswa akan diperkenalkan dengan pembahasan terkait pemanfaatan teknologi digital dalam penyelenggaraan pemerintahan governansi digital. Di Indonesia sendiri, penyelenggaraan pemerintahan berbasis digital sudah dimulai sejak awal tahun 2000an yang ditandai dengan hadirnya Instruksi Presiden No. 23/2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional pengembangan *e-government*, yang sebelumnya ada Instruksi Presiden No. 23/2003. Melalui modul 7 ini juga mahasiswa akan mengetahui tentang pentingnya peran governansi digital dalam mendorong tercapainya *good governance*.

2. Capaian Pembelajaran Lulusan (CPL)

- a. Mampu mengkaji berbagai permasalahan politik lokal dan demokrasi, mengembangkan produk politik yang kreatif dan inovatif berupa kajian terstruktur dan rancangan program/kebijakan, serta memanfaatkan teknologi dalam pengelolaan data dan informasi (CPL3).
- b. Mampu menganalisis isu-isu politik dan kebijakan publik secara mendalam, serta Menyusun rekomendasi strategis yang didasarkan pada data dan penelitian yang kredibel dalam konteks pengambilan keputusan di lembaga pemerintahan, pusat kajian, dan partai politik (CPL 5).

3. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah (CPMK)

Melalui modul 7 ini mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan kembali tentang Digitalisasi *governance* dan penerapannya di Indonesia.

4. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah (Sub-CPMK)

- a. Mahasiswa mampu memahami *digital governance*.
- b. Mahasiswa mampu memahami tentang konsep governansi digital.
- c. Mahasiswa mampu memahami tentang Digitalisasi *Governance* di Indonesia

5. Indikator Penilaian

- a. Mampu menjelaskan kembali tentang *digital governance*.
- b. Mampu menjelaskan kembali tentang konsep governansi digital.
- c. Mampu memahami tentang Digitalisasi *Governance* di Indonesia

6. Bentuk Penilaian

Dalam mempelajari modul 7 ini, bentuk penilaian dilakukan melalui non-test

7. Bentuk Pembelajaran

Kuliah dan Responsi

8. Metode Pembelajaran

Collaborative Learning

9. Penugasan Mahasiswa

Penugasan terstruktur (PT)

10. Materi Pembelajaran

Secara umum, materi pembelajaran dalam modul 7 ini adalah *digital governance*, konsep governansi digital, dan Digitalisasi *Governance* di Indonesia

11. Bobot Penilaian

Bobot penelaian pada modul 7 ini yaitu 5%.

12. Persyaratan Kompetensi

Tidak ada (-)

13. Kegunaan Modul

Kegunaan dari Modul 7 ini adalah membantu mahasiswa memahami dan mampu menganalisis tentang *digital governance*, konsep governansi digital, dan Digitalisasi *Governance* di Indonesia.

14. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Adapun beberapa materi pokok pembelajaran pada Modul 7 ini terbagi menjadi tiga kegiatan pembelajaran. Kegiatan pembelajaran 1 mengenai digital *governance*, kegiatan pembelajaran 2 mengenai *E-Government*, dan kegiatan pembelajaran 3 mengenai governansi digital dalam mewujudkan *good governance*.

B. Kegiatan Pembelajaran

2. Kegiatan Pembelajaran I

- a. Judul kegiatan pembelajaran: *Digital Governance*
- b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
- c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang digital *governance*
- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - b. Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - c. Bentuk Penilaian: non-test
- e. Bobot Penilaian: 2%
- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai digital *governance*
- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang pengertian, cakupan, prinsip, dan dampak dari digital *governance*
- i. Materi Pembelajaran
 - 1) Memahami Digital *Governance*
 - 2) Cakupan Digital *Governance*
 - 3) Prinsip *E-Governance*
 - 4) Dampak Digital *Governance*

j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi

- 1) Pengertian Digital *Governance*

Digitalisasi dapat diartikan sebagai sebuah proses menyimpan seluruh sifat dan informasi dari teks, suara, gambar, atau multimedia dalam sebuah string elektronik dari nol dan satu bit (Lailiyah, 2022). Aktivitas digital terkait erat dengan penyimpanan elektronik dan transmisi informasi melalui pembawa data, terlepas dari batasan waktu dan lokasi. Semua data dapat disimpan dan ditransfer ke berbagai belahan dunia dengan relatif mudah dan cepat, (Kusuma et al., 2022).

Pemerintahan digital (*digital government*) diberi pengertian yang berbeda-beda. Meskipun demikian, secara umum dapat dimaknai sebagai pemanfaatan teknologi, terutama teknologi informasi untuk penyelenggaraan pemerintahan. Arias & Maçada dalam (Syahri & Tambuh, 2022) menawarkan pemahaman tentang manajemen digital karena manajemen semakin diatur oleh institusi virtual, lintas kelembagaan dan jaringan publik, swasta dan *civil society* yang struktur dan kapasitasnya bergantung pada internet dan web.

Informasi teknologi telah menyebar dalam pemerintah dan birokrasi profesional dalam penggunaan IT. Digital government (*e-government*) didefinisikan sebagai penggunaan pemerintahan terhadap teknologi informasi dan komunikasi dalam proses produksi dan penyampaian informasi dan jasa. Digital *governance* melibatkan penggunaan digital governance dalam menentukan akuntabilitas, tugas, kekuatan pembuat keputusan dan manajemen perubahan terhadap hadirnya digital dalam organisasi (Tiwari, 2022; Welchman, 2015). Digital *governance* bertujuan untuk melakukan pengukuran yang objektif dan penting dalam organisasi. Proses komunikasi dalam digital *governance* berpengaruh secara positif terhadap kondisi ini (Fajrillah et al., 2022).

Dalam penerapan konsep digital *governance*, hal ini berkontribusi terhadap peningkatan dan pengembangan struktur kerja dan sosial dalam organisasi. Digital *governance* adalah bagian integral dalam suatu organisasi. Penggunaan teknologi di level organisasi adalah bentuk strategi yang bisa digunakan sebagai senjata dalam keuntungan kompetitif secara strategis. Hal ini bisa secara signifikan

berpengaruh terhadap peningkatan proses internal dalam organisasi. Penggunaan struktur digital *governance* yang baik maka suatu organisasi akan memiliki kemampuan dalam mengimplementasi dan secara efektif dalam keunggulan kompetitif, (Fajrillah et al., 2022).

Terdapat 4 prinsip dasar dalam pelaksanaan digital *government* (*e-government*) dalam visi *e-government*, (Fajrillah et al., 2022) dantaranya:

- a) Prioritas penuh atas segala bentuk layanan publik diantaranya meliputi; Memiliki volume transaksi yang besar dan melibatkan orang atau SDM; Dibutuhkan komunikasi interaksi antara pemerintah dan masyarakat atau interaksi dua arah; Memungkinkan adanya suatu Kerjasama pihak pemerintah dengan swasta maupun lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan Perguruan Tinggi (pentahelix) untuk menentukan jenis pelayanan, ukuran kinerja, ukuran kebermanfaatan untuk menentukan total biaya investasi yang diperlukan.
- b) Membangun suatu lingkungan yang kompetitif, baik sektor swasta maupun LSM bersama sama berkolaborasi dalam pelayanan publik.
- c) Memberikan reward/apresiasi maupun penghargaan pada penyelegara yang berinovasi serta dapat memberi kesempatan aspirasi publik.
- d) Memusatkan terhadap pencapaian terhadap efisiensi dan efektif mengacu pada nilai besarnya manfaat yang diterima masyarakat serta pemasukan anggaran atas penerapan digital government (*e-government*).

Penerapan tata kelola pemerintahan yang baik dan peningkatan layanan publik yang efektif dan efisien memerlukan kebijakan dan strategi pengembangan E-government (Wirawan, 2020). E-Government secara luas dapat diartikan sebagai pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi serta internet yang memiliki kemampuan untuk mentransformasikan hubungan dengan warga negara, pelaku bisnis, dan lembaga pemerintah lainnya (Nadaek et all., 2024: 1).

E-government terdiri dari dua elemen penting yaitu “*government*” sebagai istilah utama dan “elektronik” atau ICTs (*Information and Communication Technologies*) sebagai alat untuk memperbaiki proses administrasi, (Rahadian, 2019). *e-Government* mencakup serangkaian langkah yang diperlukan bagi lembaga pemerintah untuk memastikan keberhasilan implementasi layanan *e-government* kepada masyarakat luas. *e-Government* adalah pendekatan prosedural untuk hubungan administrasi kooperatif, yaitu meliputi prosedur dasar dan standar dalam batas-batas administrasi publik untuk memastikan keberhasilan penyampaian layanan elektronik (Fajrillah et al., 2022).

2) Cakupan Digital Governance

Tata kelola digital mencakup layanan dan proses dalam interaksi apa pun yang meliputi, (Fajrillah et al., 2022):

- a) *Government-to-citizen*/Pemerintah ke orang (G2C)
Hubungan ini bertujuan untuk dapat memperbaiki hubungan interaksi antara pemerintah dengan masyarakat dan memudahkan masyarakat untuk mencari berbagai informasi tentang pemerintah.
- b) *Government-to-business*/Pemerintah ke bisnis (G2B) Karena itu sangat membutuhkan hubungan yang sangat baik antara negara dan bisnis. Dan tujuannya adalah untuk memudahkan masyarakat dalam berbisnis atas nama komunitas bisnis.
- c) *Government-to-government*/Pemerintah ke pemerintah (G2G) Tujuan dari hubungan ini adalah untuk mengisi berbagai informasi yang dibutuhkan antara pemerintah dan mempercepat serta memfasilitasi kerjasama antara pemerintah terkait.
- d) *Government-to-employee*/Pemerintah ke pegawai (G2E)
Hubungan ini bertujuan untuk dapat memasukkan berbagai informasi yang diperlukan antara pemerintah dan mempercepat serta memfasilitasi kerjasama antara pemerintah terkait.
- e) *Government-to-Non-Profit*/Pemerintah ke lembaga non-profit (G2N) Hubungan ini bertujuan agar lembaga atau institusi non profit dapat di kelola dengan baik, sehingga

tujuan lembaga atau institusi ini dapat terwujud sesuai dengan fungsi dan wewenangnya masing-masing.

3) Prinsip E-Governance

Berdasarkan prinsip dan usulan berbagai lembaga internasional (Bank Dunia, IMF, UNDP, ODA, IDA) dan praktik yang diadopsi oleh penerima bantuan demokrasi liberal pemerintah untuk mencapai *good governance*, keberadaan karakteristik berikut diakui menjadi penting untuk diperhatikan, Nag dalam (Fajrillah et al., 2022):

a) Partisipasi

Partisipasi adalah dimensi politik dari *good governance*. Partisipasi aktif semua pemangku kepentingan dalam proses pembangunan dalam suatu masyarakat merupakan syarat mutlak dari *good governance*. Semua pria dan wanita, termasuk penyandang disabilitas, harus memiliki suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perantara yang sah yang mewakili kepentingan mereka. Dari sudut pandang hak asasi manusia, setiap orang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam keputusan yang mempengaruhi mereka serta mendapatkan ganti rugi jika hak-hak tersebut ditolak.

b) Aturan hukum (*Rule of law*)

Aturan hukum sebagai unsur penting dari *good governance* didasarkan pada gagasan bahwa keadilan tidak kalah pentingnya dengan barang publik daripada pendidikan dasar dan perawatan kesehatan dasar. *Rule of law* adalah landasan masyarakat yang demokratis dan egaliter. Ini berarti bahwa setiap orang dalam masyarakat adalah sama di depan hukum, dan hukum dilaksanakan secara tidak memihak.

c) Pemerataan dan inklusivitas

Kesetaraan berarti bahwa setiap orang sama dan memiliki kesempatan yang sama dalam suatu komunitas tanpa memandang kasta, jenis kelamin, warna kulit, ras, agama atau keyakinan dan status sosialnya. Ini adalah dasar standar hak asasi manusia dari suatu masyarakat dan esensi keadilan sebagai prinsip dasar

governance dalam komunitas manusia. Inklusivitas mensyaratkan bahwa kepentingan, aspirasi, dan pendapat semua individu dan kelompok yang hidup dalam suatu masyarakat harus dipertimbangkan ketika merumuskan kebijakan dan program tertentu yang ditujukan untuk masyarakat.

d) Transparansi

Transparansi didasarkan pada pergerakan informasi yang bebas. Dengan kata lain, proses, kelembagaan, dan informasi dapat diakses langsung oleh seluruh anggota masyarakat. Ini mempromosikan keterbukaan tindakan pemerintah, proses pengambilan keputusan dan proses konsultatif di antara sektor publik dan semua pemangku kepentingan.

e) Daya tanggap

Responsivitas penyedia barang dan jasa, baik di sektor publik maupun swasta, berarti bahwa permintaan dan kebutuhan masyarakat dipenuhi secara tepat waktu. Penundaan yang disengaja dan tidak perlu dari pihak penyedia layanan dalam melaksanakan tugas mereka terhadap masyarakat harus dihindari dengan cara apa pun.

f) Konsensus dan legitimasi

Konsensus dan legitimasi pemerintahan adalah dimensi politik *good governance*. Menjamin perdamaian dan kerukunan dalam suatu masyarakat dilakukan dengan mengadakan konsensus di antara berbagai pemangku kepentingan, sehingga struktur dan fungsi pemerintahan memperoleh legitimasi dari seluruh masyarakat. Konsensus biasanya melibatkan kolaborasi, bukan kompromi.

g) Efektivitas dan efisiensi

Aspek teknis tata kelola yang baik berfokus pada efektivitas dan efisiensi kebijakan, program, dan sumber daya yang akan digunakan untuk melaksanakannya. Tata kelola yang baik berarti proses dan program yang diterapkan oleh organisasi untuk menghasilkan hasil yang bermanfaat yang memenuhi kebutuhan pemangku kepentingan mereka, sambil memanfaatkan sumber daya dengan sebaik-baiknya.

h) Akuntabilitas

Akuntabilitas berarti bahwa pengambil keputusan di pemerintahan, sektor swasta, dan organisasi masyarakat sipil harus bertanggung jawab kepada publik dan pemangku kepentingan kelembagaan atas kelambanan atau penyimpangan yang disengaja. Inti dari prinsip akuntabilitas adalah berbagi informasi dan transparansi yang harus dipromosikan oleh struktur pemerintahan.

4) Dampak Digital *Governance*

Sistem e-Governance di Indonesia diatur dalam (Perpres No.95 Tahun 2018 Tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik, 2018), dimana BPPT ditunjuk untuk mengkoordinir pelaksanaan Sistem Pemerintah Berbasis Elektronik (SPBE), yang diimplementasikan dalam bentuk:

- a) Melakukan percepatan perluasan akses dan peningkatan infrastruktur digital serta percepatan penyediaan layanan internet di titik-titik pelayanan publik;
- b) Mempercepat integrasi Pusat Data Nasional;
- c) Siapkan permintaan untuk Sumber Daya Manusia (SDM) Digital yang berbakat;
- d) Menyiapkan regulasi, rencana pendanaan dan pembiayaan untuk transformasi digital;
- e) Menyiapkan peta jalan untuk transformasi digital di bidang strategis pemerintahan, layanan publik, kepedulian sosial, pendidikan, kesehatan, perdagangan, industri, dan penyiaran.

Dampak dari tata kelola digital (Digital *Governance*), diantaranya (Fajrillah et al., 2022):

- a) Peningkatan identifikasi dan otentifikasi identitas warga negara. Tepat penargetan melalui identifikasi yang tepat untuk skema perlindungan sosial mengurangi kebocoran dan oleh karena itu menurunkan biaya untuk pemerintah dan meningkatkan pengambilan, yang pada gilirannya menjamin inklusivitas;
- b) Data yang lebih kuat dan peluang untuk analisis yang lebih

baik. Hal ini akan mengarah pada Implementasi kebijakan saat ini yang efisien karena kesenjangan dalam proses dapat diidentifikasi. Informasi juga akan menyoroti kebijakan dan program yang efektif untuk membantu membentuk atau mengubah kebijakan untuk masa depan.

- c) Pelacakan yang lebih baik dari seluruh layanan atau alur kerja pemerintah. Ini akan membuat pemerintah dan masingmasing departemen lebih akuntabel sejak digital informasi tersedia, meningkatkan visibilitas bagi semua pemangku kepentingan.

k. Rangkuman

Digitalisasi dapat diartikan sebagai sebuah proses menyimpan seluruh sifat dan informasi dari teks, suara, gambar, atau multimedia dalam sebuah string elektronik dari nol dan satu bit. Digital *governance* bertujuan untuk melakukan pengukuran yang objektif dan penting dalam organisasi. Tata kelola digital mencakup layanan dan proses dalam interaksi apa pun yang meliputi, (Fajrillah et al., 2022): *Government-to-citizen*/Pemerintah ke orang (G2C), *Government-to-business*/Pemerintah ke bisnis (G2B), *Government-to-government*/Pemerintah ke pemerintah (G2G), *Government-to-employee*/Pemerintah ke pegawai (G2E), *Government-to-Non-Profit*/Pemerintah ke lembaga non-profit (G2N).

Berdasarkan prinsip dan usulan berbagai lembaga internasional (Bank Dunia, IMF, UNDP, ODA, IDA) dan praktik yang diadopsi oleh penerima bantuan demokrasi liberal pemerintah untuk mencapai *good governance*, keberadaan karakteristik berikut diakui menjadi penting untuk diperhatikan, Nag dalam (Fajrillah et al., 2022):

- a) Partisipasi
- b) Aturan hukum (*Rule of law*)
- c) Pemerataan dan inklusivitas
- d) Transparansi
- e) Daya tanggap
- f) Konsensus dan legitimasi
- g) Efektivitas dan efisiensi
- h) Akuntabilitas

1. Latihan dan Lembar Kerja Praktek
 - 1) Mahasiswa melakukan review terhadap hasil bacaan konsep digital *governance*.
 - 2) Mahasiswa melakukan review bacaan tentang prinsip dan dampak digital *governance*.
- m. Evaluasi Pembelajaran
 - 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review mengenai konsep digital *governance*.
 - 2) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review tentang prinsip dan dampak digital *governance*.
- n. Umpam Balik
 - 1) Kejelasan penyampaian hasil review.
 - 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

2. Kegiatan Pembelajaran II
 - a. Judul kegiatan pembelajaran: *E-Government*
 - b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi
 - c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang konsep *E-Government*
 - d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
 - e. Bobot Penilaian: 2%
 - f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
 - g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai konsep konsep *E-Government*
 - h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang pengertian dan infrastruktur konsep *E-Government*.

- i. Materi Pembelajaran
 - 1) Pengertian *E-Government*
 - 2) Infrastruktur *E-Government*
- j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Memahami *E-Government*

Perkembangan teknologi digital mengalami peningkatan yang signifikan dalam beberapa tahun terakhir, pemanfaatan teknologi digital merata disegala bidang keilmuan, bukan hanya dalam bidang ilmu komputer akan tetapi teknologi digital merambah kepada bidang keilmuan yang lain, yakni: kedokteran, pariwisata, sosial, politik, pemerintahan dan lain-lain.

Dalam pemerintahan, teknologi digital memerlukan penataan yang tepat, salah satu bagian reformasi birokrasi merupakan penataan ulang system pemerintahan kedalam bentuk digital atau dikenal dengan *e-Government*. Amene dkk., (2023: 45) mulai dari pencatatan dan pelaporan, penyampaian informasi dan pelayanan digital yang tertata sehingga tercapai *good government and good governance*.

E-Government dapat berjalan apabila infrastruktur dari teknologi informasi dan sumber daya manusia memadai. Infrastruktur teknologi informasi sangatlah diperlukan, baik berupa perangkat keras (*hardware*) maupun perangkat lunak (*software*). Pelatihan dan peningkatan pengetahuan juga diperlukan dalam meningkatkan kapasitas sumber sumber daya manusia dalam hal ini adalah Aparatur Sipil Negara (ASN).

2) Infrastruktur *E-Government*

E-government merupakan layanan publik yang dikembangkan pemerintahan kepada masayarakat berbasis elektronik yang bertujuan meningkatkan kualitas layanan publik dengan efektif serta efisien (Amene dkk., 2023:46). Peningkatan pelayanan *e-Government* tidak lepas dari infrastruktur teknologi informasi, infrastruktur IT dapat berupa perangkat keras (*hardware*) dan perangkat lunak (*software*) (Witanti & Abdillah, 2018).

Perangkat keras berupa peralatan komputer yakni: *Harddrive*, *Mouse*, *Keyboard*, *Monitor*, *Printer*, serta *Sever* agar pelayanan dapat

diakses melalui internet dan jaringan internet. Sedangkan untuk perangkat lunaknya adalah sistem operasi, dan aplikasi *Microsoft Office*, yang dapat digunakan mengolah naskah (*Microsoft word*), mengolah table (*Ms. Excell*), mengolah presentasi (*Ms. Power Point*), dan mengolah data (*Ms. Access*).

Penggunaan perangkat lunak lainnya adalah yang dikembangkan khusus sesuai dengan kebutuhan pemerintah, baik berupa pemetaan penduduk, pembuatan surat keterangan, perizinan, sistem pembayaran, dan lain-lain. Penggunaan media sosial dapat membantu menjembatani penggunaan perangkat lunak dalam penerapan e-government (Suciska, 2016).

3) Sumber Daya Manusia

Dalam peningkatan pelayanan melalui e-Government selain infrastruktur IT yang memadai perlu didukung juga oleh sumber daya manusia yang memiliki kapasitas pengetahuan di bidang teknologi informasi. (Suharyana, 2017). Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu program adalah komitmen pimpinan serta kompetensi sumber daya manusia yang mengelolanya.(Asri & Widianto, 2019).

Menurut penelitian ada 55 faktor keberhasilan implementasi e-Government seperti yang terdapat dalam tabel berikut (Napitupulu, 2015):

Tabel 7.1 Faktor Sukses Implementasi E-Government

No	Faktor Sukses
1	Melibatkan Pengguna dan <i>Stakeholder</i>
2	Perencanaan yang baik
3	Menggunakan Portal/Aplikasi
4	Pelatihan
5	Usabilitas Sistem yang baik
6	Kampanye mengenai kegunaan dan kelebihan sistem
7	Membuat <i>Prototipe</i>
8	Skill dan Kepakaran anggota tim yang baik
9	Kepemimpinan yang kuat
10	Koordinasi yang baik diantara orang-orang yang

terlibat di dalam proyek

- 11 Mempertimbangkan *best practice* yang sudah ada
- 12 Pembiayaan yang cukup
- 13 Membuat bisnis proses yang lebih baik
- 14 Adanya kebijakan pemerintah yang mendukung
- 15 Dukungan dan stabilitas politik
- 16 Strategi *Outsourcing* yang baik
- 17 Ketersediaan dukungan infrastruktur/layanan ICT
- 18 Komputer/*Internet literacy* dari pengguna/masyarakat
- 19 Struktur organisasi yang jelas dan baik
- 20 Dukungan Internasional
- 21 Terjaminnya keamanan sistem
- 22 Adanya kerangka hukum
- 23 Adanya monitoring dan evaluasi
- 24 Kerjasama yang baik dengan institusi lain
- 25 Manajemen perubahan yang tepat
- 26 Lingkungan sosial budaya yang mendukung
- 27 Pemodelan sistem yang baik
- 28 Menyesuaikan dengan birokrasi yang ada
- 29 Orientasi pada Masyarakat
- 30 Dukungan Manajemen tingkat atas
- 31 Mendukung interoperabilitas
- 32 Manajemen proyek yang baik
- 33 Kualitas informasi yang baik di dalam sistem
- 34 Kualitas sistem yang baik
- 35 Kualitas layanan yang baik
- 36 Adanya kepercayaan terhadap system dan government
- 37 Adanya Kesadaran dari pemerintah dan masyarakat
- 38 Adanya tata kelola Pemerintahan yang baik
- 39 Memenuhi kepuasan pengguna/masyarakat
- 40 Adanya metodologi pengembangan sistem yang tepat
- 41 Adanya Pembayaran/Transaksi Elektronik
- 42 Adanya Produk Komersial seperti iklan dan banner
- 43 Implementasi yang dilakukan secara bertahap
- 44 Komponen/Sistem/Sumber Daya dapat digunakan

kembali

45 Peningkatan Berkelanjutan

46 Kreativitas & Inovasi

47 Kemauan Berubah Berdasarkan Perubahan Paradigma

48 Adanya Penghargaan dan Pengakuan

49 Tingginya Minat Masyarakat

50 Peningkatan Penghasilan Asli Daerah (PAD)

51 Adanya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan/keputusan publik

52 Prioritisasi Pengembangan *e-Government* (*e-Government Prioritization*)

53 Adanya Potensi dan Sinergi Pasar yang baik

54 Adanya Tekanan Eksternal yang mendorong penerapan e-Gov

55 Adanya Panduan Pengembangan *e-Government*

Sumber: hasil olahan penulis 2025

Dari ke 55 faktor keberhasilan implementasi diatas semuanya memiliki level prioritas yang sama, hanya sebagian instansi harus menyesuaikan dengan birokrasi/lembaga yang lain memiliki nilai yang lebih rendah, padahal seharusnya memiliki level prioritas yang sama.

k. Rangkuman

Secara umum Digital governance dapat dimaknai sebagai pemanfaatan teknologi, terutama teknologi informasi untuk penyelenggaraan pemerintahan. Digital governance bertujuan untuk melakukan pengukuran yang objektif dan penting dalam organisasi pemerintahan. Eranya Revolusi Industri 4.0 mau tidak mau secara bertahap membuat negara untuk semua sistem pemerintahan dan sistem negara menuju eranya digital kearah digitalisasi *governance* atau pemerintahan digital. Dalam membangun birokrasi digital di Indonesia sudah seharusnya pemerintah dan negara mengedepankan keterbukaan dan juga fasilitas jaringan internet sampai ke daerah-daerah atau wilayah-wilayah pedalaman, dengan tujuan untuk memudahkan proses dalam membangun birokrasi digital. Sebagai gambaran, penerapan dalam *electronic government* (e-gov) yang

diterapkan di Indonesia tidak banyak memerlukan penyelenggara negara atau aparatur pemerintah, karena hanya membutuhkan hanya sedikit orang-orang yang handal dan memenuhi prinsip efektifitas, selain itu juga prinsip efisien dalam menjalankan tugas atau pekerjaannya baik di tingkat pemerintahan pusat maupun daerah. Kelemahan dan kekurangan birokrasi analog bisa ditutupi dengan birokrasi digital dan juga untuk menuju pemerintahan digital. Dengan itu kemampuan-kemampuan anak-anak bangsa Indonesia kemampuannya sudah tidak diragukan lagi dalam menciptakan dan membuat aplikasi, dan juga anak-anak bangsa sangat memiliki kemampuan dalam bidang Tekhnologi Informasi, Sistem Informasi, Tekhnologi Robotika atau Tekhnologi *Artificial Intelligence*, sementara tugas negara dan pemerintah untuk memberi kesempatan dan kepercayaan anak-anak bangsa untuk menciptakan teknologi-teknologi yang ada.

- l. Latihan dan Lembar Kerja Praktek
 - 1) Mahasiswa melakukan review terhadap hasil bacaan mengenai konsep dasar *E-Government*.
 - 2) Mahasiswa membaca dan melakukan review tentang infrastruktur *E-Government*.
- m. Evaluasi Pembelajaran
 - 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review mengenai konsep dasar *E-Government*.
 - 2) Mahasiswa menyampaikan hasil review terkait infrastruktur *E-Government*.
- n. Umpaman Balik
 - 1) Kejelasan penyampaian hasil review dan analisis.
 - 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

3. Kegiatan Pembelajaran III

- a. Judul kegiatan pembelajaran: Governansi Digital dan Digitalisasi *Governance* di Indonesia
- b. Bentuk Pembelajaran: Kuliah dan Responsi

- c. Indikator Penilaian: Mampu menjelaskan kembali tentang governansi digital dan digitalisasi *governance* di Indonesia
- d. Kriteria Penilaian & Bentuk Penilaian
 - 1) Kriteria penilaian: diskusi dan penugasan
 - 2) Bentuk Penilaian: non-test
- e. Bobot Penilaian: 1%
- f. Metode Pembelajaran: *Collaborative Learning*
- g. Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali mengenai governansi digital dan digitalisasi *governance* di Indonesia
- h. Sub-Capaian Pembelajaran Mata Kuliah: Mahasiswa mampu menjelaskan kembali tentang konsep governansi digital (e-Governmen), model dalam governansi digital, peran governansi digital dalam mewujudkan *good goverance*, digitalisasi *governance* di Indonesia, dan membangun birokrasi digital.
- i. Materi Pembelajaran
 - 1) Konsep Governansi Digital (e-Governmen)
 - 2) Model Dalam Governansi Digital
 - 3) Pengembangan Governansi Digital
 - 4) Peran Governansi Digital Dalam Mewujudkan *Good Goverance*
 - 5) Digitalisasi *Governance* di Indonesia
 - 6) Membangun Birokrasi Digital
- j. Uraian, Contoh dan Ilustrasi
 - 1) Konsep Governansi Digital (e-Governmen)

Pada era globalisasi sekarang ini sangat diperlukan adanya teknologi informasi untuk mengimbangi adanya perkembangan informasi. Salah satunya dengan membuat e-government atau governansi digital yang dapat dijadikan tempat berkomunikasi antara pemerintah dengan masyarakat maupun dengan pihak-pihak lain, misalnya dengan investor. Dalam implementasinya, sebuah web

korporat akan mengalami kendala-kendala antara lain kultur berbagi belum ada, kultur mendokumentasi belum lazim, masih kurangnya sumbe daya manusia yang ahli, infrastruktur yang belum memadai, dan tempat akses yang terbatas. Kendala-kendala tersebut bisa menimbulkan kegagalan implementasi *e-government* sehingga web korporat yang telah di upload ke internet bisa jadi tidak di update lagi.

Padahal informasi yang ada semakin hari akan semakin bertambah dan hubungan komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat dan pihak-pihak lain bisa terganggu sehingga tidak akan tercipta *good governance*. Oleh karena itu dibutuhkan pula suatu manajerial *egovernment*, pelatihan sumber daya manusia dan dukungan infrastruktur yang baik serta strategi pemasaran. Strategi pemasaran *e-government* tidak hanya melalui tampilan web yang menarik tapi dibutuhkan juga suatu forum diskusi *online*, penyuluhan dan pelatihan ke masyarakat perdesaan yang notabene belum mengetahui adanya internet dan belum mengenal *e-government*. Dengan demikian masyarakat akan terbiasa menggunakan teknologi infomasi yang bisa jadi mendatangkan keuntungan.

Mengingat pentingnya penerapan elektronik governen atau governansi digital dalam tata kelola pemeritahan yang baik, maka hal ini membuktikan pilihan pemerintah untuk melakukan reformasi birokasi untuk pelayanan publik melalui tata kelola digitalisasi penyelenggaraan pemeritahan. Hal ini menunjukkan adanya cara pandang reformasi birokrasi pelayanan publik, yakni penyelenggaraan pelayanan publik yang merupakan suatu proses yang bertujuan untuk memberikan berbagai jenis layanan yang mengurus segala hal yang diperlukan oleh masyarakat baik itu pemenuhan hak-hak sipil dan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Dalam cara pandang baru yang lebih pokus pada pelayanan publik prima, para petuga pemberi layanan perlu menciptakan suasana agar publik merasa dipentingkan. Publik mesti dianggap sebagai mitra. Jangan dianggap sebagai orang yang levelnya lebih rendah. Upayakan seoptimal mungkin pelayanan yang diberikan ada sentuhan passion dari para petugas yang memiliki pengalaman cukup dibidang digitalisasi pemeritahan.

Konsep *E-goverment* lebih disederhanakan lagi bahwa titik beratnya pada layanan *information and communication technologies*

yang dimiliki dan dioperasikan oleh pemerintah, untuk meningkatkan hubungan antara warga, swasta dan pemerintah. Tuntutan perkembangan informasi, teknologi dan komunikasi berimbang kepada meningkatnya layanan pemerintah kepada warganya. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, elektronik *goverment* mampu meminimalisir tindakan korupsi yang sering terjadi di lingkup pelayanan publik karena melalui pelayanan berbasis teknologi maka tidak akan ada pertemuan tatap muka antara masyarakat dengan birokrat ketika mengurus pelayanan, sehingga meminimalisir terjadinya kongkalikong antara masyarakat dengan pemerintah yang memberi layanan. Bahkan elektronik *goverment* sebagai bentuk layanan digital ini ampu mengurangi biaya, alasannya karena melalui sistem *online*, maka biaya administrasi dan sebagainya akan berkurang. Juga meningkatkan transparansi dan akuntabilitas karena masyarakat dapat dengan mudah mengakses dan melihat sejauh mana kegiatan pemerintah sudah dilakukan.

Dalam pelaksanaan elektronik *goverment* ini ternyata mempunyai kelebihan dan kekurangan terutama dalam penyelenggarakan tata pemerintahannya yang baik, oleh karena itu terdapat kelebihan dan kekurangan dari *electonic goverment* seperti berikut ini:

a) Kelebihan *E-Government*:

- Untuk memperbaiki kualitas layanan dari pemerintah kepada semua pihak yang membutuhkan hubungan dengan pemerintahan. Dengan adanya *E-Government* diharapkan pelayanan bisa lebih efektif dan efisien.
- Meningkatkan transparansi, kontrol dan akuntabilitas para penyelenggara negara dalam rangka menerapkan pemerintahan yang bersih bebas dari tindak pidana korupsi dan tindakan sejenisnya.
- Mengurangi biaya administrasi, relasi dan interaksi yang dikeluarkan untuk pengurusan berbagai hal yang ada kaitannya dengan pemerintahan.
- Pelayanan/*service* kepada masyarakat bisa online tanpa harus menunggu jam buka kantor.
- Hubungan pemerintahan dengan masyarakat, pekerja dan

pelaku bisnis bisa lebih baik dengan adanya transparansi.

- Pelayanan pemerintahan bisa lebih efisien.
- Mewujudkan *good corporste governence*.

b) Kekurangan penerapan *E-Governance*:

- Budaya berbagi informasi dalam pemerintahan masih jarang. Banyak para oknum yang memanfaatkan kesempatan dengan mempersulit dalam mendapatkan informasi.
- Budaya mendokumentasikan belum lazim dilakukan oleh aparat pemerintahan. Padahal untuk zaman serba online sekarang ini semua dokumentasi sudah berbentuk digital, bukan lagi bentuk fisik yang memakan banyak ruang.
- Kurangnya SDM yang handal dalam pemerintahan sehingga penggunaan teknologi informasi kurang maksimal.
- Tempat akses informasi yang terbatas sehingga masyarakat tidak tahu dengan adanya *E-Government*.
- Masih mahalnya biaya untuk membangung insfrastruktur online.

Secara konseptual terdapat tiga elemen yang menentukan dalam pelaksanaan *electronic goverment* ini, terdiri dari; *suport*, *capacity* dan *value*. Suport yaitu merupakan keinginan dari berbagai kalangan pejabat publik dan politik untuk benar-benar menerapkan konsep *e-Government* bukan hanya sekedar mengikuti tren atau justru menentang inisiatif yang berkaitan dengan prinsip-prinsip *e-Government*, yang dimaksud sebagai dukungan disini bukan hanya pada omongan semata namun dalam bentuk hal-hal berikut;

- a) Disepakatinya kerangka *e-Government* sebagai salah satu kunci sukses negara dalam mencapai visi dan misi bangsanya, sehingga harus dijadikan sebagai prioritas utama.
- b) Disosialisakikannya konsep *e-Government* secara merata kepada seluruh masyarakat melalui berbagai cara yang positif.

Capacity yaitu Adalah kemampuan atau keberdayaan dari

pemerintah setempat dalam mewujudkan impian e-*Government*. Ada tiga hal yang harus dimiliki pemerintah, yaitu:

- a) Ketersediaan yang cukup untuk melaksanakan berbagai inisiatif e-*Government*, terutama yang berkaitan dengan sumber daya finansial.
- b) Ketersediaan infrastruktur teknologi informasi yang memadai, hal ini merupakan 50% dari kunci penerapan e-*Government*.
- c) Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dan keahlian yang dibutuhkan agar penerapan e-*Government* dapat sesuai dengan asas manfaat yang diharapkan.

Value yaitu dari kedua elemen diatas, support dan *capacity* merupakan dua buah aspek yang dilihat dari sisi pemerintahan selaku pihak pemberi jasa. Dalam hal ini yang menentukan besar kecilnya suatu manfaat yang diperoleh dengan adanya e-*Government* bukanlah kalangan pemerintah sendiri melainkan masyarakat. Untuk itulah pemerintah harus benar-benar teliti dalam memilih prioritas jenis aplikasi e-*Government* apa saja yang harus didahulukan agar benar-benar memberikan manfaat secara signifikan dirasakan oleh masyarakat. Moon menjelaskan elemen sukses pengembangan e-*Government* lain yaitu *willingness* dan *local culture*. Willingness (Kemauan) disini dapat diartikan sebagai komitmen yang muncul untuk melakukan suatu hal. Persepsi masyarakat dalam menggunakan ICT akan mempengaruhi kemauan masyarakat menggunakan ICT. Selain itu elemen sukses penerapan e-*Government* juga dapat dipengaruhi *local culture* (budaya lokal) yang berpengaruh dalam penerapan e-*Government* terkait dengan kemampuan dalam memasyarakatkan transaksi elektronik. Begitu juga kesiapan masyarakat pengguna, dimana berhubungan dengan kemampuan masyarakat dalam menggunakan fasilitasfasilitas pelayanan yang terdapat dalam penerapan e-*Government* tersebut.

Electronic goverment merupakan sebuah konsep yang memiliki prinsip-prinsip dasar yang universal, karena e-government yang semakin maju. Salah satu tujuannya adalah untuk meningkatkan

pelayanan publik melalui pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi. Bentuk pelayanan publik tersebut, antara lain;

- a) Jaringan informasi dan transaksi layanan publik yang dapat diakses di mana saja dan kapan saja.
- b) Semakin terjangkaunya biaya transaksi layanan publik salah satunya melalui program paperless.
- c) Hubungan pemerintah dengan dunia usaha menjadi lebih interaktif dan bisa selalu *update*.
- d) Kemudahan berkomunikasi antar lembaga pemerintah yang saling terkait untuk peningkatan fasilitas dan pelayanan publik.
- e) Menjamin transparansi dan efisiensi kinerja pemerintah.
- f) Sistem pengembangan karir pegawai pemerintah yang selain bertujuan untuk meyakinkan adanya perbaikan kualitas sumber daya manusia, diperlukan juga sebagai penunjang proses mutasi, rotasi, demosi, dan promosi seluruh karyawan pemerintahan.

2) Model Dalam Governansi Digital

Model penyampaian yang utama atau pendekatan dalam melaksanakan governansi digital ini lebih banyak ke elemen-elemen di dalamnya yakni *Government-to-Citizen* atau *Government-to-Customer* (G2C), *Government-to-Business* (G2B) serta *Government-to-Government* (G2G). Pendekatan governansi digital ini diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, kenyamanan, serta aksesibilitas yang lebih baik dari pelayanan publik. Adapun model atau pendekatan E-Government:

- a) *Goverment to citizen* atau *Goverment to customer*

Government to Citizen/Customer adalah penyampaian informasi pelayanan publik oleh pemerintah kepada masyarakat dengan menggunakan teknologi informasi. G2C memungkinkan masyarakat untuk bertukar informasi dan melakukan komunikasi antar masyarakat dan pemerintah. G2C ini memiliki tujuan agar lebih mendekatkan diri kepada semua lapisan masyarakat, saat ini G2C paling banyak ditemui. Berikut beberapa penerapan

Government to Citizen/Customer: sistem pajak online, layanan kesehatan, website pencari kerja disnaker, penerbitan dokumen pribadi (KTP, Akte, KK, Paspor dll), kantor imigrasi dan lain sebagainnya.

b) *Goverment to Employee*

Tidak hanya kepada para masyarakat saja, *Government* juga melayani lebih spesifik kepada para pegawai atau karyawan. Tujuannya agar memberikan pelayanan dan kenyamanan terhadap para pegawai dan karyawan. Beberapa layanan G2E antara lain:

- BPJS Kesehatan

Aplikasi BPJS Kesehatan ini menjadi asuransi yang dimiliki oleh setiap pekerja di Indonesia. Setiap bulan anggota dimintai iuran dengan nominal tertentu, tujuannya jika ada pegawai atau karyawan sakit sudah tidak perlu lagi membayar biaya rumah sakit, semua sudah dicover dengan BPJS Kesehatan. Jadi untuk jaminan kesehatan para pegawai atau karyawan beserta keluarganya sudah aman.

- BPJS Ketenagakerjaan.

Ketenagakerjaan dan akan diakumulasikan sehingga bisa diambil setelah tidak bekerja atau Aplikasi BPJS Ketenagakerjaan ini memberikan fasilitas kepada semua anggota untuk jaminan hari tua. Setiap bulannya per anggota dimintai potongan iuran berapa persen dari gaji pokok. Nantinya saldo yang terkumpul dalam akun BPJS pensiun.

c) *Goverment to Bussines*

Model E-Government yang ketiga adalah *Government to Business*. Pemerintah sudah selayaknya membuat lingkungan bisnis yang kondusif dalam suatu negara agar para pelaku industri bisa aman dan nyaman dalam menjalankan bisnis mereka. Para pelaku bisnis akan banyak berinteraksi dengan pemerintahan, untuk itu perlu dibuat hubungan yang baik antar keduanya. Contoh penerapan *Government to Business* di Indonesia saat ini seperti pajak perseroan, pengurusan pendaftaran perusahaan, peraturan pemerintahan, hak paten merk dagang, ijin usaha dan

lain sebagain.

d) *Government to Government*

Terkahir, model *E-Government* yang keempat adalah *Government to Government*. Komunikasi dan pertukaran informasi yang dilakukan antar departemen atau lembaga pemerintahan satu sama lainnya.

Model atau pendekatan *Web Service* memiliki keunggulan yang mampu memproses fungsi-fungsi program dan menawarkan banyak kelebihan dan fleksibilitas, beberapa model diantaranya;

- a) Lintas *Platform*, memungkinkan komputer-komputer yang berbeda sistem operasi dapat saling bertukar data.
- b) *Language Independent*, dapat diakses menggunakan bahasa pemrograman apa saja.
- c) Jembatan Penghubung Dengan *Database*, pada umumnya sebuah aplikasi memerlukan *driver database* agar bisa melakukan koneksi ke sebuah database. *Web services* dapat dijadikan sebagai jembatan penghubung antara aplikasi dengan database tanpa memerlukan driver database dan tidak perlu tahu apa jenis DBMS yang digunakan pihak sistem informasi lain. Aplikasi tersebut cukup mengetahui fungsi apa saja yang disediakan *Web Services* untuk memanfaatkan fasilitasnya.
- d) Mempermudah Proses Pertukaran Data, penggunaan *Web Services* dapat mempermudah dan mempercepat pertukaran data daripada harus menyesuaikan aplikasi, *database* atau *platform* yang digunakan.
- e) Penggunaan Kembali Komponen Aplikasi, beberapa aplikasi yang berbeda bisa saja memerlukan sebuah fungsi yang sama.

Model atau pendekatan citizen centrik elektronik *goverment* dipandang sebagai suatu cara pandang pelayanan publik berbasis teknologi, informasi dan komunikasi. Pendekaktan ini ditandai melalui fenomena yang menunjukkan bahwa perkembangan teknologi yang semakin pesat telah melahirkan berbagai inovasi baru di berbagai bidang, salah satunya bidang komunikasi dan informasi.

Munculnya teknologi komputasi dan internet telah mengubah cara komunikasi seseorang yang dulunya harus bertatapan langsung ketika berkomunikasi, kini hanya bermodalkan telepon genggam saja yang dilengkapi jaringan internet, kita sudah dapat berkomunikasi dimanapun dan kapanpun. Dengan jaringan internet, kita juga dapat mengakses berbagai informasi dari berbagai belahan dunia. Hal tersebut tentunya berdampak pada meningkatnya pengguna internet. Peningkatan ini berpengaruh terhadap desakan agar pemerintah dapat memberikan pelayanan tidak hanya secara *offline*, tetapi juga secara online. Oleh karena itu diperlukan suatu pengembangan yang bertujuan untuk memfasilitasi pengguna internet agar dapat mengakses berbagai informasi terkait dengan pelayanan pemerintahan.

Menurut *World Bank*, *e-Government* merupakan penggunaan atau pemanfaatan teknologi informasi oleh lembaga pemerintah untuk meningkatkan pelayanan pada masyarakat, pelaku bisnis, dan sekaligus memfasilitasi kerja sama dengan lembaga pemerintah lainnya. Selain itu, Sheldon dan Austern dalam Amene dkk., (2023: 75) mendefinisikan *e-Government* sebagai bentuk penerapan teknologi elektronik untuk berbagai kegiatan pemerintahan dalam cakupan internal dan eksternal (pelayanan umum) untuk pencapaian kinerja yang efektif, efisien, cepat, dan transparan. *E-Government* dapat meningkatkan hubungan antar pemerintah dengan pihak lain, yang kemudian menghasilkan berbagai bentuk *e-Government*, yaitu *Government to government* (G2G), *Government to businesses* (G2B), *Government to employees* (G2E), dan *Government to citizens* (G2C).

Sheldon dan Austern dalam Amene (2023: 76) menyatakan bahwa implementasi *eGovernment* memberikan beberapa keuntungan potensial baik secara langsung ataupun tidak. Keuntungan tersebut dapat dilihat dari “E” dalam konsep *e-Government*, yaitu efisiensi, efektivitas, dan ekonomi. Namun, dalam penerapannya, *e-Government* banyak mengalami kritikan terutama di negara berkembang. Alasan kegagalan penerapan aplikasi *e-Government* di negara berkembang adalah karena ketidakpahaman mengenai “keadaan sekarang” (*where we are now*) dengan “apa yang akan kita capai dengan *e-Government*” (*where the e-government project wants*

to get us).

Di sisi lain pemerintah juga didorong untuk terus meningkatkan kinerjanya dengan berupaya mewujudkan pelayanan prima, pelayanan yang selaras dengan tuntutan yang dikehendaki masyarakat (Amane, 2023: 76). Pemerintah harus mampu memenuhi dua modalitas tuntutan masyarakat yang berbeda, tetapi berkaitan erat. Pertama, masyarakat menuntut pelayanan publik yang memenuhi kepentingan masyarakat luas di seluruh wilayah Indonesia, dapat diandalkan dan terpercaya serta mudah dijangkau secara interaktif. Kedua, masyarakat menginginkan agar aspirasi mereka didengar, sehingga pemerintah harus memfasilitasi partisipasi dan dialog publik di dalam perumusan kebijakan negara (Dwiyanto, 2015). Beberapa alasan di atas kemudian melatarbelakangi munculnya pendekatan *citizen centric*.

Citizen Centric merupakan sebuah pendekatan layanan berdasarkan sudut pandang dari pengguna atau masyarakat daripada sudut pandang pemerintahan. Dengan pendekatan *citizen centric*, masyarakat tidak lagi menjadi objek dari kebijakan pemerintah semata, tetapi juga dapat berpartisipasi secara aktif dalam perumusan kebijakan sehingga dapat menciptakan sistem pemerintahan yang lebih demokratis. Pendekatan *citizen centric* bagi pengelolaan *e-Government* dapat memberikan beberapa keuntungan, antara lain dapat meningkatkan kualitas pelayanan serta dapat mewujudkan pelayanan yang transparan, efisien, dan efektif. *E-Government* yang menyajikan layanan *citizen centric* ditandai dengan tersedianya akses informasi yang menyeluruh dalam portal resmi pemerintah serta menyediakan wadah bagi warganya baik itu untuk ikut berpartisipasi dalam mengajukan usulan maupun untuk menyampaikan keluhan atas layanan publik yang diterimanya.

3) Peran Governansi Digital Dalam Mewujudkan *Good Goverance*

Kehadiran governansi digital menjadi salah satu pilihan pemerintah dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Pilihan pemerintah melakukan pendekatan-pendekatan digitalisasi pemerintahan ini menjadi salah satu upaya untuk pemanfaatsn teknologi informasi dan komunikasi dalam proses pemerintahan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas,

transapransi, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan pelayanan publik.

Pemerintah berusaha untuk menggunakan teknologi informasi dan komunikasi untuk meningkatkan hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, antar apemerintah dengan pelaku bisnis, dan diantara instansi pemerintah itu sendiri baik antara eksekutif, yudikatif maupun lebislatif. Memanfaatkan koneksi inernet akan muncul sangat banyak pengembangan layanan dari pemerintah kepada masyarakat yang memungkinkan peran aktif masyarakat dimna diharapkan masyarakat dapat secara mandiri melakukan registrasi perijinan, memantau proses penyelesaian, melakukan secara langsung untuk setiap perizinan dan layanan publik lainnya. Kemajuan teknologi nformasi yang pest serta poesi pemanfaatannya secara luas, membuka peluang bagi pengaksesan, pengelolaan dan pendayagunaan informasi dalam volume yang lebih besar secara cepat dan akurat.

Saat ini, penggunaan media elektroik merupakan faktor yang sangat penting dalam berbagai kegiatan keorganisasian baik nasional maupun internasional, terutama dalam kepentingan mengelola perdagangan dan lainnya sehingga pemerintah harus mampu memberikan informasi yang komprehensife kepada masyarkat internasional supaya tidak terjadi kesalahpahaman yang dapat meletakan bangsa pada posisi yang serb salah. Ketidakmampuan menyesuaikan diri dengan kecenderungan global tersebut akan membawa masyarakat ke dalam jurang digital divide yaitu keterisolasi dari perkembangan global karena tidak mapu memanfaatkan informasi. Pemerintah harus segera melaksanakan proses transformasi tersebut, melalui governansi digital. melalui proses transformasi tersebut, pemerintah dapat mengoptimalkan pemanfaatan kemajuan teknologi informasi untuk mengeliminasi sekat-sekat organisasi birokrasi, serta membentuk jaringan sistem maajemen dan poses kerja yang memungkinkan instansi-instansi pemerintah bekerja secara terpadu untuk menyederhanakan akses ke semua informasi dan layanan publik yang harusdisediakan oleh pemerintah. Oleh karena itu penataan yang telah dilakukan harus diarakan untuk mendorong masyarakat menuju masyarakat informasi. Terbentuknya pemerintahan yang bersih, transparan dan mampu menjawab tuntutan perubahan secara efektif pemerintah harus mampu memenuhi tuntutan masyarakat yang berbeda

namun berkaitan erat, yaitu masyarakat menuntut pelayanan publik yang memenuhi kepentingan masyarakat luas di seluruh wilayah, yang dapat diandalkan dan terpercaya serta mudah dijangkau secara interaktif.

Faktor determinan dalam pelaksanaan governansi digital dalam penyelenggaraan pemerintahan harus dibarengi komitmen terhadap adanya keinginan bahwa setiap pembaruan dan perubahan yang dilakukan peerintah dimaksudkan dalam rangka menuju terwujudnya pemerintahan yang demokratis guna terwujudnya sistem pemerintahan yang lebih baik (*goor governace*). Transparansii yang dibangun atas dasar arus informasi yang bebas, dimana seluruh proses pemerintahan dan informasnya dapat diakses oleh semua pihak yang berkepentingan. Sikap pemerintah dan perlakuan (*treatment*) bersama untuk menyadari betapa pentingnya ati mewujudkan kepemerintahan yang baik maka pemerintah dituntut harus mapu meningkatkan kinerja. Sasaran yang menjadi prioritas adalah mewujudkan pelayanan masyarakat yang efisien dan berkualitas, sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan daya saing. Oleh karena itu, diperlukan perhatian yg serius dari peerintah untuk melakukan perubahan secara bertahap melalui manajemen perubahan menuju kearah penyelenggaraan kepemerintahan yang baik (*good governance*).

Salah satu upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik yakni mempercepat proses kerja serta modernisasi administrasi melalui otomatisasi di bidang administrasi perkantoran, modernisasi penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. pada hakekatnya tujuan tata pemerintahan yang baik yakni untuk terciptanya kondisi pemerintahan yang dapat menjamin kepentingan atau pelayanan publik secara seimbang dengan melibatkan kerjasama antar semua komponen pelaku (negara, masyarakat dan pihak swasta). Kesepahaman tata kepemerintahan yang baik menekannya arti pentingnya kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar dan masyarakat. Semua pelaku harus saling mengetahui apa yang dilakukan oleh pelaku lainnya serta membuka ruang dialog supaya para pelaku harus saling memahami perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Melalui proses tersebut diharapkan akan diharapkan tumbuh konsensus dan sinergi dalam penerapan program-program tata kepemerintahan yang baik di masyarakat. Sinergi yang ingin dilakukan

pemerintah itu bisa diterapkan dengan memanfaatkan sistem governansi digital yang merupakan salah satu aplikasi dari teknologi informasi. Pendekatan pendekatan yang dapat dilakukan pemerintah dalam pengembangan governansi digital, antara lain; mengembangkan sistem pelayanan yang andal dan terpercaya, serta terjangkau oleh masyarakat luas, menata sistem manajemen dan proses kerja pemerintah dan pemerintah daerah otonom secara holistik, serta memanfaatkan teknologi informasi secara optimal.

4) Digitalisasi *Governance* di Indonesia

Eranya Revolusi Industri 4.0 mau tidak mau secara bertahap membuat negara untuk semua sistem pemerintahan dan sistem negara menuju eranya digital kearah digitalisasi *governance* atau pemerintahan digital. Digitalisasi *governance* atau *electronics government* (e-gov) yang dilakukan pemerintahan secara online dapat dimaknai sebagai penggunaan teknologi informasi oleh negara dan juga pemerintah dalam memberikan informasi dan juga pelayanan bagi warga masyarakat perihal urusan bisnis atau urusan lainnya yang berkaitan dengan pemerintahan. Dalam digitalisasi pemerintahan kedepannya aturan atau birokrasi akan dilakukan secara digital, proses kesiapan masyarakat dan negara harus dipersiapkan. Dalam *electronics government* (e-gov) atau pemerintahan digital yang diberikan untuk suatu pemerintahan dengan mengadopsi teknologi yang berbasis dari internet, dengan internet dapat melengkapi dan meningkatkan program dan pelayanannya (Mustafadidjaya, 2003).

Dalam era Revolusi Industri 4.0 Indonesia harus secepatnya menuju kearah pemerintahan yang berbasis internet atau berbasis digital, karena dalam perkembangannya di beberapa negara baik sektor swasta atau sector publik sudah lebih dahulu kearah tersebut. Dengan hal itu lahirnya *Governance* 4.0 atau Pemerintah 4.0, yang dimaksud adalah sistem negara atau sistem pemerintahan sudah melakukan kolaborasi dan memanfaatkan eranya Revolusi Industri 4.0 dalam urusan pelayanan publik, urusan pembangunan, dan juga semua urusan negara atau urusan pemerintahan.

E-government atau pemerintah digital dalam pemerintahan dengan basis digital merupakan kecenderungan baru bagi administrasi

negara atau pengelolaan suatu negara. Seorang pakar *e-government* dari Brown University Amerika Serikat, Darell M. West mengatakan , “*E-government refers to the delivery of information and services online through the internet or other digital means*”. Sementara pendapat dari United Nation Development Programe (UNDP) memaknai *e-government* secara sederhana, adalah “*E-government is the the application of Information and Communication Technology (ICT) by government agencies*”.

Salah satu vendor perangkat lunak yang terkenal seperti SAP memiliki definisi sendiri, adalah: “*E-government is a global reform movement to promote internet use by government agencies and everyone who deals with them*”. Lain halnya dengan pendapat dari *World Bank* bahwasannya *e-government* adalah: “*E-government* itu berkaitan dengan penggunaan teknologi informasi (seperti *wide area network*, internet, dan komunikasi bergerak) oleh lembaga pemerintah dan negara yang memiliki kemampuan dalam mentransformasikan hubungan a tara pemerintah dengan warganya, pelaku dunia usaha (bisnis), dan dengan lembaga pemerintah lainnya”.

Awal mula munculnya *e-government* di Indonesia pada saat itu muncul dengan adanya Instruksi Presiden No. 23/2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional pengembangan *e-government*, yang sebelumnya ada Instruksi Presiden No. 23/2003 muncul, sebetulnya di beberapa pemerintah daerah sudah terlebih dahulu dalam menggagas serta menerapkan sistem pelayanan publik yang berbasis elektronik atau *e-government*, tetapi dalam skala terbatas (Putera, 2009).

Muncul pertanyaan yang mendasar “apakah Indonesia sudah masuk dalam eranya Pemerintah 4.0 atau Pemerintahan 4.0?”, proses Revolusi Industri 4.0 sampai saat ini pun masih banyak kekurangan seperti pemerataan jaringan internet ke pelosok wilayah pedalaman. Pemerintah 4.0 Indonesia pun masih belum sampai kearah sana, dan justru Indonesia masih berada dalam Pemerintah 1.0, karena di beberapa level pemerintahan masih belum familiar dengan sistem digital.

Melalui Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003, pemerintah menerapkan sistem pemerintahan elektronik. Pemerintah memberikan petunjuk pelaksanaan *e-Government* di tingkat nasional dan daerah.

Pemerintah daerah akan menciptakan berbagai produk *e-Government* yang berbeda-beda di setiap daerah. Faktor lingkungan yang sangat berbeda di setiap daerah memengaruhi keberagaman ini. Platform, target pengguna, dan perbedaan tujuan produksi menunjukkan betapa beragamnya produk *e-Government* di setiap daerah. Web dan aplikasi adalah dua contoh produk *e-Government* tersebut (Nadaek et all., 2024: 2).

Sebagai gambaran, penerapan dalam *electronic government* (e-gov) yang diterapkan di Indonesia tidak banyak memerlukan penyelenggara negara atau aparatur pemerintah, karena hanya membutuhkan hanya sedikit orang-orang yang handal dan memenuhi prinsip efektifitas, selain itu juga prinsip efisien dalam menjalankan tugas atau pekerjaannya baik di tingkat pemerintahan pusat maupun daerah. Permasalahan yang mendasar muncul dalam proses digitalisasi pemerintahan atau pemerintahan digital menuju birokrasi digital menurut Eko Prasojo (2021) adalah:

- a) Sampai saat ini belum ada standar struktur dan metadata dalam lembaga/kementerian/pemerintahan daerah dan bahkan di tiap unit/bagian di instansi pemerintah secara nasional.
- b) Pemanfaatan pada teknologi yang masih terfragmentasi. Banyak sekali aplikasi yang dibuat kementerian/lembaga/pemerintahan daerah untuk berbagai macam keperluan penyelenggaraan pemerintahan.

5) Membangun Birokrasi Digital

Pelayanan atau administrasi publik pada prinsipnya merupakan sebuah tuntutan yang lahir dari masyarakat untuk mendapatkan haknya, dan juga perlakuan yang layak dari aparatur pemerintah (birokrasi) dalam menjalankan aktivitas dan dalam mempertahankan eksistensinya sebagai warga negara dengan tujuan agar terpenuhinya kebutuhan masyarakat. Menurut Rohayatin pada prinsipnya tugas birokrasi adalah: "Untuk melayani, mengatur, mengawasi, dan juga memperbaiki hubungan antara pemerintah dan warga masyarakat" (Rohayatin dkk., 2017). Menurut Rasyid, mengenai definisi birokrasi bahwasannya adalah "Salah satunya adalah memiliki fungsi yang

hakiki dari pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada warga masyarakat". Sebagai salah satu konsekwensinya adalah pemerintah harus dan wajib dapat memberikan pelayanan publik secara optimal dan juga berkualitas (Amane dkk., 2023: 39-40).

Dalam membangun birokrasi digital di Indonesia sudah seharusnya pemerintah dan negara mengedepankan keterbukaan dan juga fasilitas jaringan internet sampai ke daerah-daerah atau wilayah-wilayah pedalaman, dengan tujuan untuk memudahkan proses dalam membangun birokrasi digital. Sebetulnya dalam hal digitalisasi *governance* dan proses dalam membangun birokrasi digital Indonesia sudah ketinggalan jauh dengan negara-negara tetangga, sudah saatnya Indonesia mengejar dan melompat lebih jauh dalam prosesnya. Menurut Eko Prasojo pemerintah Indonesia harus memaksakan dengan membangun aplikasi "SuperApps" salah satu aplikasi platform digital yang terintegrasi untuk menawarkan dengan berbagai macam pelayanan dalam satu aplikasi tersebut (Prasojo, 2021).

Apa yang dinyatakan oleh Eko Prasojo betul adanya, dengan berbagai integrasi data dalam proses bisnis dan teknologi untuk berbagai macam keperluan pelayanan pada faktor internal pemerintah maupun pada pelayanan publik ke masyarakat. Ada beberapa cara menurut Eko Prasojo untuk menuju transformasi dan membangun birokrasi digital yang dilakukan secara cepat, adalah:

- a) Adanya komitmen dari Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin.
- b) Teknologi adalah salah satu alat paksa untuk perubahan, dan juga sekaligus *enabler* dalam proses perubahan itu sendiri.
- c) Perkembangan dalam berbagai pelayanan dengan cara digital pada sektor swasta (*online shopping*) yang sudah menyadarkan dan juga sudah memberikan bukti untuk kemudahan dan cara yang efisien yang diperoleh melalui teknologi (Prasojo, 2021).

Dari ketiga cara diatas adalah untuk mempercepat dalam membangun proses birokrasi digital yang sebelumnya adalah birokrasi analog, yang rumit dan adanya pos-pos pemanfaatan dari oknum-oknum dalam mengambil keuntungan. Dengan "SuperApps"

birokrasi Indonesia, kedepannya pelayanan dalam sektor bisnis atau sektor lainnya yang menggunakan aplikasi tersebut akan lebih mudah dan tidak ada lagi proses birokrasi yang rumit dan proses yang sangat lama. Dengan kesemuanya pemerintah Indonesia harus mempersiapkan teknologi *machine learning* dan kecerdasan buatan atau yang lebih dikenal saat ini dengan *Artificial Intelligence* (AI).

Kelemahan dan kekurangan birokrasi analog bisa ditutupi dengan birokrasi digital dan juga untuk menuju pemerintahan digital. Dengan itu kemampuan-kemampuan anak-anak bangsa Indonesia kemampuannya sudah tidak diragukan lagi dalam menciptakan dan membuat aplikasi, dan juga anak-anak bangsa sangat memiliki kemampuan dalam bidang Teknologi Informasi, Sistem Informasi, Teknologi Robotika atau Teknologi *Artificial Intelligence*, sementara tugas negara dan pemerintah untuk memberi kesempatan dan kepercayaan anak-anak bangsa untuk menciptakan teknologi-teknologi yang ada.

k. Rangkuman

- a. Governansi digital dikembangkan untuk membentuk jaringan informasi dan transaksi pelayanan publik yang berkualitas, cepat dan terjangkau oleh masyarakat luas, serta mampu membentuk mekanisme dan saluran komunikasi dengan lembaga negara dan menyediakan fasilitas dialog publik.
- b. Kehadiran governansi digital menjadi salah satu pilihan pemerintah dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Pilihan pemerintah melakukan pendekatan-pendekatan digitalisasi pemerintahan ini menjadi salah satu upaya untuk pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam proses pemerintahan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transapransi, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan pelayanan publik.
- c. Saat ini, penggunaan media elektroik merupakan faktor yang sangat penting dalam berbagai kegiatan keorganisasian baik nasional maupun internasional, terutama dalam kepentingan mengelola perdagangan dan lainnya sehingga pemerintah harus mampu memberikan informasi yang komprehensif kepada masyarakat internasional supaya tidak terjadi kesalahpahaman yang dapat meletakan bangsa pada posisi yang serba salah.

- d. Ketidakmampuan menyesuaikan diri dengan kecenderungan global tersebut akan membawa masyarakat ke dalam jurang digital divide yaitu keterisolasi dari perkembangan global karena tidak mapu memanfaatkan informasi.
- e. Pendekatan pendekatan yang dapat dilakukan pemerintah dalam pengembangan governansi digital, antara lain; mengembangkan sistem pelayanan yang andal dan terpercaya, serta terjangkau oleh masyarakat luas, menata sistem manajemen dan proses kerja pemerintah dan pemerintah daerah otonom secara holistik, serta memanfaatkan teknologi informasi secara optimal.

1. Latihan atau Lembar Kerja Praktek

- a) Mahasiswa melakukan review hasil bacaan mengenai konsep governansi digital
- b) Mahasiswa melakukan analisis serta evaluasi terhadap salah studi kasus yang menunjukkan penggunaan teknologi digital dan internet oleh pemerintah Indonesia sebagai upaya mewujudkan *Good Governance*.

m. Evaluasi Pembelajaran

- 1) Mahasiswa mampu menyampaikan hasil review mengenai konsep governansi digital
- 2) Mahasiswa menyampaikan hasil analisis serta evaluasi terhadap penggunaan teknologi digital dan internet oleh pemerintah Indonesia sebagai upaya mewujudkan *Good Governance*.

n. Umpam Balik

- 1) Kejelasan penyampaian hasil review.
- 2) Kesesuaian penjelasan dengan materi.

4. Penutup

a. Rangkuman

Digital governance dapat dimaknai sebagai pemanfaatan teknologi, terutama teknologi informasi untuk penyelenggaraan pemerintahan. *Digital governance* bertujuan untuk melakukan pengukuran yang objektif dan penting dalam organisasi pemerintahan. Dalam membangun birokrasi digital di Indonesia sudah seharusnya pemerintah dan negara

mengedepankan keterbukaan dan juga fasilitas jaringan internet sampai ke daerah-daerah atau wilayah-wilayah pedalaman, dengan tujuan untuk memudahkan proses dalam membangun birokrasi digital. Governansi digital dikembangkan untuk membentuk jaringan informasi dan transaksi pelayanan publik yang berkualitas, cepat dan terjangkau oleh masyarakat luas, serta mampu membentuk mekanisme dan saluran komunikasi dengan lembaga negara dan menyediakan fasilitas dialog publik. Kehadiran governansi digital menjadi salah satu pilihan pemerintah dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Pilihan pemerintah melakukan pendekatan-pendekatan digitalisasi pemerintahan ini menjadi salah satu upaya untuk pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam proses pemerintahan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan pelayanan publik. Saat ini, penggunaan media elektroik merupakan faktor yang sangat penting dalam berbagai kegiatan keorganisasian baik nasional maupun internasional, terutama dalam kepentingan mengelola perdagangan dan lainnya sehingga pemerintah harus mampu memberikan informasi yang komprehensif kepada masyarakat internasional supaya tidak terjadi kesalahpahaman yang dapat meletakan bangsa pada posisi yang serba salah. Pendekatan-pendekatan yang dapat dilakukan pemerintah dalam pengembangan governansi digital, antara lain; mengembangkan sistem pelayanan yang andal dan terpercaya, serta terjangkau oleh masyarakat luas, menata sistem manajemen dan proses kerja pemerintah dan pemerintah daerah otonom secara holistik, serta memanfaatkan teknologi informasi secara optimal.

b. Petunjuk Jawaban Evaluasi Kegiatan Pembelajaran

Seluruh jawaban dari latihan soal di atas dapat diperoleh jika mahasiswa membaca secara menyeluruh dan terstruktur setiap materi yang telah tersedia pada kegiatan pembelajaran 1, 2, dan 3.

c. Daftar Istilah

Dehumanisasi	Proses psikologis ketika seseorang atau sekelompok orang diperlakukan secara tidak layak
Responsivitas	Daya tanggap
Skills	Kemampuan atau keahlian yang dimiliki seseorang dalam melakukan sesuatu

<i>SuperApps</i>	Aplikasi <i>all-in-one</i> yang menawarkan banyak layanan sekaligus
Governansi Digital	Penggunaan/pemanfaatan teknologi digital oleh pemerintah

d. Daftar Pustaka

Abdul Mujib. (2018). *Jangan Hilangkan Sifat Kemanusiaan: Dalam Revolusi Industri 4.0*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Dwiyanto, Agus. (2015). *Administrasi Publik, Desentralisasi, Kelembagaan, dan ASN*. Jogjakarta: Gajah Mada University Press.

Fajrillah, Supriyati, Kraugusteeliana, Rizaldi, Vebtasvili, Amane, A. P. O., Yahya, Sianturi, N. M., Manafe, M. W. N., Herowandi, M., Baraja, A., Arnesia, P. D., Ismanidar, N., & Sjafrina, F. (2022). E-GOVERNMENT (D. Gustian (ed.); Pertama). CV. Media Sains Indonesia.

Ghozali, K. (2018). Identifikasi Permasalahan Implementasi Arsitektur Enterprise di Tiga Instansi Pemerintah Daerah. *Sisfo*, 07(02).

Iswandari, B. A. (2021). Jaminan Atas Pemenuhan Hak Keamanan Data Pribadi Dalam Penyelenggaraan E-Government Guna Mewujudkan Good Governance. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 28(1).

Kusuma, T. P., Nurjaman, A., & Malawat, S. H. (2022). Analisis Tantangan dan Potensi Pengembangan Digitalisasi Desa. *As Siyasah*, 7(2), 100–114.

Lailiyah, K. (2022). Digitalisasi Desa Sebagai Upaya Percepatan Pelayanan Publik Dalam Mewujudkan Good Governance. *RISTEK: Jurnal Riset, Inovasi Dan Teknologi Kabupaten Batang*, 6(2), 26–34.

Mustafadidjaya, AR. (2003). *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: (SANKRI), LAN.

Nadeak, F., S., Hamongan, Nabila, Malindir, G., Otto, & Sidrathata Muktar. (2024). Application of E-Government in Preventing Illegal Levies in West Java Province. *Jurnal Kuasa*, Vol. 1, No. 1. <https://kuasa.unja.ac.id/jurnalkuasa/article/view/1/1>

Napitupulu, D. (2015). Kajian Faktor Sukses Implementasi EGovernment, Studi Kasus: Pemerintah Kota Bogor. *Sisfo*, 05(03).

Rohayatin, T., Warsito, T., Pribadi, U., Nurmandi, A., Kumorotmo, W., &

Suranto. (2017). Faktor Penyebab Belum Optimalnya Kualitas Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dalam Birokrasi Pemerintahan. *Jurnal Caraka Prabu*, 1(1).

Suciska, W. (2016). *Optimalisasi Penerapan E-Government melalui Media Sosial dalam Mewujudkan Good Governance*. Prosiding Seminar Nasional Komunikasi 2016, 2(6).

Suharyana, Y. (2017). Implementasi E-Government Untuk Pelayanan Publik di Provinsi Banten. *Jurnal Kebijakan Pembangunan Daerah*, 1(1).

Syahri, & Tambuh, B. (2022). Digital Government. *Wiyata Praja*, 2(1), 1–7.

Asri, T. A., & Widianto, A. (2019). Faktor Sukses Implementasi E-Government di Kabupaten Tegal. *Jurnal Informasi, Perpajakan, Akuntansi, dan Keuangan Publik*, 14(2).

Witanti, W., & Abdillah, G. (2018). *Sistem Informasi Pelayanan Kesehatan Sebagai Upaya Peningkatan Kinerja EGovernment*. Seminar Nasional Sistem Informasi Indonesia, 221– 228.

BIOGRAFI PENULIS



Gaston Otto Malindir lahir di Dobo, Kabupaten Kepulauan Aru pada tanggal 15 Maret 1994. Mulai mengambil studi S1 di Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Jenderal Achmad Yani Cimahi pada tahun 2015 dan lulus pada tahun 2019. Berselang 2 tahun, ia kembali melanjutkan studi S2 di Universitas Padjajaran pada Program Studi yang sama dan berhasil menyelesaikan dalam waktu 18 bulan di tahun 2022. Dan saat ini ia sedang menempuh studi S3 di Program Studi Ilmu Politik Universitas Indonesia. Sejumlah publikasi ilmiah penulis antara lain; Peran Pusat Pelayanan Terpada Pemberdayaan Perempuan dan Anak Dalam Mencegah Kekerasan Terhadap Anak di Kabupaten Bandung Barat (2019), Evektifitas Pelayanan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Berbasis Aplikasi SALAMAN Bagi Kelompok Gelandangan Pengemis (Gepeng) di Kota Bandung Tahun 2019-2021 (2022), Pemberdayaan Kelompok Tani Dalam Meningkatkan Hasil Pertanian Di Desa Arjasari Kecamatan Leuwisari Kabupaten Tasikmalaya (2022), *Evaluation of Halal Tourism Development Strategy in West Nusa Tenggara Province (Study At Tourism Department)* (2023), Perbandingan Model Kampanye Politik Desak

Anies dan Gemoy Pada Pemilu Tahun 2024 (2024), *Application of E-Government in Preventing Illegal Levies in West Java Province* (2024), *Dynamics Of The Recruitment Process For Women Legislative Candidates (A Study Of The Nasdem Party In The 2024 Legislative Elections)* (2024), dan Pelembagaan Partai Golkar Pasca Reformasi: Perbandingan Era Kepemimpinan Aburizal Bakrie dan Airlangga Hartarto (2025). Saat ini penulis merupakan dosen di program studi Ilmu Politik, Fisipol, Universitas Kristen Indonesia. Bidang kajian yang menjadi keahlian penulis antara lain: Birokrasi dan Politik, Demokrasi, Politik Lokal, serta Partai Politik dan Kepemiluan