

Perkembangan Reformasi Birokrasi Organisasi Publik dan Partisipasi Publik

Niko Anindito

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara
Jenderal Sudirman Senayan, Kebayoran Baru, Kota Jakarta Selatan
niko_anindito@yahoo.com

Abstract

Reform of government bureaucracy is urgent to implement when bureaucracy has been perceived as a system that causes the running of government and public services to run stagnant, long-winded, inefficient, too big and rigid organizations, corruption, and other bureaucratic issues. The low level of public confidence in the bureaucracy (or the high degree of mistrust) reflects the perception of the low capability and integrity of the organization and state organizers in solving problems of public interest and vice versa. The public demand for quality public services requires the improvement of public management. The high level of complaints from service users indicates that the government as a public organization is not yet fully able to create an acceptable service system in the eyes of the people. This has in part resulted in the decline of public confidence in public organizations.

Keywords: Bureaucratic Reform, public organization, public trust

Abstrak

Reformasi Birokrasi pemerintah sangat mendesak untuk dilaksanakan pada saat birokrasi telah dianggap sebagai sistem yang menyebabkan jalannya pemerintahan dan pelayanan publik berjalan tersendat, bertele-tele, in-efisien, organisasi yang terlalu besar dan kaku, KKN, serta permasalahan birokrasi lainnya. Rendahnya tingkat kepercayaan publik terhadap birokrasi (atau tingginya tingkat ketidakpercayaan) mencerminkan persepsi rendahnya kapabilitas dan integritas organisasi dan penyelenggara negara dalam memecahkan permasalahan yang menyangkut kepentingan publik dan vice versa. Tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang berkualitas, mengharuskan pembenahan dalam manajemen publik. Masih tingginya tingkat keluhan masyarakat pengguna jasa menunjukkan bahwa pemerintah sebagai organisasi publik masih belum sepenuhnya mampu menciptakan sistem pelayanan yang akseptabel dimata rakyat. Hal ini sedikit banyak telah membawa dampak menurunnya kepercayaan publik terhadap organisasi publik.

Kata kunci: Reformasi Birokrasi, organisasi publik, kepercayaan publik

1. LATAR BELAKANG

Pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari “*rule government*” menjadi “*good government*” atau “*from government to government*” dari sentralistik ke desentralistik tentunya perlu diskapi dan diimbangi dengan PNS yang memiliki kompetensi yang memadai dan sesuai dengan tuntutan tugas.

Reformasi birokrasi dilaksanakan karena adanya kondisi yang memaksa dan harus segera diambil langkah-langkah yang bersifat mendasar, komprehensif dan sistemik sehingga secara bertahap dapat terwujud *clean government and good governance* karena tujuan dari reformasi birokrasi adalah untuk membangun kepercayaan masyarakat (*public trust building*) dan menghilangkan citra negatif dari birokrasi pemerintahan (Dwiyanto, 2006).

Tujuan reformasi birokrasi adalah membangun kepercayaan masyarakat (*public trust building*) dan menghilangkan citra negatif birokrasi pemerintah dengan membentuk Aparatur Negara yang profesional (Samin, 2011). Sasaran reformasi birokrasi adalah terwujudnya pemerintahan yang baik, bersih dan bebas KKN, terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, dan meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi melalui pembaharuan pola pikir (*mind set*) dan pola budaya (*culture set*) pegawai negeri dalam pengelolaan urusan pemerintahan serta sistem manajemen pemerintahan.

Reformasi Birokrasi pemerintah sangat mendesak untuk dilaksanakan pada saat birokrasi telah dianggap sebagai sistem yang menyebabkan jalannya pemerintahan dan pelayanan publik

berjalan tersendat, bertele-tele, in-efisien, organisasi yang terlalu besar dan kaku, KKN, serta permasalahan birokrasi lainnya (Dwiyanto, 2011). Keseluruhan kondisi tersebut mendesak untuk dilakukannya reformasi birokrasi di pemerintahan, selain itu ketidakefektifan aparat pengawasan intern pemerintah, yang disebabkan karena belum jelasnya sistem tata kelola (*governance*) dan belum optimalnya profesionalisme aparat pengawasan, juga mendorong Pemerintah untuk mereformasi diri sebagai bagian dari pembenahan sistem pengawasan internal pemerintah.

Tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang berkualitas, mengharuskan pembenahan dalam manajemen publik. Masih tingginya tingkat keluhan masyarakat pengguna jasa menunjukkan bahwa pemerintah sebagai organisasi publik masih belum sepenuhnya mampu menciptakan sistem pelayanan yang akseptabel dimata rakyat. Hal ini sedikit banyak telah membawa dampak menurunnya kepercayaan publik terhadap organisasi publik. Nunik (2001) mengatakan bahwa tingkat kepercayaan masyarakat (*public trust*) kepada organisasi publik mulai menurun. Lebih lanjut dikatakan bahwa pada kebanyakan organisasi publik masih sering dijumpai fungsi pengaturan yang lebih dominan dibanding fungsi pelayanan.

Pentingnya reformasi birokrasi dilaksanakan tidak hanya didorong oleh belum berfungsinya struktur dan proses didalam birokrasi yang mengakibatkan belum optimalnya kinerja yang dicapai, tetapi juga didorong oleh faktor non-struktural seperti sikap dan perilaku para penyelenggaranya. Dalam perspektif ini, salah satu faktor yang menyebabkan belum

optimalnya kinerja birokrasi adalah penyimpangan sikap dan perilaku aparatur dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Bentuk-bentuk penyimpangan tersebut bisa dalam bentuk korupsi, *abuse of power*, gratifikasi dan sejenisnya.

Dalam konteks inilah masalah RB erat terkait dengan masalah etika dan moral. Salah satu isu sentral dalam perspektif etika birokrasi ini adalah kepercayaan publik (*public trust*). Tingkat *public trust* ini mencerminkan bagaimana persepsi publik tentang kapabilitas dan integritas birokrasi dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Rendahnya tingkat kepercayaan publik terhadap birokrasi (atau tingginya tingkat ketidakpercayaan) mencerminkan persepsi rendahnya kapabilitas dan integritas organisasi dan penyelenggara negara dalam memecahkan permasalahan yang menyangkut kepentingan publik dan vice versa.

Hasil survei yang dilakukan oleh Lingkaran Survei Indonesia melalui quick poll pada tanggal 3-5 Juli 2013 lalu dengan metode multistage random sampling dan 1200 responden ternyata menunjukkan sebanyak 51,5 persen responden tidak percaya dengan komitmen moralitas publik para elit politik. Mereka tidak percaya bahwa para elit memiliki komitmen yang kuat untuk melakukan hal-hal yang baik dalam kebijakan atau perilakunya. Hanya 37,5 persen publik yang menyatakan sebaliknya. Sebagai perbandingan, pada survei serupa tahun 2009 lalu hanya 39,6 persen yang tidak percaya pada komitmen moralitas publik para elit politik. Meski termasuk meningkat, namun angka ini

masih dibawah mayoritas. Bila dibandingkan dengan tahun 2005, maka ketidakpercayaan publik akan moralitas publik elit politik meningkat kurang lebih 17 persen.

2. LANDASAN TEORITIS

2.1. Pengertian tata kelola

Konsep *governance* secara sederhana merujuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasinya *Governance* berlaku dan berlangsung di semua tingkatan baik nasional maupun lokal¹ (Pierre dan Peters, 2000). Sementara itu *good governance* merujuk pada adanya akuntabilitas partisipasi konsensus transparansi efisiensi dan efektivitas responsivitas persamaan dan inklusivitas serta kepatuhan pada rule of law. Dengan ciri ciri tersebut realisasi *good governance* menjadi sangat penting karena dampaknya yang dapat mendorong terwujudnya pembangunan ekonomi daerah Artinya peningkatan pembangunan ekonomi daerah dimungkinkan dengan adanya *good governance*. Hal ini tentunya sangat diharapkan masyarakat daerah sebab sebagaimana diketahui sebagian besar penduduk Indonesia berada di daerah dan atau pedesaan Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tak lain dimaksudkan untuk menggenjot pembangunan dan perbaikan masyarakat daerah termasuk masyarakat pedesaan.

Sebagaimana disebutkan di atas indikator *good governance* merujuk pada akuntabilitas transparansi dan partisipasi (Rasul,2009). Pelaksanaan sistem *good governance* diharapkan dapat

¹ Jon Pierre dan B Guy Peters *Governance Politics and the State* New York St Martin s Press 2000 hlm 1

meningkatkan pembangunan ekonomi daerah. Adapun indikator peningkatan pembangunan ekonomi secara fisik dapat dilihat dari perbaikan infrastruktur daerah besarnya APBD PDRB dan PAD. Selain itu indikator penting lainnya dapat dilihat dari besar kecilnya pelayanan publik yang tercermin dari angka kemiskinan, pengangguran, kesehatan, dan tingkat pendidikan masyarakat. Artinya semakin kecil jumlah kemiskinan dan pengangguran akan semakin bagus kinerja ekonomi suatu daerah.

2.2. Pelayanan Publik dan Building the Trust

Kepercayaan publik tumbuh dari pelayanan yang berkualitas. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan OECD (2000) bahwa pada dasarnya pelayanan publik adalah kepercayaan publik. *"Public service is a public trust. Citizens expect public servants to serve the public interest with fairness and to manage public resources properly on a daily basis. Fair and reliable public services inspire public trust and create a favourable environment for businesses, thus contributing to well-functioning markets and economic growth."* Dengan demikian, kualitas pelayanan publik merupakan salah satu strategic issue bagi aparaturnegara yang harus diaktualisasikan dalam kerangka membangun kepercayaan publik.

Dalam upaya perwujudan hal-hal tersebut, pemimpin merupakan faktor yang signifikan. Peran pemimpin dalam membangun kepercayaan publik mencakup lingkup internal yang berkaitan dengan upaya menggerakkan dan memastikan

seluruh sumberdaya aparaturnegera berkinerja tinggi, dan lingkup eksternal organisasi dalam upaya mencermati harapan masyarakat dan komunikasi eksternal baik menyangkut ukuran-ukuran kinerja pelayanan (*public service measures*) yang ditetapkan, upaya yang telah, sedang dan akan dilakukan, maupun kinerja pelayanan yang telah dihasilkan.

Penyelesaian masalah pelayanan publik sangat membutuhkan kerjasama yang baik antara pemimpin, personal dalam organisasi, masyarakat (*client*), dan sektor swasta. Dengan kerja sama yang baik masalah pelayanan publik akan menjadi ringan jika semua membuka diri untuk saling menyumbangkan pemikiran, *resources*, dan dukungan. Langkah yang dapat ditempuh seorang pemimpin dalam menggerakkan organisasi untuk menciptakan pelayanan prima antara lain:

- a. Mengembangkan *call centers* dalam berbagai pelayanan yang diberikan organisasi publik.
- b. *Resource sharing* atau melibatkan sektor swasta dalam penyediaan pelayanan publik. Bahkan bagi pemerintah daerah dapat mengembangkan satu sistem kerja sama dengan daerah terdekat untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam satu jenis (atau beberapa) pelayanan kepada publik.
- c. Konsultasi publik (*citizen consultation*) dalam mengembangkan sistem atau kebijakan yang berkaitan dengan pelayanan publik.²

² Busyra Azheri, Corporate Social Responsibility: Dari Voluntary Menjadi

2.3. Public Trust Building

Trust building dalam konteks ini dimaksudkan sebagai *public trust building* yakni membangun kepercayaan masyarakat terkait dengan strategi tata kelola³ (Carnevale, 1995). Pengelolaan kebijakan publik masyarakat dalam *trust building* dimaksudkan sebagai seluruh kiprah pengelolaan kebijakan publik masyarakat baik terkait dengan hakikat tata kelola maupun muaranya pada upaya membangun kepercayaan masyarakat kepada kinerja tata kelola, sehingga memerlukan langkah-langkah strategis. Kemudian, *Partnership building* dimaksudkan sebagai kegiatan membangun kemitraan PNS - Masyarakat dalam mewujudkan Kepentingan bangsa dan negara. Sebagai strategi mencapai *partnership building* maka implementasi tata kelola menekankan kemitraan PNS-Masyarakat dalam menyelesaikan setiap permasalahan bangsa dan negara.

Kepercayaan publik tumbuh dari pelayanan yang berkualitas. Hal tersebut sejalan dengan pernyataan OECD (nunik, 2001) bahwa pada dasarnya pelayanan publik adalah kepercayaan publik. "*public service is a public trust. citizens expect public servants to serve the public interest with fairness and to manage public resources properly on a daily basis. Fair and reliable public services inspire public trust and create a favourable environment for businesses, thus contributing to well-functioning markets and economic growth,*" dengan demikian, kualitas pelayanan publik merupakan salah satu

strategik issue bagi aparaturnya Negara yang harus diaktualisasikan dalam kerangka membangun kepercayaan publik.

2.4. Reformasi birokrasi

Reformasi birokrasi dan Keterbukaan Informasi Publik tidak bisa dipisahkan satu sama lain karena dalam mewujudkan keduanya harus sinergitas. Tanpa adanya birokrasi yang baik maka sulit untuk mewujudkan terlaksananya pelayanan publik yang baik serta keterbukaan informasi publik begitupun sebaliknya. Birokrasi pemerintah seringkali disebut sebagai *official kingdom* atau kerajaan pejabat⁴ (Thoha, 2012:2).

Dalam agenda reformasi birokrasi penting untuk melakukan perubahan yang multidimensional terhadap perbaikan kinerja birokrasi. Perubahan ini mencakup harmonisasi regulasi, penataan kelembagaan, pembenahan struktur, pembentukan orientasi dan sistem nilai baru, penyederhanaan proses kerja, dan pengembangan lingkungan sistem politik yang sehat (Dwiyanto, 2011). Lahirnya regulasi mengenai pelayanan publik dan keterbukaan informasi publik bisa menjadi salah satu unsur dalam mendorong reformasi birokrasi. Namun, itu belum cukup untuk memayungi reformasi birokrasi bisa berjalan dengan baik. Sama halnya dengan proses penataan kelembagaan dan pembenahan struktur, terkadang dengan melakukan penataan kelembagaan melahirkan banyak masalah baru karena tidak dilakukan kajian yang secara serius guna

³ Lihat Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Pasal 1 angka (3).

Sentosa Sembiring, Hukum Perusahaan: Tentang Perseroan Terbatas, Cetakan Ketiga, Nuansa Aulia, Bandung, 2012, Halaman 190
Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Op. Cit, Pasal 74

menciptakan lembaga yang terstruktur⁵. (Firman, 2015).

3. PEMBAHASAN

Tuntutan pelayanan publik secara prima semakin dibutuhkan dan sudah menjadi tuntutan masyarakat. Citra pelayanan institusi dan aparatur pemerintah yang terkesan lambat dan berbelit-belit sudah saatnya diperbaiki. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengamanatkan, pelayanan prima adalah pelayanan yang cepat, mudah, pasti, murah, dan akuntabel. Undang-undang ini mengatur tentang prinsip-prinsip pemerintahan yang baik yang merupakan efektifitas fungsi-fungsi pemerintahan itu sendiri⁶.

Negara berkewajiban melayani setiap warga negara untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik penyelenggara negara merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan masyarakat atas peningkatan pelayanan publik, sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara serta terwujudnya tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Menumbuhkan Kepercayaan Publik Sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan

kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik.

PNS terus melakukan reformasi untuk menjadi tata kelola yang cerdas (*smart*), santun (*civilian*), *humanistic*, bermartabat (*civilized*) yang adaptif dengan peradaban (*civilization*). Paradigma baru PNS dari reaktif konvensional menuju proaktif profesional modern yang mengedepankan kemitraan dalam memecahkan masalah.

Tujuan reformasi birokrasi adalah membangun kepercayaan masyarakat (*public trust building*) dan menghilangkan citra negatif birokrasi pemerintahan (Maryesa, *et al.*, 2017). Visi reformasi birokrasi adalah terwujudnya aparatur Negara yang profesional dan pemerintahan yang baik (*good governance*). Misi reformasi birokrasi adalah mengubah pola/alam pikiran (*mindset*), pola budaya (*cultural set*), dan system tata kelola pemerintahan. Adapun sasaran reformasi birokrasi adalah terwujudnya birokrasi yang: bersih, efektif, efisien, produktif, transparan dan terdesentralisasi.

Perubahan pola pikir PNS dari ingin dilayani menjadi pelayan (pamong) yang menyenangkan masyarakat. Dari pola budaya santai, malas-malasan dan tidak berdisiplin, menjadi pola budaya kerja keras, bersemangat, inovatif, kreatif dan berdisiplin. Dari system tatakelola (manajemen) pemerintahan yang birokratik ke system pemerintahan

⁵ Lihat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal.

⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Mineral Dan Batubara

Gatot Supramono, Hukum Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 2012, Halaman 289

bercorak bisnis/wirausaha.

Dalam upaya mewujudkan reformasi birokrasi dan meningkatkan kompetensi PNS ditempuh melalui:

Pertama, penataan kembali kelembagaan/ organisasi, Sumber Daya Manusia Aparatur dan tatalaksana (manajemen) pemerintahan dengan ukuran yang pas (*right sizing*) sesuai dengan tujuan, urhensi, visi dan misi yang diemban;

Kedua, peningkatan kapasitas dan kapabilitas para birokrat (PNS) dalam perumusan kebijakan, pemberian pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Peningkatan kapasitas dan kapabilitas atau kompetensi PNS diupayakan dengan cara: (i) Pendidikan Formal, yakni dengan penugasan para PNS untuk mengikuti jenjang pendidikan tinggi S1, S2, dan S3, serta pemberian ijin belajar jenjang S1, S2, dan S3; (ii) Pendidikan dan Pelatihan Jabatan yang dipersyaratkan, yakni Diklatpim Tingkat IV, Diklatpim Tingkat III, Diklatpim Tingkat II, dan Diklatpim Tingkat I; (iii) Pendidikan dan Pelatihan Fungsional bagi PNS yang dipersiapkan untuk menduduki jabatan fungsional; (v) Pendidikan dan Pelatihan Teknis, untuk memenuhi kebutuhan keahlian para PNS di bidang teknis tertentu; (vi) Pemberian kemampuan melalui pengalaman (*Tour of duty*) para PNS⁷.

Ketiga, perbaikan sistem tatakelola (manajemen) urusan pemerintahan dan pelayanan masyarakat dengan mengoptimalkan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi. Dimana sekarang ini hampir semua instansi/ organisasi perangkat daerah sudah memiliki *web site*, sehingga berbagai

informasi/kebijakan bisa diakses oleh masyarakat;

Keempat, perbaikan sistem reward and punishment. Sistem reward dengan menerapkan pemberian gaji yang layak sesuai dengan tingkat kedudukannya dalam organisasi. Pemberian hukuman bagi yang melakukan pelanggaran sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS;

Kelima, perbaikan etika dan moralitas PNS sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korp dan Kode Etik PNS, dan meningkatkan pengawasan (pengawasan internal, pengawasan eksternal, pengawasan masyarakat).

Tata kelola pada hakekatnya mengandung 2 unsur utama yaitu: pertama, membangun kemitraan antara PNS dan masyarakat, kedua, ikut menyelesaikan berbagai masalah sosial yang berimplikasi kepada gangguan kepentingan bangsa dan negara lokal. Oleh karena itu penerapan tata kelola ditujukan untuk memberdayakan (*empowering*) masyarakat sebagai subyek dalam menentukan dan mengelola sendiri upaya penciptaan komunitas sehingga dapat hidup tertib, aman, tenteram yang difasilitasi oleh PNS yang berperan sebagai petugas tata kelola dalam kemitraan komunitas baik strategis maupun filosofis.

Falsafah; tata kelola sebagai “model pelaksanaan kebijakan publik yang menekankan nilai-nilai sosial menampilkan sikap santun, saling menghargai antara PNS dan warga masyarakat dalam menciptakan hubungan harmonis demi

⁷ Sumaryo Suryokusmo. 2004. Praktik Diplomasi. Jakarta: STIH IBLAM. Hal.1.

Suwakarsini Djelantik. Diplomasi Antara Teori dan Praktik. 2008. Yogyakarta. Hlm. 13.

kelancaran terselenggaranya fungsi tata kelola dan meningkatnya kualitas hidup masyarakat”.

Perwujudan tata kelola sebagai suatu falsafah ini diharapkan menjadi akselerasi reformasi kultural PNS dalam bersikap dan perilaku setiap anggota PNS dalam mencerminkan pendekatan kemanusiaan baik dalam kedinasan maupun dalam kehidupan sosial sehari-hari.

3.1. Kepemimpinan Transformasional

Untuk mencapai reformasi birokrasi tersebut di perlukan Pemimpin yang cerdas bukanlah suatu jaminan untuk memimpin suatu organisasi yang efektif dan efisien, karena seorang pemimpin selain memiliki pengetahuan dan keterampilan untuk memimpin juga dituntut berperilaku sebagai panutan bagi bawahannya (*building the trust*) (Rodiyah, 2011). Budaya kerjasama dan profesionalitas dapat dibangun karena pemimpin transformasional akan memfasilitasi pegawainya untuk berdialog, berdiskusi, dan merencanakan pekerjaan bersama. Kerjasama yang terbentuk dari kegiatan ini akan memudahkan mereka untuk saling mengingatkan dalam melaksanakan tugas dan pekerjaan. Kebersamaan juga dilakukan dalam merumuskan visi dan misi organisasi, sehingga komitmen lebih mudah dibangun. Seorang pemimpin transformasional juga akan membagi kewenangannya melalui pemberdayaan pegawai, secara aktif mengkomunikasikan norma-norma dan nilai-nilai organisasi. Untuk mendukung perubahan budaya, Bass menyarankan untuk memanfaatkan mekanisme birokrasi yang selama ini telah dijalankan.

Bass (1985) mendefinisikan kepemimpinan transformasional sebagai ‘kemampuan yang dimiliki seorang pemimpin untuk mempengaruhi bawahan, sehingga mereka akan percaya, meneladani, dan menghormatinya.’ Kompetensi transformasi seorang pemimpin mungkin dapat diukur dari kemampuannya dalam membangun sinergi dariseluruh pegawai melalui pengaruh dan kewenangannya sehingga lebih berhasil dalam mencapai visi dan misi organisasinya. Proses perubahan yang dilakukan pemimpin transformasional, menurut Bass, dapat dilakukan dengan cara: (1) meningkatkan kesadaran pegawai terhadap nilai dan pentingnya tugas dan pekerjaan; (2) mengarahkan mereka untuk fokus pada tujuankelompok dan organisasi, bukan pada kepentingan pribadi; dan (3) mengembangkan potensimereka seoptimal mungkin.

Dan melalui kepemimpinan transformasional setidaknya ada lima elemen dasar yang dapat diubah agar tata kelola berjalan dengan efektif. Elemen-elemen ini merupakan kunci dalam setiap organisasi. Kegagalan menerapkan salah satu dari elemen ini akan menghambat proses tranformasi menuju perubahan. Kelima elemen adalah yang berikut.

- a. Memperkuat kerja sama dengan kelompok-kelompok pemangku kepentingan eksternal.
- b. Merevitalisasi dan merubah sistem operasi untuk mendukung perubahan menuju strategi tata kelola.
- c. Merestrukturisasi hierarki organisasi untuk meningkatkan keberdayaan dan akuntabilitas seluruh personel tata kelola ke arah tujuan dan filosofi tata kelola.

- d. Menata sumber daya manusia untuk mensekalkannya dengan filosofi dan tujuan tata kelola.
- e. Mengadopsi perspektif pemecahan masalah ke dalam pelaksanaan operasional sehari-hari demi peningkatan pelayanan yang berkesinambungan.

Mengimplementasikan tata kelola merupakan proses panjang yang memerlukan pemikiran yang komprehensif, holistik, serta pengkajian dari berbagai bidang (antar-bidang) sehingga mulai dari konsep dan pola implementasinya jelas dan tidak rancu atau tumpang tindih. Kepemimpinan yang transformasional merupakan model yang dapat dianggap tepat untuk mengatasi kompleksnya tugas PNS dalam masyarakat.

Di samping itu, model kepemimpinan tersebut mampu membangun profesionalisme dalam institusi tata kelola yang tentu saja dituntut untuk memiliki kemampuan dan keahlian khusus baik dari dirinya maupun para anggotanya. Yaitu pengetahuan dan keahlian yang berkaitan dengan ilmu pengetahuan secara konseptual dan teoritikal untuk menganalisa maupun memecahkan masalah-masalah sosial maupun isu-isu penting yang terjadi dalam masyarakat. Dan para anggotanya juga dituntut untuk profesional dalam melaksanakan tugasnya. Orang yang profesional adalah seorang ahli yang memiliki pengetahuan khusus dalam suatu bidang tertentu yang dianggap penting dalam kehidupan masyarakat. Tata kelola sebagai implementasi *community public policy administration* dalam penyelenggaraan tugas PNS tidaklah semudah membalik tangan namun harus

terus menerus ditumbuh kembangkan dan terus diperbaiki berbagai kekurangan dan kelemahannya. Perhatian pokok dalam mengimplementasikan tata kelola adalah penyiapan SDM (sumber daya manusia) yang memadai. Karena menjadi petugas tata kelola harus dilakukan dengan tulus dan dilakukan dengan penuh kesadaran dan bertanggung jawab. Selain itu, yang juga dituntut untuk kreatif dan proaktif serta mempunyai kepekaan social yang tinggi dalam membangun kemitraan dengan warga masyarakat maupun dalam menyelesaikan berbagai masalah sosial yang terjadi.

3.2. Demokrasi dan negara kesejahteraan

Gagasan demokrasi dianggap mencakup dimensi yang luas yang meliputi pula dimensi ekonomi dan politik untuk mengatasi ketidakmerataan distribusi kekayaan dan aset negara ke tangan rakyat. Tugas dan peranan negara kemudian menjadi dinamis dan meluas jauh melewati batas-batas yang pernah diatur dalam demokrasi konstitusional Abad ke-19. Gagasan demokrasi Abad ke-20 ini lazim disebut sebagai gagasan welfare state (negara kesejahteraan) atau "negara hukum. Rakyat mulai mengerti dan paham terhadap keputusan-keputusan yang diambil negara. Rakyat juga mulai menuntut hak mereka untuk bersuara dan mengambil alih kekuasaan dari tangan eksekutif dualistik dengan perdana menteri yang tergantung pada presiden. ketika proses ini berjalan lancar, maka disebut sebagai demokrasi dan pemilihan umum. namun, ketika partisipasi rakyat tidak berjalan lancar, maka akan mengakibatkan kekacauan, pelanggaran hukum, hingga

pemberontakan politik. Dengan demikian, partisipasi rakyat dalam pembangunan sangat penting agar pemerintah mendapat dukungan rakyat terhadap rencana pembangunan yang dirancang dan lembaga-lembaga politik dapat memperoleh wewenang untuk menyusun agenda politik kepada pihak-pihak yang terlibat dalam menyusun rancangan undang-undang.

Secara normatif, partisipasi masyarakat sebagai bagian dari civil society telah yang diatur dalam Pasal 53 UUP3 maupun dalam Pasal 139 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Mereka memiliki kepentingan-kepentingan (*interests*) yang memotivasi para pihak dalam penyusunan agenda politik dan pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik. Pada negara yang menganut sistem demokrasi, maka penyaluran berbagai kepentingan dan kekuatan tersebut adalah melalui sistem perwakilan dan pemilihan umum. Dalam konteks sistem demokrasi yang demikian ini, kewenangan yuridis dimulai dengan membuat putusan politik terlebih dahulu yang disepakati dan didukung oleh masyarakat.

Dengan demikian, tata kelola pemerintahan bergerak untuk membangun politik hukum dan menegakkan konstitusi. proses perencanaan tata kelola tersebut bertujuan menghasilkan kebijakan yang dapat diterima banyak pihak baik secara yuridis, filosofis, sosiologis, maupun politis. Untuk menentukan hal tersebut niscaya akan menggunakan metode-metode yang lazim dipakai untuk menganalisis suatu kebijakan, seperti *Regulatory Impact Assessment* (RIA) maupun model ROCCIPI (*Rule,*

Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology).

Kemudian, sosialisasi sebuah produk hukum merupakan satu tahap yang cukup penting dari seluruh rangkaian pembentukan kebijakan dan regulasi yang diakui legitimasinya. Berhasil atau tidaknya sebuah produk kebijakan dan hukum untuk dapat diimplementasikan dalam kehidupan sosial banyak dipengaruhi oleh seberapa intensnya sosialisasi dilakukan oleh pemerintah sebagai pelaksana dari sebuah produk hukum. Sosialisasi juga dapat digunakan sebagai test case untuk melihat tanggapan dan reaksi publik terhadap rencana penerapan produk hukum.

Pada pemerintahan yang murni demokrasi, demokrasi adalah bentuk pemerintahan yang dikelola oleh kontrol rakyat, maka substansi dasar dari demokrasi adalah partisipasi rakyat. Dalam kenyataannya, selalu ada pertentangan kepentingan yang dipengaruhi kualitas peserta, otorisasi penguasa, representasi rakyat, akuntabilitas pejabat publik, transparansi anggaran, tanggung jawab, dan solidaritas, yang untuk mencapainya diperlukan demokratisasi substansial, yaitu "ketika aktor penting selalu saling mempengaruhi, saling menarik dan saling melemahkan/memperkuat.

Selanjutnya, aspirasi warga masyarakat/rakyat yang meliputi berbagai kepentingan hidup mereka arus terus disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang benar-benar jeli dan responsif terhadap tuntutan hati nurani masyarakat yang diwakilinya. Aspirasi tersebut kemudian diproses dalam lembaga legislatif yang pada akhirnya akan muncul produk politik yang berupa hukum yang benar-benar

mencerminkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, kebijakan publik sebagai produk dari kekuasaan politik seringkali berubah-ubah mengikuti kekuatan yang mengendalikannya. Sebagai hasil akumulasi kepentingan penguasa, kebijakan publik juga seperti halnya barang-barang sosial lainnya seringkali hanya dipatuhi oleh kelompok yang lemah dan membentuk struktural-fungsional yang mana hanya dapat dijalankan ketika terdapat ancaman penerapan daya paksa yang sah dari pihak yang kuat kepada pihak yang lemah melalui proses dan struktur yang rapi.

3.3.Reformasi birokrasi dan public trust building

Membangun kepercayaan publik dapat dilakukan melalui reformasi birokrasi, utamanya reformasi di bidang kepegawaian publik baik kelembagaan dan regulasi agar didapat dan dimiliki birokrat atau aparatur yang terpercaya yaitu yang memiliki integritas, kompetensi, konsistensi, loyalitas, dan keterbukaan ketika melakukan tindakan dan kegiatan administratif publik. Untuk itu disarankan:

- a. Dilakukan reformasi dalam rekrutmen, pendidikan dan pelatihan, promosi, dan terminasi.
- b. Dilakukan uji integritas, kompetensi, konsistensi, loyalitas dan keterbukaan secara berkesinambungan.
- c. Dibuat standardisasi profesionalisme birokrat antara pusat dan daerah, antar daerah dan antar lembaga agar tidak ada perbedaan kualitas dan profesionalitas yang mencolok lintas daerah dan lintas lembaga.

Pandangan yang relatif sama juga dikemukakan oleh Agus Dwiyanto.

Menurut Agus Dwiyanto (2011b) Reformasi Birokrasi pada hakekatnya dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mengembalikan kepercayaan publik (*public trust*) pada birokrasi sehingga birokrasi bisa menjadi lebih sah. Kepercayaan publik diperlukan untuk membangun pemerintahan yang efisien, responsif, partisipatif, dan akuntabel. Untuk itu, kepercayaan publik tersebut perlu dikelola dengan baik. Setidaknya ada 3 (tiga) aspek kepercayaan publik yang penting untuk dikelola, yaitu:

- a. Kemampuan atau kapasitas. Warga ingin melihat institusi penyelenggara negara dan para pejabatnya peduli (*care*) terhadap berbagai masalah bangsa serta menunjukkan tindakan nyata untuk menyelesaikan masalah bangsa tersebut.
- b. Integritas. Warga tidak membutuhkan janji dan pencitraan dari para pejabat pemerintah, tapi membutuhkan tindakan nyata dan manfaatnya dapat segera dirasakan.
- c. Ketulusan. Warga ingin melihat para penyelenggara dan pejabat negara bersikap tulus dalam menjalankan tugasnya dan lebih mengutamakan upaya pemenuhan kepentingan publik, bukan kepentingannya sendiri.

Hal lain yang tak boleh diabaikan adalah perlengkapan atau sarana prasarana sistem-sistem pendukung (*support systems*) serta tingkat kesejahteraan PNS. Keberhasilan tata kelola dapat dilihat dari adanya kepercayaan dan dukungan warga masyarakat terhadap kinerja PNS. Sejalan dengan pemikiran tersebut, untuk meningkatkan PNS yang profesional dan mampu meningkatkan kualitas hidup masyarakat, merupakan masalah yang

kompleks dan saling terkait dan saling mendukung dalam suatu sistem (holistik / sistemik). Salah satu langkah penting yang dilakukan oleh PNS melalui implementasi tata kelola, karena tugas PNS dalam masyarakat yang modern dan demokratis, yaitu selain dituntut untuk dapat membantu peningkatan kualitas hidup masyarakatnya, dalam melaksanakan pelaksanaan kebijakan publiknya mau tidak mau harus mengacu dari prinsip umum demokrasi yang ditunjukkan melalui pelaksanaan kebijakan publik dengan memedomani prinsip demokrasi, antara lain: (1) Supremasi hukum, (2) Mampu memberikan jaminan dan perlindungan HAM, (3) Transparansi, (4) Pertanggungjawaban publik, dan (5) Pembatasan serta pengawasan kewenangan PNS. Dalam masyarakat yang demokratis fungsi PNS adalah sebagai perantara atau wasit yang adil dan beradab dalam menghadapi konflik yang terjadi dalam masyarakat.

Evan Berman (1996) mengemukakan strategi untuk membangun dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah atau trust building strategy (TBS). Menurut Berman, ada 3 (tiga) cara atau strategi untuk meningkatkan kepercayaan publik, yaitu:

Komunikasi. Bentuk tindakan nyata yang bisa dilakukan adalah sebagai berikut:

Pertama, mampu menjelaskan bagaimana upaya pemerintah untuk memenuhi kebutuhan warganya; (ii) Menyediakan informasi tentang kinerja pemerintah pada warga; (iii) Secara reguler menyampaikan publikasi pada organisasi organisasi warga tentang berbagai layanan publik yang diberikan;

(iv) Secara reguler menginformasikan standar-standar etis dalam penyelenggaraan pemerintah pada para pemangku kepentingan.

Kedua, terus melakukan konsultasi dan kolaborasi. Bentuk tindakan nyata yang bisa dilakukan adalah: (i) Melibatkan warga dalam proses pembuatan keputusan; (ii) Penyelenggaran atau pejabat negara mengundang pimpinan warga untuk mendengarkan pandangannya; (iii) Menggunakan panel yang melibatkan tokoh-tokoh warga untuk membahas isu-isu kontroversial; (iv) Mengembangkan program untuk memenuhi kebutuhan organisasi warga; (v) Melakukan pertemuan dengan tokoh-tokoh warga; (vi) Melibatkan organisasi warga dalam bentuk kemitraan.

Ketiga, terus meminimalkan kesalahan atau penyimpangan. Bentuk tindakan nyata yang bisa dilakukan adalah: (i) Instansi penyelenggara negara memiliki kode etik; (ii) Melaksanakan pelatihan etika; (iii) Menunjukkan komitmen etis melalui peneanaan sanksi.

Pola pelaksanaan kebijakan publiknya adalah proaktif untuk meyelesaikan masalah. Yaitu pelaksanaan kebijakan publik yang berupaya untuk: (1) Menciptakan kesejajaran antara PNS dengan masyarakat. Dengan kata lain masyarakat dapat menjadi mitra PNS dalam menyelesaikan berbagai masalah sosial dalam masyarakat; (2) PNS berupaya untuk memahami masyarakatnya. Menurut Satjipto Rahardjo (2003) PNS yang diharapkan dan dapat fungsional dalam masyarakatnya adalah PNS yang cocok dengan masyarakatnya. Dan agar dapat berfungsi sebagaimana seharusnya serta dapat dipercaya oleh

masyarakat, PNS harus profesional untuk dapat memahami corak masyarakat dan kebudayaannya. Jika PNS tidak profesional maka akan menyimpang dari fungsi yang sebagaimana mestinya, yang justru akan menyengsarakan atau menghambat produktivitas masyarakat. Sedangkan apabila PNS tidak dianggap sebagai bagian dari masyarakat, tidak mendapatkan dukungan dari masyarakat. Akibatnya PNS tidak dipercaya bahkan dapat dianggap. Benalu yang keberadaannya tak dibutuhkan dan tidak diinginkan.

Untuk mencapai keberhasilan itu, ada beberapa tindakan yang harus dilakukan dan dapat menjadi indikasi awal bagi kemungkinan keberhasilan penerapan tata kelola:

- a. Implementasi dilakukan dalam ruang lingkup wilayah yang kecil dan terbatas.
- b. Terciptanya hubungan serta komunikasi dari hati ke hati antara aparat dengan warga masyarakat.
- c. PNS mampu memahami berbagai gejala yang ada dalam masyarakat dan mampu mendeteksi kemungkinan terjadinya permasalahan publik.
- d. PNS mampu merencanakan aktifitas, program, tindakan bersama masyarakat untuk mencegah dan mengatasi permasalahan publik, serta hal-hal lain yang dapat merugikan pelayanan masyarakat.
- e. Terciptanya dan terpeliharanya keteraturan pelayanan bagi masyarakat.
- f. PNS mampu mengevaluasi apa yang telah dilakukan untuk dapat mengantisipasi dampak yang ditimbulkan serta sebagai acuan dalam memahami gejala sejenis yang

mungkin muncul di masa mendatang atau di kelompok masyarakat lainnya.

- g. PNS mampu memberikan penerangan atau penyuluhan bila diminta oleh warga dalam berbagai permasalahan pelayanan sosial yang mereka hadapi.
- h. PNS tidak melakukan hal-hal yang menyebabkan PNS tidak dipercaya oleh masyarakat.
- i. Petugas terus berupaya mendapatkan dukungan dan kepercayaan masyarakat dalam melaksanakan tugasnya yaitu ditunjukkan telah terbentuknya berbagai forum kemitraan.
- j. Kehadiran dan kinerja PNS mampu meningkatkan produktifitas masyarakat.

Dalam menerapkan tata kelola secara internal PNS, terdapat hal-hal yang perlu diperhatikan:

- a. Pembinaan sistem manajemen tata kelola yang mendukung terciptanya sistem kompetisi yang fair, transparan dan sistem kontrol yang dapat menghilangkan atau minimal mengurangi dan mencegah terjadinya penyimpangan.
- b. Membuat standarisasi proses kerja, standarisasi hasil kerja dan standarisasi sumber daya manusianya serta formalisasi tugas yang jelas sehingga siapa pun yang menjadi pejabat atau pimpinan, tetap berjalan pada pencapaian tujuan organisasi.
- c. Adanya batasan mengenai tindakan diskresi yang jelas sehingga dapat dijadikan pedoman atau penuntun bagi petugas tata kelola, maka dalam melaksanakan tugasnya, senantiasa berpedoman pada norma hukum dan norma yang berlaku di masyarakat, serta etika tata kelola.

- d. Adanya sistem *Reward and Punishment* yang jelas dan tegas.
 - e. Adanya etika kerja bagi PNS tentang tata kelola yang berisi pedoman-pedoman tentang apa yang harus dilakukan, apa yang tidak boleh dilakukan, produk apa yang harus dihasilkan dan sanksinya bila melakukan pelanggaran.
 - f. Meningkatkan kemampuan profesional sumber daya manusianya; melalui pelatihan-pelatihan agar para petugas tata kelola mampu berkomunikasi dengan warga masyarakat/ komunitas dan mampu memahami hal-hal yang menjadi kebutuhan atau tuntutanarganya.
 - g. Legitimasi bagi pimpinan atau atasan adalah legitimasi moral yaitu dapat dijadikan panutan dan dapat memberikan keteladanan baik bagi anak buahnya atau bagi masyarakatnya.
 - h. Adanya pertanggungjawaban publik sebagai *public service*.
 - i. Mendukung produktifitas pada sesuai peran dan fungsinya masing-masing.
 - j. Pengetahuan tentang demokrasi, *civil society* (masyarakat madani), *good governance* (tata pemerintahan yang baik).
 - k. Pemahaman konsep tata kelola dan adanya buku-buku referensi atau literatur maupun vademikum tata kelola yang dapat sebagai pedoman atau acuan.
- Di sini tampak bahwa indikator awal bagi keberhasilan tata kelola ini merupakan suatu awalan bagi indikator lainnya, yang pada akhirnya bermuara pada suatu indikator utama, yaitu adanya peningkatan kualitas hidup masyarakat dan

kesejahteraan masyarakat. Di mana masyarakat merasa sejahtera dalam kehidupannya. mengimplementasikan tata kelola merupakan langkah awal yang baik dan membutuhkan proses yang harus terus ditumbuhkembangkan secara konsisten dan berkesinambungan dalam legitimasi pemimpinnya adalah legitimasi moral.

3.4. *Good governance* dan Indeks Pembangunan Manusia

Konsep penerapan *good governance* dalam suatu negara tidak hanya menjadi sebuah tradisi atau model pemerintahan yang baru dalam era globalisasi ini saja. Namun, makna pemerintahan sebagai suatu bentuk organisasi yang dinamis yang dituntut untuk dapat selalu berubah dalam kondisi tertentu. Inilah yang nantinya akan menjadikan konsep *good governance* sebagai suatu landasan bagi pemerintahan untuk dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat secara menyeluruh. Dalam rangka mewujudkan suatu konsep pemerintahan yang baik, peran pemerintah tidak lagi menjalankan peran secara dominan, namun lebih kepada meningkatkan kontribusi dari tiga pilar negara, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat.

Peningkatan kontribusi dari tiga pilar negara tersebut adalah sebagai bukti perubahan masa lalu, yang mana negara telah gagal menciptakan sebuah ruang dialog, yang menyebabkan arus komunikasi antara masyarakat dan pemerintah menjadi tertutup. Penyelenggaraan pemerintah yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance* dapat dijadikan sebagai suatu upaya untuk melaksanakan asas-asas demokrasi yang merefleksikan dijunjung

tingginya aspek pemenuhan hak-hak rakyat oleh penguasa, ditegakannya nilai-nilai keadilan dan solidaritas sosial serta adanya penegakkan Hak Asasi Manusia (HAM) dalam berbagai aspek kehidupan bernegara.

Prinsip-prinsip yang terkandung *good governance* akan membawa dampak pada efektifitas dan efisiensi kinerja pemerintahan, sehingga dampak *good governance* juga akan mendorong peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Penelitian oleh Sebudubudu (2010) menyatakan adanya hubungan positif antara *good governance* dengan *Human Development Index* di Bostwana, demikian pula dengan hasil penelitian Resnick (2005) yang membuktikan bahwa *good governance* salah satu hal terpenting dalam mengurangi kemiskinan dan meningkatkan IPM.

Upaya untuk membangun kualitas manusia tetap menjadi perhatian penting. Sumber daya manusia (SDM) merupakan subjek dan sekaligus objek pembangunan, mencakup seluruh siklus hidup manusia sejak di dalam kandungan hingga akhir hayat. Kualitas SDM menjadi makin baik yang, antara lain, ditandai dengan meningkatnya indeks pembangunan manusia (IPM) Indonesia menjadi 0,697 pada tahun 2003 (Human Development Report, 2005). Secara rinci nilai tersebut merupakan komposit dari angka harapan hidup saat lahir (66,8 tahun), angka melek aksara penduduk usia 15 tahun ke atas (87,9 persen), angka partisipasi kasar jenjang pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi (66 persen), dan produk domestik bruto (PDB) per kapita yang dihitung berdasarkan paritas daya beli (*purchasing power parity*) sebesar US

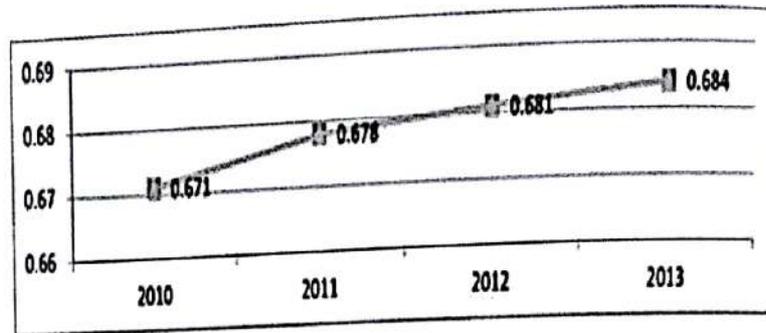
\$3.361. Indeks pembangunan manusia (IPM) Indonesia menempati urutan ke-110 dari 177 negara.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dalam laporan yang bertajuk "Lebih dari Sekedar Kelangkaan: Kekuasaan, Kemiskinan dan Krisis Air di Tingkat Global", menunjukkan Indeks Pembangunan Manusia Indonesia tahun 2006 mencapai 0,711. Nilai ini merupakan hasil kalkulasi dari angka harapan hidup 67,2 tahun (indeks kesehatan 0,70), angka melek huruf 90,4%, gabungan rata-rata lama sekolah tingkat dasar dan lanjutan 68% (indeks pendidikan 0,83) dan GDP per kapita US\$ 3.609 (indeks daya beli 0,60). Nilai IPM Indonesia 0,711 ini menunjukkan peningkatan dari 0,697 tahun 2005 (urutan 110 dari 177 negara). Nilai tersebut semakin mendekati Indonesia untuk masuk klasifikasi negara maju (batasan IPM negara maju adalah nilai di atas 0,800).

Penerapan *good governance* di Indonesia sendiri baru benar-benar dirintis dan diterapkan sejak terbentuknya era Reformasi, pada era tersebut telah terjadi perubahan serta perombakkan sistem pemerintahan yang menuntut proses demokrasi yang bersih, jujur, dan transparan. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (amandemen keempat tahun 2002) telah mengamanatkan mengenai upaya menciptakan suatu pemerintahan yang baik (*good governance*). Sebagaimana yang tercantum pada bab VI tentang Pemerintah Daerah Pasal 18A poin dua disebutkan, bahwa "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras

berdasarkan undang-undang.” Berdasarkan hal tersebut, maka pelaksanaan pemerintahan daerah haruslah dilakukan

secara baik dan seadil-adilnya sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.



Gambar 1. Human Development Index Indonesia 2010-2013
Sumber: Human Development Reports, 2014

Pecapaian Indonesia dalam menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dapat dilihat dari laporan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) dengan melakukan pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara di seluruh dunia. Pada tahun 2012, Indonesia menduduki peringkat 108 dari 187 negara di dunia dalam pencapaian IPM dengan kategori medium human development *United Nations Development Programme* (UNDP), 2014:161). Berikut adalah grafik IPM Indonesia pada tahun 2010 sampai 2013:

Berdasarkan Gambar 1 di atas, dapat kita lihat peningkatan nilai (*value*) Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia selama empat tahun terakhir. Peningkatan ini merupakan suatu pencapaian yang baik bagi pemerintah dalam upayanya meningkatkan tiga indikator utama dalam IPM itu sendiri, yaitu kesehatan, pendidikan dan ekonomi masyarakat. Indikator kesehatan dilihat dari angka harapan hidup masyarakat, indikator

pendidikan dilihat dari angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah masyarakat, dan indikator ekonomi sendiri dilihat dari Pengeluaran riil perkapita masyarakat.

Lebih dari sekedar satu alat ukur, IPM utamanya mendorong orientasi pembangunan kepada tiga dimensi tentang pembangunan manusia yaitu:

- Panjang umur dan menjalani hidup sehat (diukur dari usia harapan hidup);
- Pendidikan (diukur dari tingkat kemampuan baca tulis orang dewasa dan tingkat pendaftaran di sekolah dasar dan lanjutan); dan
- Standar hidup yang layak (diukur dari paritas daya beli/penghasilan (PPP)).

Studi yang dilakukan oleh dan Soelistianingsih (1998) dan Wibisono (2001), hanya beberapa tahun setelah konsep pembangunan manusia diadaptasi, mengkonfirmasi bahwa modal manusia (*human capital*) dalam bentuk pendidikan maupun kesehatan mempunyai kontribusi penting dalam pertumbuhan ekonomi dan berarti juga berguna untuk mempercepat proses pemerataan pendapatan antar daerah. Dari estimasi-estimasi yang

dilakukan Wibisono, diperoleh temuan bahwa variabel yang berpengaruh positif terhadap pertumbuhan adalah pendidikan, angka harapan hidup, dan tingkat kematian bayi. Sedangkan tingkat fertilitas dan laju inflasi memberikan efek negatif terhadap tingkat pertumbuhan pendapatan. Meski telah menjadi parameter utama dalam pembangunan dunia, harus disadari bahwa indeks ini bukanlah satu ukuran yang menyeluruh untuk mengukur tingkat perkembangan pembangunan manusia. IPM, misalnya, tidak mencakup indikator penting lainnya seperti tingkat penegakan Hak Asasi Manusia, tingkat demokrasi ataupun ketidakadilan. Terdapat alat ukur – alat ukur alternatif lainnya, seperti “*Human Poverty Index*” yang lebih berfokus kepada kemiskinan, ataupun “*Gender-related Development Index*” yang merefleksikan ketidaksetaraan gender. Meski tidak mengukur aspek-aspek kebutuhan mendasar lainnya seperti perumahan, lingkungan, ataupun kualitas gizi, rendahnya pencapaian ketiga dimensi IPM menunjukkan betapa pembangunan manusia di satu wilayah masih jauh dari memadai.

4.KESIMPULAN

Prinsip-prinsip yang terkandung *good governance* akan membawa dampak pada efektifitas dan efisiensi kinerja pemerintahan, sehingga dampak *good governance* juga akan mendorong peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Untuk mencapai reformasi birokrasi tersebut di perlukan Pemimpin yang cerdas bukanlah suatu jaminan untuk memimpin suatu organisasi yang efektif dan efisien, karena seorang pemimpin selain memiliki

pengetahuan dan keterampilan untuk memimpin juga dituntut berperilaku sebagai panutan bagi bawahannya (*building the trust*).

Membangun kepercayaan publik dapat dilakukan melalui reformasi birokrasi, utamanya reformasi di bidang kepegawaian publik baik kelembagaan dan regulasi agar didapat dan dimiliki birokrat atau aparatur yang terpercaya yaitu yang memiliki integritas, kompetensi, konsistensi, loyalitas, dan keterbukaan ketika melakukan tindakan dan kegiatan administratif publik.

Prinsip-prinsip yang terkandung *good governance* akan membawa dampak pada efektifitas dan efisiensi kinerja pemerintahan, sehingga dampak *good governance* juga akan mendorong peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

DAFTAR PUSTAKA

- Bass, B.M. 1997. The ethics of transformational leadership. Working Papers Academy of Leadership Press. University of Maryland. pp.1-14.
- Berman, E. M. (1996). Local government and community-based strategies: Evidence from a national survey of a social problem. The American Review of Public Administration, 26(1), 71-91.
- Carnevale, D. G. (1995). Trustworthy government: Leadership and management strategies for building trust and high performance. Jossey-Bass.

- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. Yogyakarta; PSKK UGM
- Dwiyanto, Agus. 2011 b. Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Dwiyanto, A. (2006). Reformasi birokrasi publik di Indonesia. Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, A. (2011). Mengembalikan kepercayaan publik melalui reformasi birokrasi. Gramedia Pustaka Utama.
- Firman, (2015). Reformasi Birokrasi Ditinjau Dari Aspek Pelayanan Publik & Keterbukaan Informasi Publik. IJPA-The Indonesian Journal of Public Administration. Vol 1, No 1. hlm. 56
- Garcia, J.G. dan L. Soelistianingsih. 1998. "Why Do Differences in Provincial Income Persist in Indonesia?". Bulletin of Indonesian Economic Studies 34 (1): 95-120
- Maryesa, L., Sukmawati, A., & Wijayanto, H. (2017). Analisis Peran Remunerasi dan Budaya Organisasi Terhadap Kompetensi Pegawai Guna Meningkatkan Kinerja Pegawai di Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional. MANAJEMEN IKM: Jurnal Manajemen Pengembangan Industri Kecil Menengah, 11(2), 159-172.
- Nunik Retno Herawati. 2001. Manajemen Pelayanan Publik Daerah, Dalam Manajemen Otonomi Daerah. Semarang: CLOGAPPS Universitas Diponegoro
- Rahardjo, S. (2003). Sisi-sisi lain dari Hukum di Indonesia. Penerbit Buku Kompas.
- Rasul, S. (2009). Penerapan *Good governance* di Indonesia dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Korupsi. Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 21(3). 538-553.
- Resnick, D., & Birner, R. (2005). Does *good governance* contribute to poor growth?: a conceptual framework and empirical evidence from cross-country studies.
- Rodiyah, I. (2011). Kepemimpinan Strategis Pada Pelayanan Publik Building The Trust. Kalamsiasi, 4(1).
- Samin, R. (2011). Reformasi Birokrasi. Jurnal FISIP UMRAH Vol, 2(2), 172-182.
- Sebudubudu David. 2010. The impact of *good governance* on development and poverty in Africa: Botswana - A relatively successful African initiative. African Journal of Political Science and International Relations Vol. 4(7), pp. 249-262
- Thoha, Miftah. 2012. Birokrasi & Politik Indonesia. PT. Grafindo Persada. Jakarta
- Wibisono, Y. 2001. "Determinan Pertumbuhan Ekonomi Regional: Studi Empiris Antar Propinsi di Indonesia". Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia Vol 1, No. 2, 52-83.