

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Good governance yang diterjemahkan sebagai tata pemerintahan yang baik merupakan tema umum kajian yang populer, baik di pemerintahan, *civil society* maupun di dunia swasta. Kepopulerannya adalah akibat semakin kompleksnya permasalahan, seolah menegaskan tidak adanya iklim pemerintahan yang baik di negeri ini. Di pemerintahan (*public governance*), tema ini begitu menyentuh. Banyak pihak yang “menunjuk hidung” bahwa masalah mendasar bangsa ini akan terselesaikan kalau birokrasi pemerintahnya sudah kembali ke jalan yang baik. Karenanya bagi aparatur pemerintah, *good governance* adalah kewajiban yang harus diwujudkan.

Keberhasilan penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik sangat ditentukan oleh keterlibatan dan sinergi tiga aktor utama yaitu aparatur pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, aparatur pemerintah merupakan salah satu aktor penting yang memegang kendali proses berlangsungnya *governance*. Keterlibatan aparatur pemerintah dalam mendukung keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan sangat ditentukan antara lain oleh pemahaman terhadap konsep tata pemerintahan yang baik serta pengamalannya yang sangat terkait dengan birokrasi dan manajemen birokrasi pemerintah.

Pola hubungan aparatur/birokrasi dengan kecenderungan sikap mereka terhadap “*clients*” atau masyarakat dan kelompok dapat dibedakan dalam dua kategori yaitu: “*service orientation*” dan “*social control orientation*”. Birokrasi

dengan “*service orientation*” memberikan pelayanan dengan orang – orang yang berhubungan dengannya, dengan sikap pelayanan yang profesional yang bertujuan menjamin kepuasan pihak yang dilayani. Sedangkan birokrasi dengan “*social control orientation*” lebih menekankan pada pengendalian atau pengawasan karena ia menjalankan suatu peraturan guna memelihara ketertiban masyarakat.

Aparatur merupakan suatu komunitas individu-individu yang memiliki tugas dan fungsi yang terlembagakan untuk melayani rakyat diartikan secara singkat sebagai pemikir, perencana, pelaksana sekaligus pengawas jalannya kegiatan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat atas nama kepala daerah. Dalam konteks pemerintahan yang baik, salah satu kunci sukses terpenting dari adanya perubahan dalam proses *governance* terletak pada individu-individu yang ada di dalam proses *governance* itu sendiri. Individu adalah mereka yang menciptakan dan memelihara perubahan. Wilson dan Rosenfeld mengemukakan 4 (empat) alasan resistensi individu terhadap perubahan yaitu: kepentingan pribadi, rendahnya tingkat kepercayaan, perbedaan pandangan/ penilaian, rendahnya toleransi terhadap perubahan.

Aparatur yang baik adalah yang mampu memberi kepada masyarakat apa yang mereka butuhkan, bahkan sebelum masyarakat itu sendiri memintanya. Dalam keadaan seperti ini, hati nurani aparatur pemerintahan adalah hati nurani dari masyarakat itu sendiri.

Aparatur pemerintah Pusat maupun Daerah harus mengubah posisi dan peran dalam memberikan pelayanan publik yaitu:

1. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani;
2. Dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel, kolaboratis dan dialogis;
3. Dari cara-cara yang sloganis menuju cara-cara kerja yang realistis pragmatis.

Secara mendasar perubahan sikap aparatur pemerintah sebagai pelayan masyarakat sangat terkait dengan program-program penyempurnaan pendayagunaan aparatur pemerintah daerah. Pemerintah Daerah merupakan organisasi pelayanan masyarakat. Dengan demikian harus memberikan citra yang baik dengan kinerja yang baik pula.

Aparatur secara sempit diartikan juga sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang gajinya dibebankan pada APBN dan APBD, dan bekerja pada departemen, lembaga pemerintah non-departemen, kesekretariatan lembaga tinggi negara, instansi vertikal di daerah provinsi/kabupaten/kota, kepaniteraan pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya. Jadi aparatur pemerintah merupakan pengatur sekaligus pelayan masyarakat yang memberikan pelayanan secara profesional, jujur, adil dan merata, bekerja secara efektif, efisien dan ekonomis dalam rangka penyelenggaraan tugas negara untuk mencapai tujuan negara yang secara kontekstual juga ikut bertanggung jawab terhadap kesejahteraan dan kepuasan masyarakat sebagai pihak yang dilayani (*provider*).

Maka dari itu ketika aparatur telah memiliki pemahaman yang komprehensif dan dia memegang teguh prinsip-prinsip *good governance* secara konsisten maka akan terwujud pemerintahan yang baik dan bersih, sehingga mereka mampu bekerja dalam ”*super-team*” (kekuatan tim kerja) bukan ”*super-man*” (kekuatan individu) karena sebagai negara yang sedang berkembang aparatur pemerintah di Pemerintah Daerah di Indonesia menganggap dirinya sebagai ”yang serba tahu”. Stereotip ini muncul ketika masyarakat akan mengurus perizinan misalnya, mereka tidak punya pilihan selain membuatnya di kantor pemerintah

Birokrasi merupakan suatu organisasi pemerintahan yang terdiri dari sub-sub struktur yang memiliki hubungan satu dengan yang lain, yang memiliki fungsi, peran, dan kewenangan dalam melaksanakan pemerintahan, dalam rangka mencapai suatu visi, misi, tujuan, dan program yang telah ditetapkan. Fungsi dan peran birokrasi meliputi hal-hal sebagai berikut: (1) melaksanakan pelayanan publik; (2) pelaksana pembangunan yang profesional (*merit system*); (3) perencana, pelaksana, dan pengawas kebijakan (*manajemen pemerintahan*); (4) alat pemerintah untuk melayani kepentingan (*abdi*) masyarakat dan negara yang netral dan bukan merupakan bagian dari kekuatan atau mesin politik (*netralitas birokrasi*).

Membangun birokrasi yang benar-benar memiliki ciri-ciri *good governance* sampai saat ini sepertinya masih jauh dari harapan. Hal ini dikarenakan birokrasi yang demikian haruslah birokrasi yang memiliki legitimasi, akuntabilitas dalam kebebasan pers, pembuatan keputusan yang transparan,

mekanisme pertanggungjawaban pemerintah yang jelas, serta memiliki kompetensi untuk membuat dan melaksanakan kebijakan, penghormatan pemerintah pada HAM dan rule of law (perlindungan atas hak individu dan kelompok, kerangka kegiatan ekonomi dan sosial, serta partisipasi publik).

Birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang mampu memelihara dan meningkatkan kinerja produktif sehingga dapat memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat. Langkah konkret dan utama yang dibutuhkan itu, menurutnya, adalah mendorong semangat kerja di lingkungan birokrasi dan meningkatkan kapasitas aparatur birokrasi agar memiliki pengetahuan manajemen pemerintahan yang memadai serta memiliki *performance* yang andal, karena dalam keseharian saat ini birokrasi cenderung dipersepsikan dalam makna yang kurang bagus karena identik dengan prosedur yang berbelit-belit, tidak efisien, lamban, menghambat, mengisap, korup, dan sebagainya. Struktur dan orientasi birokrasi demikian merupakan implikasi dari penerapan prinsip-prinsip model birokrasi rasional versi Max Weber.

Implementasi Otonomi Daerah diasumsikan oleh berbagai pihak akan membawa suatu perubahan yang sangat signifikan terhadap pola manajemen pemerintahan dalam pelaksanaan fungsi-fungsi utama pemerintahan yaitu pembangunan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Pergeseran wewenang pemerintahan dari Pusat ke Daerah memberikan dampak yang sangat luas dalam segala aspek kehidupan. Berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diharapkan memberikan dampak yang nyata terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat.

Pelimpahan wewenang dari Pusat ke Daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan umum dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang Pemerintah daerah untuk mampu berpikir inovatif yang berdasarkan pada efisiensi dan efektifitas, akuntabilitas, transparansi dan pelibatan masyarakat di dalam pengambilan setiap kebijakan daerah yang semuanya bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sangat tergantung pada kemampuan keuangan daerah (PAD), sumber daya yang dimiliki daerah, serta kemampuan daerah untuk mampu mengoptimalkan potensi yang ada.

Kebijakan untuk mewujudkan birokrasi yang netral dalam penyelenggaraan administrasi dan pemerintahan negara, ternyata dalam praktiknya banyak menghadapi rintangan. Padahal di tengah rintangan itu, masyarakat sangat merindukan pelayanan publik yang baik, dalam arti proporsional dengan kepentingan (kebutuhan), yaitu birokrasi yang berorientasi kepada penciptaan keseimbangan antara kekuasaan (*power*) yang dimiliki dengan tanggung jawab (*accountability*) yang mesti diberikan kepada masyarakat yang dilayani.

Setiap daerah memiliki keunikan sendiri-sendiri, baik dari segi kependudukan maupun dari geografisnya. Akibat dari hal itu maka pemberian otonomi daerah juga akan berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya, disesuaikan dengan kebutuhan. Analisis terhadap kebutuhan masyarakat merupakan suatu hal yang mutlak dilaksanakan sebelum suatu urusan diserahkan kepada daerah otonom untuk menghindari kejadian seperti kasus pada alinea di

atas. Kelemahan dalam mencetak aparatur yang handal dan profesional beberapa tahun belakangan ini mengakibatkan semakin banyaknya protes dari masyarakat dan hal itu merupakan indikator dari gagalnya pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat.

Pemerintahan daerah baru hasil pilihan langsung rakyat punya peluang membangun tradisi pelayanan publik yang ideal. Melalui mekanisme *good governance* dalam era informasi yang bersendikan demokratisasi dituntut untuk mampu menggalang partisipasi, mengedepankan transparansi dan akuntabilitas dalam menyelenggarakan pelayanan umum dalam rangka mensejahterakan masyarakatnya. Oleh karena itu, dalam hal ini akan terlihat esensi dari *good governance* sebagai salah satu proses sektor publik, swasta dan masyarakat untuk menangani persoalan-persoalan publik, terutama dalam menjaga integritas kerja.

Defini Integritas kerja menurut kamus kompetensi integritas kerja adalah bertindak konsisten sesuai dengan kebijakan dan kode etik. memiliki keinginan dan pemahan untuk menyelesaikan diri dengan kebijakan dan etika tersebut, dan bertindak secara konsisten walaupun sulit untuk melakukannya (Edratna,2007).

Menurut Edratna (2007) integritas seorang bawahan maupun calon pemimpin dapat dilihat dari beberapa hal, yaitu:

- a. Kode etik yang telah dilakukan
- b. Bagaimana cara mengatasi *Conflict Interest* yang terjadi.
- c. Memiliki sifat *risk taker* atau *risk avoider*
- d. Komitmen terhadap organisasi
- e. Perhatian terhadap sesama

Penjelasan di atas menyimpulkan bahwa integritas merupakan suatu tindakan dengan kode etik berkaitan dengan tugas seorang perangkat atau aparatur pemerintahan.

Di lingkungan Pemerintah Kabupaten Pangandaran khususnya di kantor kecamatan Sidamulih, pada umumnya birokrasi pemerintahan daerahnya cenderung sulit berubah ke arah yang lebih baik karena mereka masih berada pada posisi yang kurang atau tidak stabil dan belum menentukan pola kerja yang baik dan menjaga integritas kerja. Maka dari itu Pemerintah Kabupaten Pangandaran secara bertahap perlu membangun kepercayaan masyarakat dan mampu memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai landasan berpikir dan perilaku pemerintah.

Berbagai permasalahan yang ada dikarenakan sebagai berikut:

1. Belum tertatanya dengan baik manajemen penyusunan dan/atau pencairan anggaran, yang berakibat akan memberi peluang terjadinya inefisien dan penyimpangan yang tidak dikehendaki
2. Masih lemahnya manajemen internal di berbagai instansi pemerintah ditandai dengan masih lemahnya sistem koordinasi pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi kinerja kebijakan dan program pembangunan, yang berpengaruh kepada kinerja aparatur dan kualitas pelayanan publik
3. Masih lemahnya penerapan aturan disiplin dan penjatuhan sanksi terhadap aparatur yang melakukan pelanggaran.

Sedangkan tantangan yang harus dihadapi antara lain:

1. Belum terbangunnya komitmen moral bersama secara utuh dari segenap unsur aparatur negara untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik
2. Masih lemahnya manajemen internal di berbagai instansi pemerintah
3. Belum memadainya upaya peningkatan kesejahteraan pns
4. Belum terlaksananya penataan sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan penyelenggaraan negara secara komprehensif yang berakibat pada belum tercapainya produktivitas, efektivitas dan efisiensi kerja, dan sekaligus berakibat pada rendahnya mutu pelayanan publik
5. Masih lemahnya pemahaman dan keterampilan para aparatur negara untuk menerapkan nilai-nilai atau prinsip-prinsip *good public governance* dalam setiap pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan dan
6. Belum terjalinnya sinergitas antara aparatur negara, dunia usaha dan masyarakat dalam upaya membangun tata pemerintahan yang baik

Untuk itu, dalam menghadapi berbagai permasalahan dan tantangan tersebut, pemerintah terus berupaya untuk meningkatkan komitmen moral segenap aparatur negara dan dunia usaha serta masyarakat untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik meningkatkan efektivitas sistem pengawasan dan mempercepat tindak lanjut hasil pengawasan dan pemeriksaan meningkatkan profesionalitas sumber daya manusia aparatur melalui penyelenggaraan berbagai pendidikan dan pelatihan (diklat) baik struktural, fungsional, maupun diklat teknis yang diikuti.

B. Identifikasi Masalah

1. Masih lemahnya manajemen internal di berbagai instansi pemerintah ditandai dengan masih lemahnya sistem koordinasi pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi kinerja kebijakan dan program pembangunan
2. Belum terbangunnya komitmen moral bersama secara utuh dari segenap unsur aparatur negara untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*)

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* di kantor Kecamatan sidamulih Kab. Pangandaran?
2. Apa faktor pendukung pelaksanaan *good governance* di kantor Kecamatan Sidamulih Kab. Pangandaran?
3. Bagaimana implikasi pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* terhadap integritas kerja di kantor Kecamatan Sidamulih Kab. Pangandaran?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menggambarkan proses pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* di kantor Kecamatan Sidamulih Kab. Pangandaran
2. Untuk mengetahui dan menggambarkan faktor pendukung dalam pelaksanaan *good governance*
3. Untuk mengetahui dan menggambarkan implikasi pelaksanaan *good governance* terhadap integritas kerja

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini turut mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dalam mengembangkan Ilmu Manajemen Pemerintahan dan Birokrasi Pemerintahan
2. Secara praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan masukan bagi pihak terkait agar dapat mengetahui apa potensi dan kendala untuk menerapkan praktek tata pemerintahan yang baik serta menjaga Integritas kerja.

F. Kerangka Pemikiran

1. Lembaga Administrasi Negara mengartikan *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service*. *Governance* ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut UNDP (1997) menyebutkan Prinsip-Prinsip Good Governance:

1. Partisipasi (*Participation*)
2. Aturan hukum (*Rule of Law*)
3. Transparansi (*Transparency*)
4. Daya tanggap (*Responsiveness*)
5. Berorientasi konsensus (*Consensus Orientation*)
6. Keadilan (*Equity*)
7. Efektivitas dan Efisiensi (*Efficiency and Effectiveness*)

8. Akuntabilitas (*Accountability*)

9. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pelaksanaan adalah proses, cara, perbuatan melaksanakan (rancangan, keputusan, dsb).

Pelaksanaan adalah tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan. Majoe dan Wildavsky mengemukakan pelaksanaan sebagai evaluasi. Browne dan Wildabsky mengemukakan bahwa pelaksanaan adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan.

Menurut Wahab (2001: 65), Pelaksanaan atau implementasi sebagai berikut:

“Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat-pejabat, kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.

Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang/berkepentingan baik pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mewujudkan cita-cita/tujuan yang telah ditetapkan.

Sedangkan menurut (Harsono,2002:67), mengungkapkan pelaksanaan atau implementasi sebagai berikut:

“Implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan

dalam rangka penyempurnaan suatu program”.

Pengertian implementasi yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa implementasi adalah suatu kebijakan dalam penyelesaian keputusan demi tercapainya tujuan yang baik dengan bergantung bagaimana implementasi yang berjalan dengan baik dalam melaksanakan proses penyempurnaan akhir. Oleh karena itu suatu pelaksanaan baik diharapkan dalam setiap program untuk terciptanya tujuan yang diharapkan.

UNDP (1997) mendefinisikan *good governance* sebagai sebuah konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. *Good governance* bukan semata mencakup relasi dalam pemerintahan, melainkan mencakup relasi sinergis dan sejajar antara pasar, pemerintah dan masyarakat.

Michael Bratton dan Donald Rothchild (1994) merangkum beberapa pengertian *governance*:

1. *Governance* adalah sebuah pendekatan konseptual yang bisa memberi kerangka bagi analisis komparatif pada level politik makro;
2. *Governance* sangat menaruh perhatian pada *pertanyaan* besar tentang hakekat konstitusional yang mengabadikan aturan main politik;
3. *Governance* mencakup intervensi kreatif oleh aktor-aktor politik pada perubahan struktural yang menghalangi pengembangan potensi manusia;
4. *Governance* adalah sebuah konsep yang menekankan hakekat interaksi antara negara dan aktor-aktor sosial serta di antara aktor-aktor sosial itu sendiri

5. *Governance* menunjuk pada tipe khusus hubungan antara aktor-aktor politik yang menekankan aturan main bersama dan sanksi-sanksi sosial ketimbang kesewenang-wenangan.

Jadi, dalam definisi sederhananya *good governance* merupakan pola hubungan yang sinergis antara komponen pemerintah (negara/state), swasta (business) dan rakyat (people/citizen) yang saling berinteraksi untuk melengkapi satu sama lainnya dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dengan satu tujuan bersama yaitu kesejahteraan rakyat.

2. Integritas merupakan salah satu atribut terpenting/kunci yang harus dimiliki seorang pemimpin. Integritas adalah suatu konsep berkaitan dengan konsistensi dalam tindakan-tindakan, nilai-nilai, metode-metode, ukuran-ukuran, prinsip-prinsip, ekspektasi-ekspektasi dan berbagai hal yang dihasilkan. Orang berintegritas berarti memiliki pribadi yang jujur dan memiliki karakter kuat. Integritas itu sendiri berasal dari kata Latin "*integer*", yang berarti:

- a. Sikap yang teguh mempertahankan prinsip, tidak mau korupsi, dan menjadi dasar yang melekat pada diri sendiri sebagai nilai-nilai moral.
- b. Mutu, sifat, atau keadaan yang menunjukkan kesatuan yang utuh sehingga memiliki potensi dan kemampuan yang memancarkan kewibawaan; kejujuran.

Definisi Integritas kerja menurut kamus kompetensi integritas kerja adalah bertindak konsisten sesuai dengan kebijakan dan kode etik. memiliki keinginan

dan pemahan untuk menyelesaikan diri dengan kebijakan dan etika tersebut, dan bertindak secara konsisten walaupun sulit untuk melakukannya (Edratna,2007).

Menurut Edratna (2007) integritas seorang bawahan maupun calon pemimpin dapat dilihat dari beberapa hal, yaitu:

- a. Kode etik yang telah dilakukan
- b. Bagaimana cara mengatasi *Conflict Interest* yang terjadi.
- c. Memiliki sifat *risk taker* atau *risk avoider*
- d. Komitmen terhadap organisasi
- e. Perhatian terhadap sesama

Penjelasan di atas menyimpulkan bahwa integritas merupakan suatu tindakan dengan kode etik berkaitan dengan tugas seorang perangkat atau aparatur pemerintahan.

Gambar 1.1

Skema Kerangka pemikiran Prinsip-Prinsip *Good Governance* terhadap Integritas Kerja

