

Pembinaan aspek internal dan eksternal untuk mendorong reformasi dan perbaikan kualitas pelayanan publik

Sulistiywati

Sekretariat Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal Jakarta Pusat

email: sulistiywati_20@yahoo.com

Abstract

Along with the development of the dynamics of the society, globalization of the world and the demands of national bureaucratic reform, the public demands Civil Servants to carry out public services that are accountable, responsive, service-oriented professional, transparent, easy, cheap, fast and not convoluted. To build public trust to Civil Servants focused on internal and external structuring of Civil Servants in order to improve the quality of public services. The research method used in this research is the method of library (library research). The purpose of good governance is the realization of partnership of civil servants and community (community) to achieve trust and welfare of the community To enable the establishment of a good governance partnership as outlined above, the objective is to build a credible civil servant by the community and build a community ready to partner with civil servants.

Keywords: *bureaucratic reform, civil servant, good governance, service quality, Trust*

Abstrak

'Seiring dengan perkembangan dinamika masyarakat tersebut, globalisasi dunia dan tuntutan reformasi birokrasi nasional, masyarakat menuntut Pegawai Negeri Sipil untuk melaksanakan pelayanan publik yang akuntabilitas, responsif, berorientasi pada pelayanan profesional, transparan, mudah, murah, cepat dan tidak berbelit-belit. Untuk membangun kepercayaan masyarakat kepada Pegawai Negeri Sipil difokuskan pada penataan internal dan eksternal Pegawai Negeri Sipil guna meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat. Metode penelitian yang digunakan dalam riset ini adalah metode kepustakaan (library research). Tujuan good governance adalah terwujudnya kemitraan Pegawai negeri sipil dan masyarakat (komunitas) untuk mencapai kepercayaan dan kesejahteraan masyarakat. Kepercayaan sangat penting artinya bagi good governance pemerintahan yang baik. untuk itu perlu mendorong pegawai negeri sipil agar dapat dipercaya oleh warga dan membangun komunitas yang siap bermitra dengan Pegawai negeri sipil.

Kata kunci: *reformasi birokrasi, Pegawai negeri sipil, good governance, service quality, Kepercayaan*

1. LATAR BELAKANG

Semangat reformasi telah mewarnai upaya pendayagunaan aparatur pemerintah dengan tuntutan untuk mewujudkan sistem administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran pelaksanaan tugas penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance* (Sudrajat, 2009). Pemerintahan yang baik dan efektif, menuntut kesetaraan, integritas, profesionalisme, serta etos kerja dan moral yang tinggi. Setiap instansi pemerintah, sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan, wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, serta kewenangan pengelolaan sumber daya, berdasarkan suatu perencanaan strategi yang ditetapkan oleh masing-masing instansi.

Seiring dengan perkembangan dinamika masyarakat tersebut, globalisasi dunia dan tuntutan reformasi birokrasi nasional, masyarakat menuntut Pegawai negeri sipil untuk melaksanakan pelayanan publik yang akuntabilitas, responsif, berorientasi pada pelayanan profesional, transparan, mudah, murah, cepat dan tidak berbelit-belit (Namlis, 2015). Selain itu, masyarakat juga menuntut akan kualitas pelayanan (*service quality*) yang diberikan oleh Pegawai negeri sipil. Dengan adanya *service quality* yang prima, maka diharapkan akan tercipta suatu persepsi yang baik dari masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh Pegawai negeri sipil (Akbar, 2015). Persepsi yang baik dari masyarakat akan menumbuhkan perasaan puas karena telah memenuhi harapan yang mereka inginkan yang pada gilirannya menaruh kepercayaan terhadap Pegawai negeri sipil. Namun kepercayaan masyarakat terhadap Pegawai negeri sipil

terlihat masih rendah, karena pelayanan yang diberikan oleh Pegawai negeri sipil belum prima atau bahkan sangat buruk (Sahuri, 2013).

Selain permasalahan kinerja, tuntutan pembaharuan atas manajemen SDM Pegawai negeri sipil juga datang dari publik selaku penerima dan objek pelayanan publik yang diberikan pemerintah. Pelayanan yang lambat, budaya pelayanan yang tidak berorientasi pada kepuasan pelanggan, ketidakmampuan petugas dalam menangani keluhan, juga pola pikir petugas pelayanan yang berorientasi pada "ada uang urusan lancar" adalah warna-warni yang masih sering terjadi dan menyebabkan masyarakat lebih baik dan lebih senang untuk berurusan dengan swasta dibanding dengan instansi pemerintah (Ashari, 2010). Lebih lanjut, paradigma saat ini yang menempatkan masyarakat sebagai pihak yang harus dilayani menyebabkan kebebasan masyarakat untuk menentukan pelayanan seperti apa yang diharapkan dari pemerintah. Faktor tuntutan masyarakat akan pelayanan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik tersebut adalah cermin hidupnya dan aktifnya partisipasi masyarakat dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan harus segera ditanggapi/ direspon oleh pemerintah melalui reformasi manajemen SDM aparaturnya sehingga dengan reformasi birokrasi diharapkan akan menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada Pegawai negeri sipil.

Untuk membangun kepercayaan masyarakat kepada Pegawai negeri sipil difokuskan pada penataan internal dan eksternal Pegawai negeri sipil guna meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat (Ashari dan Si, 2010). Reformasi birokrasi diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan dan

kemitraan masyarakat, sehingga berbagai permasalahan pelayanan dapat ditanggulangi dengan cepat dengan hadirnya Pegawai negeri sipil di tengah-tengah masyarakat kepercayaan akan tumbuh dalam masyarakat bersamaan dengan tumbuhnya budaya kerja masyarakat.

Secara internal, reformasi telah memperbaiki tata kelola di lingkungan Pegawai negeri sipil, baik dalam hal perencanaan, pelaksanaan, penata-usahaan, maupun pertanggung-jawaban dan pengawasan. *Good governance* yang semakin baik telah mendorong peningkatan kinerja birokrasi, sehingga pelayanan terhadap pelayanan kepada masyarakat menjadi semakin prima (Prasojo dan Kurniawan, 2008).

Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik, baik yang memberikan pelayanan kepada masyarakat secara langsung maupun tidak langsung wajib menyusun, menetapkan, dan menerapkan Standar Pelayanan untuk setiap jenis pelayanan sebagai tolok ukur dalam penyelenggaraan pelayanan di lingkungan masing-masing.

Untuk itu reformasi birokrasi menjadi usaha mendesak mengingat implikasinya yang begitu luas bagi masyarakat dan negara. Berdasarkan latar belakang diatas maka makalah ini akan membahas mengenai apa saja aspek internal dan eksternal yang dapat menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada Pegawai Negeri Sipil di Indonesia. Perlu usaha-usaha serius agar pembaharuan birokrasi menjadi lancar dan berkelanjutan. Beberapa poin berikut ini adalah aspek internal dan eksternal untuk menuju reformasi birokrasi agar dapat menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada Pegawai Negeri Sipil.

2. LANDASAN TEORI

2.1. Partnership

Partnership (kemitraan) merujuk pada Mohr dan Spekman (1994) adalah hubungan strategik yang secara sengaja dirancang atau dibangun antara perusahaan-perusahaan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, manfaat bersama dan saling kebergantungan yang tinggi. Melalui kemitraan ini kedua perusahaan dapat mengakses teknologi baru atau pasar baru; kemampuan untuk menawarkan produk atau jasa yang lebih luas; skala ekonomi dalam riset atau produksi bersama; akses terhadap pengetahuan; berbagi resiko dan akses atas komplementari skill (Powel 1987 dalam Mohr and Spekman, 1994). Sementara itu, menurut Lambe *et al.*, (2000) sebagaimana dikutip Wittman *et al.*, (2009), aliansi bisnis as "*collaborative efforts between two or more firms in which the firms pool their resources in an effort to achieve mutually compatible goals that they could not achieve easily alone.*"

Terdapat dua jenis kemitraan yang umumnya digunakan oleh perusahaan yaitu aliansi strategis (*strategic alliances*) dan joint venture. Wahyuni (2003) dalam merumuskan definisi aliansi strategis mengacu pada tiga karakteristik penting sebagaimana dikemukakan beberapa akademisi yaitu bahwa aliansi strategis merupakan persatuan dua atau lebih perusahaan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah disepakati secara sah; masing-masing pihak saling membagi manfaat aliansi dan pengen dalian atas kinerja yang tercapai; mitra berkontribusi didasarkan pada satu atau lebih aspek strategis yang dianggap penting oleh mereka, seperti teknologi atau produk. Secara lebih spesifik, aliansi strategis dirumuskan sebagai suatu relasi kemitraan yang menggabungkan sumberdaya dan keahlian mereka dalam mencapai tujuan-tujuan

strategis yang tidak bisa dicapai jika mereka hanya seorang diri (Wahyuni, 2003).

2.2. *Good governance*

Menurut World Bank (dalam Wasistiono 2002:30), kata *governance* diartikan sebagai "*the way state power is used in managing economic and social resources for development society.*" Dari pengertian tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa *governance* dapat dimaknai sebagai suatu cara, yakni cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumberdaya-sumberdaya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat. Cara disini lebih menunjukkan pada hal-hal yang bersifat teknis.

Good governance menurut Andrianto (2007:24), secara sederhana diartikan sebagai pengelolaan yang baik. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan kata "baik" di sini adalah mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance*. Sebagian kalangan mengartikan *good governance* sebagai penerjemah konkret demokrasi dengan meniscayakan adanya civic culture sebagai penopang sustainabilitas demokrasi tersebut.

Good dalam *good governance* menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (Nasional) kemandirian pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial. Kedua, aspek aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, Lembaga Administrasi Negara (LAN)

kemudian mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada dua hal yaitu, Pertama orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional dan Kedua aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Selanjutnya berdasarkan uraian tersebut Lembaga Administrasi Negara (LAN) (2000) menyimpulkan bahwa *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien, dengan menjaga "kesinergisan" interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.

Berdasarkan pemaparan dari beberapa ahli diatas, maka dapat diketahui konsep dari tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) itu sendiri. *Good governance* dapat diartikan sebagai suatu konsep *good governance* pemerintah yang baik dan bersih dari segala praktek-praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance* untuk terciptanya kesejahteraan integritas dan kohevisitas sosial dalam masyarakat.

2.3. Kebijakan yang demokratis

Demokrasi secara instrumental merupakan cara untuk mencapai tujuan namun bukan tujuan itu sendiri. Mereka mempercayai birokrasi sebagai institusi yang layak dipercaya (*worthy of trust*) dan secara profesional berkompeten bila terdapat partisipasi publik dan kontrol publik. Untuk itu, masyarakat harus terus berpartisipasi dan memiliki hak memperoleh perkembangan politik dan merumuskan kebijakan yang menangani masalah-masalah yang muncul dialami mereka. Hal ini membutuhkan kerangka pelaksanaan hak-hak masyarakat tersebut. Perda No. 5 Tahun 2003 mengamanatkan

dibentuknya Komisi Pengaduan sebagai lembaga independen yang mempunyai tugas menerima pengaduan dan melakukan klarifikasi terhadap pejabat dan Dinas, Badan, Kantor.

Institusi independen itu harus mampu mengakomodasikan keinginan masyarakat yang pada dasarnya tidak ingin dibebani pungutan-pungutan. Namun, seringkali institusi publik itu tidak tersebar secara luas dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik dianggap sebagai partisipasi informal dikarenakan masyarakat hanya sebagai peserta pasif yang hanya melihat hasil akhir dari kebijakan itu setelah menjadi perundangan.

Inti demokrasi yang menghargai kesamaan dan sekaligus perbedaan demikian itu secara baik diakomodasikan oleh teori keadilan John Rawls. Menurut Rawls, suatu legislasi niscaya dibatasi 2 (dua) prinsip penting: (i) prinsip kesamaan, yakni setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seiring dengan kebebasan serupa bagi orang lain; (ii) prinsip perbedaan, yaitu dalam ketidaksamaan sosial dan ekonomis sehingga memberi keuntungan bagi setiap orang dan semua posisi dan jabatan harus terbuka untuk semua orang.

Hal ini membutuhkan parameter dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik dengan berlandaskan demokrasi, maka masyarakat perlu berpartisipasi dalam proses perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, pelaksanaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan daerah. perumusan kebijakan yang awalnya hanya digunakan untuk melanggengkan kekuasaan eksekutif daerah karena

dianggap lebih berpengalaman, menguasai persoalan, dan memiliki perkembangan politik mulai berubah dikarenakan publik mulai berpendidikan. Dengan demikian, publik menekan eksekutif untuk memberikan akses politik sebagai agenda publik yang akan diformat sebagai kebijakan bersama atau pemerintahan akan berhenti di tengah jalan. Dengan demikian, pemerintahan tersebut mengalami ujian dalam memecahkan pertentangan antara penyebaran kekuasaan secara vertikal dalam bentuk desentralisasi dan otonomi daerah tanpa kehilangan kendala kekuasaan mereka.

2.4. Dorongan melakukan partisipasi politik

Struktur politik yang berpengaruh kuat pada penegakan hak asasi manusia di Asia Tenggara, dalam dekade terakhir telah menjadi terobosan penting. Terdapat kemajuan penting dalam upaya pemajuan HAM di kawasan ini. Kemajuan penting ini ditandai dengan ditandatanganinya *Term Of Reference* (ToR), serta diluncurkannya Komisi HAM antar-pemerintah di Asia Tenggara (ASEAN *Intergovernmental Commission on Human Rights*, (AICHR). Peluncuran Komisi ini menandai kesepakatan baru antar-negara anggota ASEAN dalam penghormatannya terhadap hak asasi manusia dan hak berpolitik bagi seluruh masyarakat. Di tengah minimnya komitmen negara-negara kawasan terhadap hak asasi, khususnya pemenuhan hak sipil dan politik, serta terus mengemukakan kasus pelanggaran HAM di beberapa wilayah terdapat prospek untuk masa depan kerjasama kawasan untuk menumbuhkan kesadaran politik bagi seluruh masyarakat. Aspirasi politik telah menjadi dorongan dan juga kebutuhan bagi seluruh manusia untuk diakui eksistensinya dalam pergaulan sosial dan politik. Aspirasi

politik juga berkaitan dengan kesejahteraan ekonomi dan pengakuan atas kemampuan dan penguasaan aset/sumber daya.

Ketika perundangan mendukung dan mengakui aspirasi politik, maka masyarakat diberikan kesempatan untuk ikut dalam proses untuk menjamin bahwa tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Pengawasan keuangan merupakan contoh nyata. Hal ini dapat diartikan sebagai segala bentuk tindakan untuk menjamin pengelolaan keuangan daerah berjalan sesuai dengan tujuan, rencana, dan aturan-aturan yang telah digariskan sesuai dengan aspirasi publik. Pengawasan publik diperlukan untuk mengetahui apakah perencanaan yang telah disusun dapat berjalan secara efisien, efektif dan ekonomis. Pengawasan menurut Keputusan Presiden Nomor 74 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pasal 1 ayat (6) menyebutkan, bahwa : "Pengawasan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Kemudian, pengetahuan masyarakat tentang anggaran dan partisipasi masyarakat dapat meningkatkan dan memperbaiki pelaksanaan tata kelola. Hasil penelitian ini sesuai dengan teori yang mendukung bahwa jika masyarakat dilibatkan dalam proses penganggaran maka efisiensi pemerintahan akan meningkat.

Meskipun masyarakat telah memiliki wakilnya, namun keberadaan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan harus diimbangi oleh kepedulian masyarakat luas terutama agar produk kebijakan publik dapat diterima luas. Selain itu, partisipasi publik juga

merupakan mekanisme pengarah, monitoring dan evaluasi untuk memastikan kapasitas pemerintahan berjalan secara memadai, dan hubungan antar satuan kerja/institusi pemerintahan yang sinergis dalam perencanaan, penganggaran, realisasi dan evaluasi.

3. METODOLOGI

Metode penelitian yang digunakan dalam riset ini adalah metode kepustakaan (*library research*). Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan berbagai macam sumber literatur yang relevan misalnya buku, jurnal ilmiah, prosiding, maupun artikel ilmiah lainnya yang relevan dalam penelitian (Zed, 2004: 34). Setelah semua dikumpulkan, kemudian penelitian melakukan klasifikasi data dengan cara coding untuk menemukan urgensi data yang perlu diolah terlebih dahulu baru kemudian dirangkai dengan data komplementer lainnya. Ketiga, kemudian merangkai data utama dengan data komplementer tersebut sehingga dapat disusun dalam suatu naskah akademik yang padu.

4. PEMBAHASAN

Membangun pemerintahan yang baik, yaitu pemerintahan yang kompeten, bersih, efektif, dapat dipercaya, dan mengabdikan pada kepentingan rakyat menjadi syarat yang sangat penting dan perlu bagi tercapainya kemakmuran, keadilan, dan kemandirian Indonesia. Reformasi di seluruh penyelenggara pemerintahan, baik eksekutif, yudikatif, maupun legislatif, merupakan suatu keharusan, dan menjadi mandat sejarah yang sangat mendesak saat ini. Reformasi kelembagaan pada dasarnya mencakup unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Perubahan perundang-undangan sehingga memberikan pondasi

- institusi yang lebih baik, yaitu yang mengatur secara jelas dan seimbang hak-kewenangan dan kewajiban, serta konsekuensi pelanggarannya dan akuntabilitasnya.
- b. Menyusun struktur organisasi yang sejalan dan konsisten dengan amanat undang-undang.
 - c. Menyusun aturan main dan proses kerja yang jelas dengan memuat sistem *check and balances* untuk mencegah penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan.
 - d. Membangun sumber daya manusia yang kompeten, memiliki integritas, dan dedikasi yang tinggi.
 - e. Membangun sistem *reward and punishment* yang konsisten dan efektif, termasuk sistem remunerasi yang realistis.
 - f. Mengharuskan penerapan azas transparansi dan akuntabilitas publik yang tegas dan regular serta berkesinambungan.

Dengan demikian, reformasi kelembagaan bukanlah suatu pekerjaan sederhana dan parsial. Reformasi membutuhkan dan mensyaratkan adanya suatu kepemimpinan yang memiliki visi serta komitmen yang jelas dan tegas mengenai fungsi, peran, serta tanggung jawab organisasi, termasuk pemahaman yang paripurna mengenai hakikat fungsi institusi publik yang harus dijaga dari konflik kepentingan (Dwiyanto, 2011). Reformasi juga memerlukan suatu strategi pengorganisasian seluruh unsur sumber daya agar mendapat dukungan para pemangku kepentingan. Selain itu, reformasi juga mengharuskan disiplin pelaksanaan dan jadwal waktu yang konsisten, termasuk dalam menjalankan *reward and punishment*. Reformasi juga menghendaki keberanian untuk selalu terbuka, transparan, dan selalu dapat dimonitor, dikontrol, bahkan dikritik oleh

publik dan media. Dengan demikian, kualitas pelaksanaan dan hasilnya dapat dijaga konsistensinya. Reformasi juga memerlukan waktu dan selalu membutuhkan pemihakan yang jelas dari pemimpinnya, juga para pemangku kepentingan. Pemihakan dibutuhkan terutama pada saat-saat kritis ketika harus membuat keputusan dan menjalankan tindakan yang tidak populer, yang merugikan kelompok yang selama periode sebelum reformasi menikmati manfaat besar dari kondisi dan situasi lemahnya aparat serta pemerintahan.

Untuk mewujudkan pelayanan yang berkualitas, pemerintah telah melakukan berbagai agenda reformasi manajemen publik. Secara garis besar Pawatte,*et al.*, (2015), terdapat 3 (tiga) metode reformasi manajemen publik yaitu: (1) *Methods to Improve Service Delivery*, (2) *Methods to Increase Efficiency*, dan (3) *Methods to Improve Governance*. Metode ini mengisyaratkan bahwa agenda peningkatan kualitas pelayanan publik, peningkatan efisiensi dan peningkatan *governance* (dengan tiga pilarnya) selalu menjadi agenda utama dalam reformasi manajemen publik di berbagai Negara. Di Indonesia ketiganya menjadi agenda penting yang menjadi acuan dalam meningkatkan pelayanan publik.

4.1. Pelaksanaan Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi berkaitan dengan ribuan proses tumpang tindih (*overlapping*) antarfungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit (Dharmaningtias, 2016). Selain itu, reformasi birokrasi pun perlu menata ulang proses birokrasi dari tingkat (level) tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru (*innovation breakthrough*) dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh,

berfikir di luar kebiasaan/rutinitas yang ada (*out of the box thinking*), perubahan paradigma (*a new paradigm shift*), dan dengan upaya luar biasa (*business not as usual*). Oleh karena itu, reformasi birokrasi nasional perlu merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktek manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru. Upaya tersebut membutuhkan suatu grand design dan *road map* reformasi birokrasi yang mengikuti dinamika perubahan penyelenggaraan pemerintahan sehingga menjadi suatu *living document*.

Namun dalam kaitan dengan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, kondisinya masih banyak dikeluhkan masyarakat. Berdasarkan penilaian *government effectiveness* yang dilakukan Bank Dunia, Indonesia memperoleh skor -0,43 pada tahun 2004, -0,37 pada tahun 2006, dan -0,29 pada tahun 2008, dari skala -2,5 menunjukkan skor terburuk dan 2,5 menunjukkan skor terbaik. Meskipun pada tahun 2008 mengalami peningkatan menjadi -0,29, skor tersebut masih menunjukkan kapasitas kelembagaan/efektivitas pemerintahan di Indonesia tertinggal jika dibandingkan dengan kemajuan yang dicapai oleh negara-negara tetangga. Kondisi ini mencerminkan masih adanya permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti kualitas birokrasi, pelayanan publik, dan kompetensi aparat pemerintah. Selanjutnya, berdasarkan penilaian terhadap Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), pada tahun 2009 jumlah instansi pemerintah yang dinilai akuntabel baru

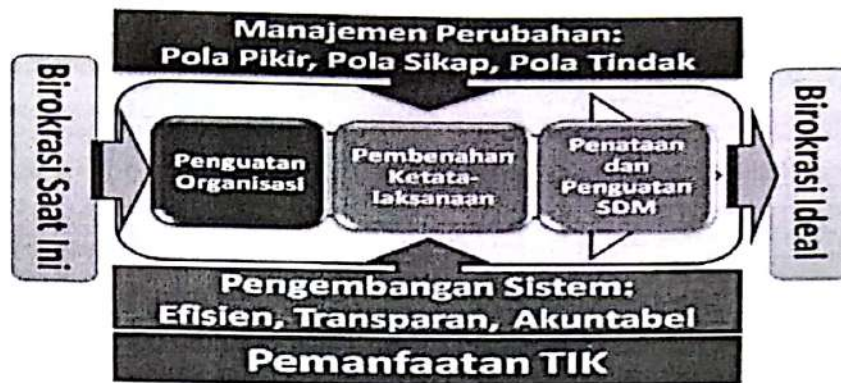
mencapai 24%. Gambaran di atas mencerminkan kondisi birokrasi kita saat ini.

Dalam melaksanakan agenda reformasi manajemen publik diatas, terdapat dua pihak yang seharusnya dapat saling bekerja sama untuk mewujudkan pelayanan yang berkualitas. Di satu sisi, kita menghadapi masyarakat yang semakin kritis dan juga kondisi merekayang terhimpit kebutuhan dan ekonomi yang sebagian besar berada pada golongan menengah ke bawah, sehingga tuntutan mereka ingin segera diatasi dengan cepat, tepat dan murah. Sehingga ketika upaya reformasi manajemen publik yang dilakukan pemerintah belum secara optimal mampu memenuhi tuntutan masyarakat tersebut, masyarakat selalu memberikan label negatif dan terkadang berperilaku destruktif, tidak mendukung berbagai agenda yang dicanangkan pemerintah.

Pelaksanaan Reformasi Birokrasi harus memperhatikan keterkaitan antar sub-sub sistem yang akan dibenahi dan/ atau dibangun. Keterkaitan dan integrasi antara sub-sub sistem dalam organisasi akan menjadi kunci sukses implementasi Reformasi Birokrasi. Gambar 1 ini adalah gambaran keseluruhan kerangka program Reformasi Birokrasi.

Reformasi Birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek berikut:

- a. Penguatan Organisasi;
- b. Pembenahan Ketatalaksanaan;
- c. Penataan dan Penguatan SDM.



Gambar 1 Kerangka Program Reformasi Birokrasi Internal

Reformasi Birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan kata lain, Reformasi Birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil dalam mengemban tugas umum pemerintah dan pembangunan nasional.

Pertama, memberikan pembinaan terhadap aspek internal. hal ini dilakukan dengan mengembangkan Sistem Pembinaan Sumberdaya Manusia. Pembinaan SDM khusus bagi Pegawai Negeri Sipil yang meliputi: (i) Rekrutmen, pendidikan/pelatihan untuk menyiapkan para pelatih maupun petugas tata kelola; (ii) Pembinaan karier secara berjenjang; (iii) Penilaian kinerja dengan membuat standar penilaian baik untuk perorangan maupun instansi; (iv) Pemberian penghargaan dan penghukuman yang tepat dan konsisten; (v) Menyelenggarakan program-program pendidikan dan pelatihan *good governance* secara bertahap sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan; (vi) Meningkatkan sarana dan prasarana yang berkaitan dengan tugas tata kelola; (vii) Menyediakan dukungan anggaran yang memadai dalam pelaksanaan tugas tata kelola.

Seluruh langkah tersebut bertujuan mengembangkan upaya penciptaan

kondisi internal Pegawai Negeri Sipil yang diandalkan bagi penerapan *good governance* sehingga setiap aktivitas penyajian layanan yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Setiap anggota Pegawai Negeri Sipil seharusnya menunjukkan sikap dan perilaku yang respek dan senantiasa membangun hubungan yang harmonis. Meningkatkan kemampuan Pegawai Negeri Sipil sehingga tercapai kinerja yang diharapkan.

Kedua, memberikan Program Pelatihan. Program pelatihan diberikan kepada setiap Pegawai Negeri Sipil tentang teknologi *good governance* dan tehnik berkomunikasi dengan masyarakat secara efektif. Pegawai Negeri Sipil harus memperbanyak komunikasi dengan masyarakat. Kemudian lebih banyak melibatkan masyarakat dalam Kepentingan bangsa dan negara. Masyarakat juga harus turut serta. Jadi harus ada kedekatan antara Pegawai Negeri Sipil dengan masyarakat. Hal ini guna mewujudkan keharmonisan antara Pegawai Negeri Sipil dan pemangku kepentingan dalam mewujudkan kepentingan bangsa dan negara. Sedangkan teknologi tata kelola, adalah untuk mendukung *trust building*. Dimaksudkan untuk mendukung profesionalisme tata kelola. Bahwa secara teknis pengembangan teknologi *good*

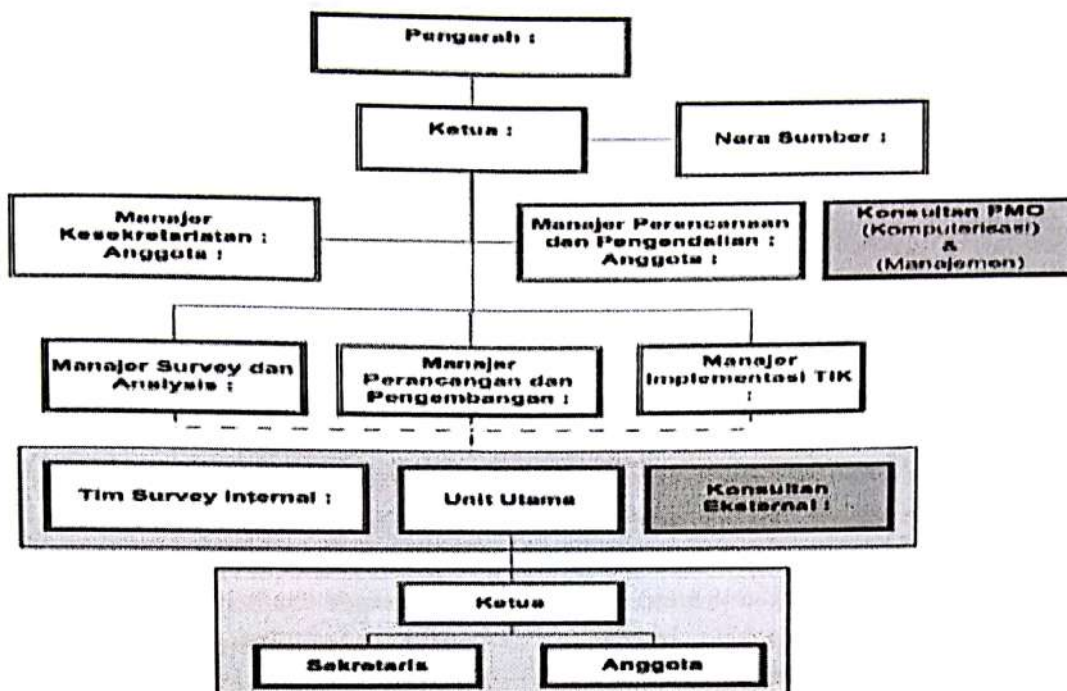
governance merupakan bagian dari unsur kualitas pelayanan *good governance* yang modern dan akan memungkinkan institusi *good governance* untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat.

Ketiga, dengan menerapkan manajemen perubahan secara konsisten. Guna keberhasilan *good governance* maka harus didukung perubahan manajemen. Hal ini terkait dengan *good governance* sebagai strategi yang mendasar dari penyelenggaraan tugas *good governance* yang semula mendasari prinsip layanan birokratif menuju arah personalisasi penyajian layanan tata kelola, yakni yang layanan nyata oleh Pegawai Negeri Sipil yang langsung bersentuhan dengan warga masyarakat.) Selain itu layanan juga dilaksanakan oleh seluruh tingkatan, dengan kebijakan yang komprehensif. Perubahan manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk mendukung kebijakan tata kelola, diarahkan untuk berkembangnya organisasi yang berdaya saing sehat, setiap individu diarahkan kepada penciptaan kesempatan melakukan perubahan baik karier maupun kehidupan pribadinya. Perlu langkah antisipatif terhadap penolakan perubahan manajemen bagi yang telah berada pada “zona aman”.

Keempat, dengan terus mengembangkan sistem pengawasan yang efektif. Untuk meningkatkan profesionalitas dan kinerja personil Pegawai Negeri Sipil, dibutuhkan sistem pengawasan dan penilaian terhadap perencanaan dan implementasi program kerja atau kegiatan guna mengetahui tingkat keberhasilan pelaksanaan program kerja atau kegiatan tersebut. Mekanisme pengawasan dilakukan secara berkala, mencakup pengawasan internal organisasi Pegawai Negeri Sipil dan pengawasan yang dilakukan pihak lain di luar Pegawai Negeri Sipil, seperti masyarakat, media massa, ormas, lembaga swadaya

masyarakat (LSM) dan lain-lain. Sedangkan sistem penilaian (evaluasi) dilakukan pada setiap periode tertentu atau pada akhir program kerja dan didasarkan atas kriteria dan indikator keberhasilan program kerja yang jelas dan transparan.

Reformasi birokrasi dilaksanakan oleh tim pelaksana yang terdiri dari tim internal, perwakilan dari masing-masing unit utama, *Project Management Officer* (PMO), dan nara sumber (eksternal). Tim pelaksana Reformasi Birokrasi bertugas untuk membuat perencanaan, survey dan pengontrolan rencanarencana aksi Reformasi Birokrasi. Berikut ini adalah struktur pelaksana Reformasi Birokrasi.



Gambar 1 Struktur Tim Pelaksana Reformasi Birokrasi

Kelima, mengembangkan Akuntabilitas Publik. Pegawai Negeri Sipil merupakan lembaga publik yang secara struktural bertanggung jawab kepada Presiden Republik Indonesia, namun secara moral juga bertanggung jawab kepada rakyat, karena sumber anggaran Pegawai Negeri Sipil berasal dari pajak-pajak yang dibayarkan masyarakat. Oleh karena itu, Pegawai Negeri Sipil harus memper-tanggungjawabkan seluruh penggunaan anggaran kepada masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas publik oleh Pegawai Negeri Sipil. Sebagai bentuk akuntabilitas publik, setiap pimpinan harus dapat membangun mekanisme pertanggungjawaban setiap unit dari instansinya dengan membuat laporan

pertanggungjawaban yang menunjukkan tingkat pencapaian hasil berdasarkan perbandingan antara perencanaan dengan realisasi (program dan anggaran).

Keenam, terus memberikan Pelatihan Pelayanan Prima. Kepada seluruh pegawai diberikan pelatihan pelayanan prima, membenahan aspek mentalitas. Mental pelayan bukan lagi slogan kosong namun diberikan makna dengan komitmen seluruh komponen Pegawai Negeri Sipil. Sering terjadi secara kasuistis namun berdampak negatif akan adanya konsep pelayan masyarakat namun praktiknya perilaku feodal yang dipertontonkan. Dalam membangun kemitraan dan kepercayaan masyarakat pemaknaan pelayan yang sebenar-benarnya sebagai pelayan.

Kedelapan, membuat kebijakan penetapan remunerasi. Hal ini dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan beban tugas setiap anggota tata kelola, sehingga pelaksanaan tugas dapat dilakukan secara lebih fokus. Hal tersebut sejalan dengan paradigma Pegawai Negeri Sipil yang berorientasi kepada kualitas pelayanan masyarakat.

4.2. Pembinaan Terhadap Aspek Eksternal

terdapat beberapa aspek eksternal yang dianggap penting dalam masyarakat demokratis.

pertama, membangun kepercayaan masyarakat. lembaga publik berusaha mempromosikan nilai-nilai demokrasi berkaitan dengan partisipasi masyarakat guna mengembangkan kemitraan dengan masyarakat terus dilakukan. Selain terkait dengan isu-isu Kepentingan bangsa dan negara, *good governance* juga terkait dengan isu-isu lain yang dibutuhkan masyarakat. Pada tingkatan dan kondisi tertentu, Pegawai Negeri Sipil meningkatkan kapasitas mereka untuk: (i) meningkatkan kecepatan dan ketepatan menangani masalah yang dihadapi masyarakat; (ii) mengelola tugas dan peran Pegawai Negeri Sipil yang bersifat netral terhadap kepentingan politik praktis.

Kedua, memenuhi harapan masyarakat. Pegawai Negeri Sipil yang profesional lebih mengutamakan kemitraan (*partnership*) dan pemecahan masalah (*problem solving*) sebagai jati diri Pegawai Negeri Sipil yang humanis dan mampu berkomunikasi dari hati ke hati dengan warga masyarakat. Mereka berupaya mengurangi keraguan masyarakat dan mampu menyediakan

pelayanan publik dan kinerja publik secara standarisasi.

Ketiga, mereka mengadakan kerjasama dengan instansi terkait lainnya. Ketertiban masyarakat merupakan hasil dari proses panjang cara masyarakat mengelola kehidupan bersama. Dalam proses ini masyarakat memasukkan gagasan tentang hak dan kewajiban, kemudian merumuskan dalam sistem aturan baik yang bersifat formal maupun non-formal beserta sarana dan prasarana untuk mengelola dan menegakkannya.

Kelima, meningkatkan peranserta aktif pemangku kepentingan. Mengelola kemakmuran dan kepentingan bangsa dan negara merupakan tanggung jawab bersama seluruh komponen masyarakat. Untuk itu, Pegawai Negeri Sipil harus mampu mencari dukungan dari berbagai kalangan, seperti pemerintah daerah, DPRD, dunia usaha (*private sector*), media massa, lembaga swadaya masyarakat (LSM), perguruan tinggi dan masyarakat. Dukungan pemangku kepengingans dapat diwujudkan dalam bentuk pengawasan masyarakat, media massa dan LSM terhadap perilaku personil Pegawai Negeri Sipil.

Keenam, mengembangkan Terobosan pelatihan dan sosialisasi. Guna membangun kultur Pegawai Negeri Sipil yang mampu berkomunikasi efektif dengan masyarakatnya, meeka mendapat informasi dan pengetahuan hukum. Mereka dapat membangun Forum Kemitraan Pegawai Negeri Sipil Masyarakat. Misalnya Pemuda Mitra Kepentingan bangsa dan negara (PMK), Cendekia mitra bangsa dan negara, dan sebagainya. Hal ini berguna agar masyarakat memiliki wadah untuk melalui program kemitraan agar tidak takut

berkomunikasi dengan Pegawai Negeri Sipil dan pemerintah.

Ketujuh, Membangun Budaya etis dan perilaku terpuji. Dalam penempatan tugas masih banyak ditemukan oknum Pegawai Negeri Sipil yang belum menyadari tanggungjawab mereka untuk menjaga reputasi institusi dan pemerintah. Sikap arogan dan seakan-akan kebal hukum berdampak negatif dalam era reformasi birokrasi. Dampak ulah negatif segelintir oknum, dapat mencemarkan nama baik institusi. Upaya menertibkan oknum Pegawai Negeri Sipil nakal yang mencemarkan nama baik institusinya sangat penting untuk membangun dedikasi yang tinggi. Kekurangan aspek pengawasan secara internal tergolong klasik, misalnya sebagai sesama anggota dalam melaksanakan pengawasan di instansi manapun tak bisa dijamin obyektivitasnya. Profesionalisme kepemimpinan dipersiapkan dan dikembangkan melalui pembinaan dan kaderisasi secara proporsional sehingga menghasilkan figur-figur pemimpin yang mampu mengemban tugas *good governance* secara efektif terlebih dalam mengembangkan perilaku terpuji. Tugas tersebut terkait dengan kemampuan membawa anggota dan mempengaruhi masyarakatnya untuk menumbuhkan kepercayaan guna membangun kemitraan yang lebih efektif.

4.3. Arah kebijakan dan strategi tata kelola

Tujuan *good governance* adalah terwujudnya kemitraan Pegawai negeri sipil dan masyarakat (komunitas) untuk mencapai kepercayaan dan kesejahteraan masyarakat. Kepercayaan sangat penting

agar *good governance* dapat dilaksanakan dalam organisasi yang kompleks (Bok, 1997), (Kramer dan Tylor, 1995). Kepercayaan terbentuk ketika pihak yang memiliki persepsi tertentu yang menguntungkan satu sama lain yang memungkinkan hubungan untuk mencapai hasil yang diharapkan. Seseorang mempercayai, kelompok atau lembaga akan terbebas dari kekhawatiran dan kebutuhan untuk memonitor perilaku pihak lain, sebagian atau seluruhnya. Kepercayaan juga menurunkan biaya transaksi dalam membangun kemitraan sosial, ekonomi dan politik (Fukuyama, 1995). Kepercayaan merupakan fondasi semua hubungan manusia dan interaksi institusional, yang memainkan peran agar kebijakan baru diterima masyarakat (Ocampo, 2006).

Ada empat belas karakteristik *good governance* (bappenas.go.id), yaitu: (1) Wawasan ke depan; (2) Keterbukaan dan Transparansi; (3) Partisipasi Masyarakat; (4) Akuntabilitas; (5) Supremasi Hukum; (6) Demokrasi; (7) Profesionalisme dan Kompetensi; (8) DayaTanggap; (9) Keefisienan dan Keefektifan; (10) Desentralisasi; (11) Kemitraan dengan Swasta dan Masyarakat; (12) Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan; (13) Komitmen pada Pasar yang fair; dan (14) Komitmen pada Lingkungan Hidup;

Kepercayaan (*trust*), baik dalam bentuk sosial maupun politik, adalah syarat mutlak pemerintahan yang baik. Tata kelola pemerintahan yang baik dan kepercayaan yang saling membutuhkan satu sama lain, kepercayaan menumbuhkan tata pemerintahan yang baik. Tiga mekanisme penyebab utama yang beroperasi antara kepercayaan dan *good*

governance pemerintahan yang baik yaitu: (a) Mekanisme kausal sosial kemasyarakatan, (b) Mekanisme kausal ekonomi efisiensi, dan (c) Mekanisme kausal politik legitimasi pemerintahan demokratis melahirkan kepercayaan.

Kemudian, kepercayaan merupakan prasyarat bagi *good governance* pemerintahan yang demokratis, dan pentingnya hubungan sosial kemasyarakatan antara kepercayaan dan pemerintahan yang baik melibatkan utamanya membangun dan memelihara semangat masyarakat sipil. Dalam masyarakat dimana orang tidak percaya satu sama lain dan memilih untuk tidak terlibat dalam kegiatan yang berarti dalam jaringan asosiasi sosial. Ada kemungkinan besar masyarakat memiliki legitimasi politik yang rendah yang diberikan kepada pemerintah dan wakil-wakilnya.

Untuk memungkinkan terbangunnya kemitraan yang merupakan tujuan *good governance* seperti diuraikan diatas, sasarannya adalah membangun Pegawai negeri sipil yang dapat dipercaya oleh warga dan membangun komunitas yang siap bermitra dengan Pegawai negeri sipil termasuk dengan kepolisian dalam meniadakan gangguan keamanan dan ketertiban serta menciptakan kedisiplinan warga.

Pegawai negeri sipil yang dapat dipercaya menjadi panutan dalam sikap dan perilaku, baik dalam kehidupan pribadi sebagai bagian dari komunitas maupun dalam pelaksanaan tugas mereka, yang menyadari bahwa warga komunitas adalah pemangku kepentingan yang menuntut layanan tata kelola, sedangkan komunitas adalah warga yang walaupun dengan latar

belakang kepentingan yang berbeda, memahami dan menyadari bahwa kepentingan penciptaan situasi keamanan dan ketertiban umum menjadi tanggungjawab bersama.

Good governance secara lokal tidak berarti proses memperbaiki tataran operasional yang berlandaskan pada kebijakan yang komprehensif mulai dari tataran konseptual pada level manajemen. Sebagai pendekatan bersifat komprehensif, maka kebijakan *good governance* menyangkut berbagai bidang, misalnya, organisasi dan kelembagaan, manajemen SDM, manajemen logistik, manajemen anggaran dan manajemen operasional pegawai negeri sipil.

Strategi penerapan *good governance* secara internal diarahkan pada pengembangan sistem pembinaan SDM bagi Pegawai Negeri Sipil, peningkatan sarana prasarana, penyediaan dukungan anggaran yang memadai pelaksanaan tugas Pegawai negeri sipil serta pengembangan upaya penciptaan kondisi internal Pegawai negeri sipil yang diandalkan, sedangkan secara eksternal diupayakan melalui kerjasama dengan instansi / lembaga terkait dan membangun serta membina kemitraan dengan berbagai pihak.

4.4. Pengorganisasian Masyarakat dan LSM

UNDP hanya memberikan dua indikator "*good governance*" yaitu: (1) desentralisasi untuk meningkatkan pengambilan keputusan di tingkat lokal, dengan menekankan perbaikan nilai efisiensi, mempromosikan keadilan dalam pelayanan publik, peningkatan partisipasi di bidang ekonomidan politik; dan (2) kerjasama antara pemerintah dengan

organisasi-organisasi masyarakat. Di lain pihak, World Bank mengemukakan enam indikator antara lain: (1) akuntabilitas politik, dengan menguji tingkat penerimaan masyarakat terhadap kepemimpinan seorang eksekutif dengan menetapkan sistim pemilihan dan batas waktu menduduki jabatan; (2) bebas untuk berkumpul dan partisipasi seperti di bidang keagamaan, asosiasi profesi, relawan dan media; (3) jaminan hukum seperti kesamaan perlakuan hukum, perlindungan dari campur tangan luar, eksploitasi terhadap lingkungan; (4) akuntabilitas birokrasi, yaitu menciptakan sistim untuk memonitor dan mengontrol kinerja dalam kaitannya dengan kualitas, inefisiensi, dan pengrusakan sumberdaya, dan transparansi dalam manajemen keuangan, pengadaan, akunting, dan pengumpulan sumber dana; (5) ketersediaan, validitas, dan analisis informasi; dan (6) manajemen sektor publik yang efektif dan efisien (Edralin, 1997: 146 – 147).

Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya, dan bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik. Penilaian terhadap baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila telah bersinggungan dengan unsur prinsip-prinsip *good governance*. Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI, 2008) mengemukakan prinsip-prinsip *good governance* adalah sebagai berikut:

a. Partisipasi Masyarakat, Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan sah yang mewakili

kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

- b. Tegaknya Supremasi Hukum, Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi
- c. Transparansi, Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
- d. Peduli pada Pemangku kepentingan, Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
- e. Berorientasi pada Konsensus, Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dan yang terbaik bagi kelompok masyarakat, dan terutama dalam kebijakan dan prosedur.
- f. Kesenjangan, Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
- g. Efektifitas dan Efisiensi, Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

- h. Akuntabilitas, Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.
- i. Visi Strategis, Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan untuk mewujudkannya, harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Pemerintah dalam hal ini mempunyai peran sebagai pen jembatan masyarakat. Agar aspirasi masyarakat dapat tersalurkan kepada pemerintah untuk itu diperlukan organisasi yang dapat menyalurkan aspirasi tersebut. Organisasi yang dimaksud adalah LSM. Sesuai dengan tugasnya, LSM lebih menjalin komunikasi dengan masyarakat. Karena tujuan LSM yaitu mementingkan aspirasi masyarakat dalam melakukan pendekatan pada pemerintah dan menyuarakan tuntutan perubahan kebijakan pemerintah. Sehingga hal-hal yang diinginkan oleh masyarakat dapat tercapai.

Ada berbagai pandangan atau aliran dikaitkan dengan pengorganisasian masyarakat yang nantinya akan sangat berpengaruh dalam pemahaman "pengorganisasian masyarakat" itu sendiri. Sekurang-kurangnya ada tiga pandangan sebagai berikut ini:

Pertama, kelompok pertama melihat "pengorganisasian masyarakat" sebagai

alat untuk mensukseskan program-program pemerintah. Agar program-program secara efektif diterima oleh masyarakat. Oleh sebab itu masyarakat perlu diorganisasikan karena masyarakat yang terorganisasi dapat menjadi wadah yang efektif untuk proses internalisasi untuk memahami keputusan-keputusan yang telah ditetapkan pemerintah dan mudah digerakkan untuk mencapai tujuan tertentu. Kelompok ini berasumsi bahwa pemerintah adalah representasi masyarakat dan selalu tanggap terhadap kebutuhan masyarakat dan selalu bekerja keras hanya untuk kebaikan masyarakat. Kelompok ini percaya bahwa sistem yang ada cukup layak dan melihat bahwa struktur masyarakat yang ada adalah didasarkan atas konsensus.

Kedua, kelompok kedua melihat "pengorganisasian masyarakat" sebagai tujuan akhir yang perlu dilakukan karena kelompok ini meskipun percaya bahwa sistem yang ada adalah layak dan berfungsi tetapi ada penyimpangan-penyimpangan yang perlu diperbaiki dan masyarakat terdiri dari berbagai unsur yang bersifat majemuk sehingga perlu wadah organisasi dimana berbagai kepentingan dapat dipertemukan. Penekanan disini adalah organisasi masyarakat terbentuk dan bukan masyarakat yang berorganisasi.

Ketiga, pengorganisasian masyarakat sebagai upaya terstruktur untuk menyadarkan masyarakat akan kondisi mereka dan perlunya menggali potensi untuk melangkah menuju perbaikan dalam konteks tatanan sosial politik yang lebih luas. Kelompok ini melihat bahwa sistem yang ada tidak berfungsi dengan baik, struktur sosial yang ada juga konflik dan pemerintah tidak sepenuhnya tanggap

dengan kebutuhan masyarakat. Bagi kelompok ini “pengorganisasian masyarakat” lebih merupakan langkah awal menuju masyarakat berorganisasi untuk mengembangkan tatanan sosial yang lebih peka dan tanggap terhadap kondisi yang dialami menuju pembangunan yang lebih menyeluruh (*comprehensive*).

Pengertian dalam kehidupan sehari-hari makin jelas bahwa pengertian pengorganisasian masyarakat banyak disalahartikan dan dimanipulasikan serta seringkali juga dkecilkan artinya sehingga hanya terbatas pada membentuk organisasi atau badan hukum, jadi lebih ditekankan pada fisik organisasi sebagai bentuk akhir dari upaya pengorganisasian masyarakat. dengan demikian langkah-langkah penyadaran masyarakat terhadap kondisi dan permasalahan yang dihadapi harus diarahkan untuk mendorong potensi dan mengembangkan tatanan kemasyarakatan agar terbentuk komunitas yang lebih peka dan tanggap untuk menjawab perubahan yang terjadi. komunitas tersebut bersifat dinamik dan mampu menjawab berbagai perubahan yang terjadi baik dari dalam maupun dari luar.

LSM dan pemerintah memiliki tujuan yang sama yaitu menyejahterakan masyarakat dalam segala aspek kehidupan khususnya pada kehidupan sosial dan politik. Kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah bersifat umum karena mengkaji gambaran umum dan rata-rata aspek kehidupan. Sedangkan LSM lebih mengkaji sesuatu yang lebih spesifik dan mendalam karena berpusat dalam pengembangan sumber daya masyarakat lokal.

Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa masyarakat memerlukan LSM. Proses

munculnya kebutuhan dan semakin berkembangnya organisasi menimbulkan suatu birokrasi yang memiliki cakupan yang lebih luas. Birokrasi ini berfungsi sebagai suatu organisasi kompleks yang memperlancar tugas-tugas administratif, sehingga unit sosial ini mempunyai prosedur/peraturan formal yang bermaksud untuk mencapai sesuatu yang telah direncanakan sebelumnya secara teratur, sistematis, terkoordinasi, terkendali, dan terawasi.

4.6. LSM sebagai alat demokrasi untuk mengatasi pertentangan nilai dan kepentingan politik

Untuk mengatasi pertentangan nilai-nilai dan kepentingan dalam masyarakat dan mendorong pembentukan kebijakan dengan jalan membuat kompromi di antara hal yang bertentangan itu. Kompromi memungkinkan pihak yang bertentangan menerima suatu penyelesaian yang dikukuhkan lewat peraturan, sehingga dapat dikatakan bahwa peraturan merupakan upaya untuk mengakhiri konflik nilai dan kepentingan. Jika di kemudian hari salah satu pihak merasa tertipu atau menyadari bahwa peraturan itu sesungguhnya hanya merupakan penyelesaian semu, maka akan timbul kembali pertentangan nilai dan kepentingan yang bisa membela kepentingan subjektif yang akan mewarnai proses pembentukan kebijakan yang dipantau oleh LSM.

Terkait erat dengan demokrasi, konsep otonomi dan kebebasan untuk berprakarsa dalam pengambilan keputusan dianggap sebagai dasar aspirasi masyarakat. Dengan demikian, masyarakat merasa memiliki kontrol langsung atas

kegiatan negara dan demokrasi menghasilkan solusi bagi masyarakat. Ketika demokrasi tidak menghasilkan solusi bagi publik, namun hanya memenuhi kebutuhan praktis para penguasa, maka terbentuk budaya birokrasi yang bersifat elitisme dan akhirnya masyarakat akan berganti haluan dan tidak lagi mendukung kebijakan dan perundangan berlaku.

LSM muncul sebagai angin yang dapat memprovokasi ataupun menjembatani kelemahan eksekutif. Ketika eksekutif mampu menganalisis apakah dengan penerbitan kebijakan dapat menyelesaikan sebagian ataukah seluruh masalah yang muncul, maka terdapat peluang lebih besar bagi pelaksana kebijakan untuk dipatuhi dan diterima oleh masyarakat luas. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat faktor-faktor yang bervariasi yang dapat mempengaruhi demokrasi dan bergantung pada titik kandungan demokrasi yang dimiliki yang pada gilirannya akan membedakan tipe demokrasi yang ada.

Ketika terjadi perbedaan ideologi, maka pertentangan akan bersifat horizontal dan dapat mengakibatkan perpecahan secara politik maupun militer. Dengan demikian, landasan utama bagi penyelesaian itu ialah pada peningkatan partisipasi masyarakat yang diformat ke dalam kebijakan bersama agar pemerintahan tidak berhenti di tengah jalan. Dalam hal ini LSM harus terus diaktifkan agar pertentangan hanya muncul dalam tataran wacana politik namun bukan pada tingkat konflik horizontal di lapangan.

5.KESIMPULAN

Reformasi kelembagaan membutuhkan kepemimpinan yang memiliki visi serta komitmen yang jelas dan tegas mengenai fungsi, peran, serta tanggung jawab organisasi, termasuk pemahaman yang paripurna mengenai hakikat fungsi institusi publik yang harus dijaga dari konflik kepentingan.

kemudian, tujuan *good governance* adalah mewujudkan kemitraan Pegawai negeri sipil dan masyarakat (komunitas) untuk mencapai kepercayaan dan kesejahteraan masyarakat. Kepercayaan sangat penting artinya bagi penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Agar kemitraan yang merupakan tujuan *good governance* dapat dibangun, maka dimulai dari Pegawai negeri sipil yang dapat dipercaya oleh warga dan membangun komunitas yang siap bermitra dengan Pegawai negeri sipil termasuk dengan kepolisian dalam meniadakan gangguan keamanan dan ketertiban serta menciptakan kekedisiplinan kerjaan warga. Pemerintah dalam hal ini mempunyai peran sebagai penjemputan masyarakat. Agar aspirasi masyarakat dapat tersalurkan kepada pemerintah untuk itu diperlukan organisasi yang dapat menyalurkan aspirasi tersebut.

Selanjutnya, perlu dilakukan pembinaan aspek eksternal antara lain dengan membangun Kepercayaan Masyarakat. Institusi melakukan upaya mempromosikan nilai-nilai demokrasi berkaitan dengan partisipasi masyarakat guna mengembangkan kemitraan dengan masyarakat terus dilakukan. Selain terkait dengan isu-isu Kepentingan bangsa dan negara, *good governance* juga terkait dengan isu-isu lain yang dibutuhkan

masyarakat. Pada tingkatan dan kondisi tertentu, berhubungan dengan Pegawai Negeri Sipil diciptakan sebagai hal yang menyenangkan.

Akhirnya, secara teknis, institusi yang ingin aktif dalam menumbuhkan nilai *good governance* harus terus melakukan pembinaan aspek internal organisasi yang meliputi: (i) rekrutmen; (ii) pembinaan karir berjenjang; (iii) penilaian kinerja; (iv) penghargaan dan sanksi; (v) penyediaan sarana dan prasarana; (vi) dukungan anggaran memadai; (vii) mengembangkan upaya perbaikan internal.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, D. R. (2015). Pengaruh Kemampuan, Motivasi dan Kepuasan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Kecamatan Tambaksari Surabaya. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, 2(1).
- Ashari, E. T. (2010). Reformasi Pengelolaan SDM Aparatur, Prasyarat Tata Kelola Birokrasi yang Baik. *Jurnal Borneo Administrator*, 6(2).
- Ashari, E. T., & Si, M. (2010). Strategi Pemberdayaan PNS Dalam Rangka Reformasi Birokrasi. *Jurnal Borneo Administrator*, 6(1).
- Bok, D. (1997). Measuring the performance of government. Why people don't trust government, 55-75.
- Dharmaningtias, D. S. (2016). Implikasi Moratorium Penerimaan Cpn's Terhadap Optimalisasi Reformasi Birokrasi. *Jurnal Politica (Trial)*, 2(2).
- Dwiyanto, A. (2011). Mengembalikan kepercayaan publik melalui reformasi birokrasi. Gramedia Pustaka Utama.
- Edralin, J. S. (1997). The new local *governance* and capacity building: a strategic approach. Examples from Africa, Asia, and Latin America. *Regional Development Studies*, 3, 109-49.
- Fukuyama, F. (1995). Trust: The social virtues and the creation of prosperity (No. D10 301 c. 1/c. 2). Free Press Paperbacks.
- Hunt, S. D., & Lambe, C. J. (2000). Marketing's contribution to business strategy. *International Journal of Management Reviews*, 2(1), 17-43.
- Kramer, R. M., & Tyler, T. R. (1996). Trust in organizations: Frontiers of theory and research. Sage.
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Akuntabilitas Dan Good Governance" 2000. Lembaga Administrasi Negara dan Badan Penagwas Keuangan dan Pembangunan, Jakarta. hal.5
- Masyarakat Transparansi Indonesia, 2008. Prinsip-Prinsip *Good governance*. MTI.Jakarta.
- Mohr, J., & Spekman, R. (1994). Characteristics of partnership success: partnership attributes, communication behavior, and conflict resolution techniques. *Strategic management journal*, 15(2), 135-152.

- Namlis, A. (2015). Reformasi Birokrasi Suatu Usaha Untuk Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik. *Humanus*, 14(1), 49-55.
- Ocampo, J. A. (2006), "Congratulatory Message," The Regional Forum on Reinventing Government in Asia. Seoul, Korea: United Nations Department of Economic and Social Affairs and the Ministry of Government Administration and Home Affairs, Republic of Korea.
- Pawatte, A., Kiyai, B., & Tampi, G. B. (2015). Pengaruh Efektivitas Kepemimpinan Terhadap Kinerja Pelayanan Sipil Pada Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kabupaten Halmahera Utara. *Jurnal Administrasi Publik*, 4(32).
- Prasojo, E., & Kurniawan, T. (2008). Reformasi Birokrasi dan *Good governance*: Kasus Best Practices dari Sejumlah Daerah di Indonesia. Dipresentasikan dalam The 5th International Symposium of Journal Antropolgi Indonesia.
- Sahuri, C. (2013). Membangun Kepercayaan Publik melalui Pelayanan Publik yang Berkualitas. *JIANA (Jurnal Ilmu Administrasi Negara)*, 9(01).
- Sudrajat, T. (2009). Perwujudan *Good governance* Melalui Format Reformasi Birokrasi Publik Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara. *Jurnal Dinamika Hukum*, 9(2).
- Wahyuni, S., Ghauri, P. N., & Postma, T. J. (2003). An investigation into factors influencing international strategic alliance process. *Gadjah Mada International Journal of Business*, 5(2003).
- Wittman, Michael. A. Shelby D. Hunt, Dennis B. Arnett. 2009. Explaining alliance success. *Industrial Marketing Management*, 38, 743-756.
- Zed, M. (2004). Metode penelitian kepustakaan. Yayasan Obor Indonesia.