

DINAMIKA PELAKSANAAN *GOOD GOVERNANCE* DI INDONESIA (DALAM PERSPEKTIF YURIDIS DAN IMPLEMENTASI)

THE DYNAMICS OF *GOOD GOVERNANCE* IMPLEMENTATION IN INDONESIA (IN THE JURIDICAL AND IMPLEMENTATION PERSPECTIVE)

Andi Hakim

Gedung Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No.6 Jakarta Pusat
e-mail: hakimcinere@gmail.com

(Diterima 11 November 2015, Direvisi 21 Mei 2016, Disetujui 2 Juni 2016)

Abstrak

Perkembangan paradigma masyarakat modern untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang baik (*good governance*) diseluruh dunia menuntut pembaharuan terhadap sistem pemerintahan yang diharapkan bisa dijalankan berlandaskan prinsip akuntabilitas, profesional, transparan, partisipatif, efektif dan efisien, serta memenuhi rasa keadilan masyarakat. Gerakan tersebut juga berlangsung di Indonesia terutama sejak era reformasi dan prinsip-prinsip serta tujuan *good governance* sejalan dengan prinsip dan cita-cita bangsa Indonesia yang termuat dalam UUD 1945. Aktualisasi gerakan *good governance* di Indonesia bisa terlihat dengan banyak dibuatnya regulasi (aturan hukum) dan dibentuknya institusi-institusi baru pasca reformasi sebagai upaya mewujudkan *good governance*. Dalam perkembangannya, upaya tersebut belum dapat menghasilkan perubahan yang nyata, dimana kualitas pelayanan publik pemerintah masih sangat rendah, tingkat korupsi masih tinggi serta tingkat daya saing Indonesia yang masih tertinggal dari negara-negara lain. Kondisi ini membuat pemerintah perlu untuk menerapkan strategi kebijakan dalam melakukan reformasi institusional yang berbasis kondisi faktual (pendekatan kontekstual) yang ada di Indonesia, sehingga kebijakan yang dibuat lebih sesuai dengan permasalahan yang ada dan lebih realistis untuk dapat dilaksanakan oleh pemerintah.

Kata kunci : tata kelola pemerintahan yang baik, reformasi institusional, pendekatan kontekstual.

Abstrak

The development of modern citizen paradigm for creating the *good governance* system through the world demands the innovation of the governance system which is expected to be managed based on the principle of accountability, professionalism, transparency, participative, effectiveness, efficiency, and with the sense of social judicature. *Good governance* movement has been occured in Indonesia particularly since the reform era with the principles and the aim of *good governance* along with the principles and the dreams of Indonesia which stated in UUD 1945. The actualization of *good governance* in Indonesia signed by many forms of regulation and the form of new institutions in the post reform as the effort for implementing the *good governance*. In the process of implementing the *good governance*, it can not provide the significant changes as a result, shows that the quality of government public administration remains low, the number of corruption remains on top, and the competitiveness of Indonesia which left behind compared to other countries. This condition alarms the government who needs to apply the policy strategy in implementing the institutional reform based on the factual condition (contextual approach) in Indonesia, hence the policy making is more appropriate according to the actual problem and more realistic to be run by the government.

Keywords: the management of *good governance*, institutional reform, contextual approach.

PENDAHULUAN

Pemikiran tentang pengelolaan pemerintahan di dunia terus berkembang mengikuti dinamika yang terjadi baik di dalam negara itu sendiri maupun dinamika yang terjadi di dunia internasional, terutama terkait dengan perkembangan masyarakat modern. Tidak terkecuali di Indonesia, sebagai sebuah negara

berkembang, dinamika masyarakat Indonesia untuk mewujudkan modernisasi sistem manajemen atau tatalaksana pemerintahan menjadi hal yang tidak bisa dihindari lagi, batas-batas wilayah kedaulatan negara seolah tidak berdaya membendung arus kuat pemikiran modernisasi yang terjadi di negara-negara maju, khususnya modernisasi dalam pengelolaan pemerintahan. Dalam

sebuah tatanan masyarakat modern saat ini, dinamika akan terus terjadi dan sistem akan terus bertransformasi dan itulah yang membedakan dengan sistem tradisional. Hal tersebut diungkapkan oleh Caiden (1969) mengenai kemampuan sistem modern dalam bertransformasi dan berkembang mengikuti dinamika yang terjadi.

“the ability of modernized system to deal with continous systematic transformation distinguishes them from all previous historical transformation, which only created closed systems. Moderinization is a revolution that transforms an order unaccutomed to systematic change to an order based on ceaseless change.

Kettl dan Milward (1996) menjelaskan *“Global Public Management Reform”* yang terjadi dibanyak negara-negara di dunia berfokus pada 6 hal:

1. *How can governments find ways to squeeze more services from the same or a smaller revenue base?*
2. *How can government use market-style incentives to root out the pathologies of bureaucracy; how can traditional bureaucratic command-and-control mechanisms be replaced with market strategies that will change the behavior of program managers?*
3. *How can government use market mechanisms to give citizens (now often called “customers”) greater choices among services or at least encourage greater attention to serving customers better?*
4. *How can government make programs more responsive? How can government decentralize responsibility to give front-line managers greater incentives to serve?*
5. *How can government improve its capacity to devise and track policy? How can government separate its role as a purchaser of services (a contractor) from its role in actually delivering services?*
6. *How can governments focus on outputs and outcomes instead of processes or*

structures?How can they replace top-down, rule-driven systems with bottom-up, results-driven system?

Gerakan reformasi global ini pada akhirnya memunculkan paradigma baru dalam tata kelola pemerintahan yaitu dengan terbitnya buku *Reinventing Government* yang ditulis oleh Osborn and Gaebler pada tahun 1992, dimana ditawarkan konsep baru pengelolaan pemerintahan yang dikenal dengan istilah *“New Public Management”*. Dimana pemikiran utama dalam paradigma ini menurut Denhard (2007) adalah penggunaan pendekatan mekanisme pasar atau *private sector* (bisnis) untuk dengan tujuan mewujudkan pemerintahan yang lebih efektif dengan slogan utamanya *“Steering rather than rowing”*.

Paradigma yang telah banyak berkembang diberbagai negara seperti di New Zealand, Australia, Britania Raya, dan Amerika Serikat dianggap sebagai suatu standar baru yang ideal dalam menjalankan pemerintahan. Meskipun pada akhirnya paradigma ini mendapatkan kritikan dari paradigma baru dalam pengelolaan pemerintahan yang akarnya berasal dari 4 teori dasar yaitu *theories of democratic citizenship, models of community and civil society, organizational humanism and the new public administration, and postmodern public administration*. Maka lahirlah *New Public Service* yang menekankan bahwasanya *“Government shouldn’t be run like a business; it should be run like a democracy”*, di mana dalam paradigma baru ini masyarakatlah yang menjadi fokus utama dengan prinsip dasar keadilan dan kesamaan, hubungan pemerintah dengan masyarakatnya tidak dipandang sebagai pedagang dan pelanggan, akan tetapi mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Gerakan reformasi global seperti yang dijelaskan di atas dan melahirkan konsep pemikiran baru dalam pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagaimana yang telah banyak dipraktikkan pada negara-negara maju, sebenarnya juga

telah dimulai sejak lama di Indonesia, contohnya dalam Ketetapan MPRS No.X/MPRS/1966, dalam keputusan ini kepala pemerintahan yang saat itu secara *de facto* di pegang oleh Jenderal Soeharto melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap organisasi administrasi di dalam pemerintahan dengan dua tujuan yaitu, pertama untuk memastikan penting atau tidaknya keberadaan suatu organisasi-organisasi pemerintahan saat itu. Dan kedua, untuk memastikan apakah pembentukan dan keberlangsungan organisasi-organisasi pemerintahan yang ada saat itu sesuai dengan konstitusi yang berlaku. Menurut Lee dan Samonthe (1970) inilah awal dari reformasi administrasi (pemerintahan) yang terjadi di Indonesia dan ini telah memicu untuk dilakukannya reformasi-reformasi lain pada saat itu dalam rangka mewujudkan *good governance* di Indonesia.

Gerakan ini mulai menguat kembali di Indonesia setelah terjadinya peristiwa reformasi pada tahun 1998. Di mana krisis multidimensional yang terjadi setelah lengsernya kekuasaan orde baru menimbulkan dorongan yang kuat dari masyarakat untuk mewujudkan sistem manajemen pemerintahan yang lebih profesional dan terutama menekankan pada sistem pemerintahan yang bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme, yang telah menjadi isu sentral dalam setiap gerakan reformasi di Indonesia saat itu, sampai pada akhirnya lahirlah gerakan reformasi birokrasi.

Reformasi tahun 1998 dijadikan momentum oleh bangsa Indonesia dan dijadikan tonggak perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek kelembagaan (*organization*), ketataksanaan (*business process*), dan sumber daya manusia (*civil servant*). Selanjutnya melalui Undang-undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (UU RPJPN), reformasi birokrasi dimasukkan sebagai salah satu agenda utama untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Inilah salah satu upaya yang nyata dari pemerintah Indonesia pasca reformasi 1998 dalam usaha mewujudkan *good governance* dalam kerangka yuridis formil. Hal ini sangatlah penting karena gerakan perubahan menuju sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik serta modern di Indonesia mulai terlihat komitmen yang nyata dan tidak hanya berkembang sebatas wacana, bukan hanya melalui UU RPJPN saja pemerintah berupaya untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia, sejumlah Undang-undangan lain baik yang muncul dan sebelum Undang-Undang tersebut di atas juga sudah begitu banyak dibuat, artinya dukungan secara yuridis yang dilakukan pemerintah untuk memberikan landasan hukum dalam setiap usaha mewujudkan pemerintahan yang baik dan profesional sesuai dengan harapan masyarakat dapat dikatakan lebih dari cukup.

Hal tersebut tidak berhenti sampai di sana, namun pemerintah semenjak reformasi tahun 1998 juga secara proaktif membentuk baik lembaga negara baru, komisi, badan, dan berbagai bentuk organisasi seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR), Ombudsman, Pusat Penilaian dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), dan sejumlah lembaga, komisi, dan badan-badan lainnya, dengan maksud agar pelaksanaan dari kebijakan-kebijakan pemerintah dalam mewujudkan *good governance* semakin cepat terwujud dan membuahkan hasil yang positif. Sejumlah Undang-Undang dan regulasi pun dibuat sebagai landasan yuridis berdirinya organ-organ baru dalam sistem ketatanegaraan tersebut dan untuk semakin memperkuat kinerja lembaga atau badan-badan baru tersebut sesuai dengan fungsi dan peran yang telah ditetapkan.

Progresifitas Indonesia sebagai negara berkembang dalam mengadopsi konsep *good governance* dalam tataran yuridis formil dan institusional dengan menghasilkan begitu banyak aturan hukum (*laws*) dan pembentukan organ-organ baru (*new agents*) dalam tubuh pemerintahan di Indonesia seringkali

menjadikan pemerintah terlihat menjadi lebih baik dari sebelumnya. Namun apabila diperhatikan dari perspektif implementasi, penerapan aturan dan optimalisasi fungsi dan peran-peran organ baru tersebut masih tidak maksimal. Inilah yang menjadi fenomena di banyak negara berkembang seperti Indonesia dalam mewujudkan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Ada dua praktek menurut Andrews (2013) yang pada umumnya terjadi dalam reformasi sistem pemerintahan di negara-negara berkembang berdasarkan data Bank Dunia:

1. Institusi pemerintah pusat seperti kementerian menjadi agen-agen reformasi utama (*key reformers*) sementara pihak-pihak lain yang akan terlibat dalam pelaksanaan atau implementasi dari reformasi tersebut jarang sekali dilibatkan. Hal ini menunjukkan bahwasanya pembuat kebijakan dipusatlah yang akan memimpin reformasi institusional, sementara keterlibatan pihak-pihak yang akan mematuhi atau melaksanakan regulasi baru tersebut dianggap tidak penting.
2. Reformasi sistem pemerintahan selalu berorientasi pada mekanisme formal dalam melakukan perubahan institusional. Diantaranya melalui pembuatan Undang-undang, prosedur-prosedur baru, dan sistem.

Dari pembahasan latar belakang tersebut di atas, jurnal ini akan membahas dinamika negara berkembang seperti Indonesia dalam upaya mewujudkan *good governance* dalam kerangka kebijakan reformasi pemerintahan (*governance reform*) atau administratif dalam perspektif yuridis maupun implmentasi. Hal ini menarik karena Indonesia sebagai sebuah negara berkembang memiliki *distinctive characteristic* (karakteristik khusus) dari sisi politik, hukum, sosial, budaya, yang tentunya akan berbeda dengan negara-negara maju yang telah lebih dahulu mengembangkan konsep dan melaksanakan *good governance* dalam sistem pemerintahan di negara tersebut.

Beberapa pertanyaan yang muncul

kemudian adalah, *pertama*, Apakah dinamika *good governance* di Indonesia yang terefleksikan dengan aksi yang progresif dalam perspektif yuridis dan juga pembentukan organ-organ baru dalam struktur tubuh negara Indonesia yang dianggap penting keberadaan dan fungsinya telah diimbangi oleh implementasi atau pelaksanaan yang juga progresif dalam mewujudkan pemerintahan yang profesional, bersih, dan melayani sesuai dengan harapan seluruh bangsa Indonesia?, *kedua*, bagaimana hasil yang telah dicapai atau dampak apa yang telah diciptakan setelah dibuatnya berbagai regulasi dan terbentuknya organ-organ baru tersebut dalam sistem pemerintahan Indonesia?, *ketiga*, strategi apa yang dirasakan dapat mengoptimalkan upaya mewujudkan *good governance* di Indonesia?

PEMBAHASAN

Good Governance Dalam Konstitusi Indonesia

Konsep negara hukum menurut Asshidiqie (2005) terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum. Hukum tertinggi di Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara 1945 (UUD 1945) sebagai wujud perjanjian sosial tertinggi, konstitusi memuat cita-cita yang akan dicapai dengan pembentukan negara dan prinsip-prinsip dasar pencapaian cita-cita tersebut. UUD 1945 menurut Asshidiqie (2005) sebagai konstitusi bangsa Indonesia merupakan dokumen hukum dan dokumen politik yang memuat cita-cita, dasar-dasar, dan prinsip-prinsip penyelenggaraan kehidupan nasional.

Cita-cita pembentukan negara dikenal dengan istilah tujuan nasional yang tertuang dalam alinea ke empat, yaitu a). melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; b). memajukan kesejahteraan umum; c) mencerdaskan kehidupan bangsa;

dan d). Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Cita-cita tersebutlah menurut Asshidiqie (2005) yang akan dicapai dengan pelaksanaan *good governance* dengan kata lain segala upaya pelaksanaan *good governance* harus diorientasikan untuk mewujudkan cita-cita tersebut dan dilaksanakan berdasarkan Pancasila.

Norma-norma dalam UUD 1945 menurut Asshidiqie (2005) tidak hanya mengatur kehidupan politik tetapi juga kehidupan ekonomi dan sosial. Sebagai konstitusi politik, UUD 1945 mengatur masalah susunan kenegaraan, hubungan antar lembaga-lembaga negara, dan hubungannya dengan warga negara. Hal ini misalnya di atur dalam Bab I tentang Bentuk Kedaulatan, Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara, Bab V tentang kementerian Negara, dsb. Sebagai konstitusi ekonomi menurut Asshidiqie (2005) UUD 1945 juga mengatur bagaimana sistem perekonomian nasional seharusnya disusun dan dikembangkan. Ketentuan utama UUD 1945 tentang sistem perekonomian nasional dimuat dalam Bab XIV pasal 33.

Selanjutnya, UUD 1945 juga adalah konstitusi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Bangsa Indonesia mencita-citakan kehidupan bersama yang adil dan bermakmuran, dan sekaligus makmur yang berkeadilan. Oleh karena itu, UUD 1945 dapat kita sebut sebagai Konstitusi Keadilan Sosial (*Sosial Justice Constitution*), sehingga norma yang tercermin dalam pelbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan serta dokumen-dokumen kebijakan tertulis lainnya, dan semua tindakan-tindakan pemerintah yang tercermin dalam program pembangunan disertai anggaran pendapatan dan belanja negara dan daerah masing-masing, hendaknya diorientasikan untuk meningkatkan kualitas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya, sebagai Konstitusi sosial, menurut Asshidiqie (2015) UUD 1945 juga mengatur tata kehidupan bermasyarakat terutama dalam Bab X tentang

warga negara dan penduduk khususnya Pasal 27 dan Pasal 28, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, Bab XIII tentang pendidikan dan Kebudayaan, dan Bab XIV tentang perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Rakyat Khususnya Pasal 34.

Ketentuan-ketentuan tersebutlah yang harus menjadi dasar penyelenggaraan *good governance* baik dalam domain negara, masyarakat, atau pun pasar. Ketentuan ketentuan tersebut selalu harus dielaborasi secara konsisten dengan cita-cita dan dasar negara, sekaligus harus mengantisipasi dan memberikan solusi tantangan zaman untuk mewujudkan demokrasi politik, demokrasi ekonomi, dan demokrasi sosial. Dari hal tersebut menurut Asshidiqie (2009) terdapat jalinan erat antara konsepsi *good governance* dengan konsepsi negara hukum yaitu, pertama, prinsip-prinsip negara hukum merupakan kerangka bagi *good governance*, dan kedua, substansi *good governance* merupakan pelaksanaan dari prinsip-prinsip negara hukum itu sendiri.

Dari beberapa penjelasan di atas kita bisa menangkap benang merah yang terdapat antara konsep *good governance* sebagai sebuah paradigma modern dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi atau konstitusi di Indonesia, di mana terdapat kesamaan nilai-nilai dan tujuan antara apa yang termaktub didalam UUD 1945 dengan tujuan dari diwujudkannya *good governance* dalam sistem pemerintahan. Hal ini menandakan bahwasanya sejak proses perumusan UUD 1945 sampai disahkan oleh para *founding fathers* kita saat itu, mereka sudah menyadari pentingnya sistem pemerintahan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip *good governance* meskipun hal tersebut dinyatakan dalam konteks perumusan kalimat yang berbeda. Mereka telah menyadari bahwasanya UUD 1945 harus diwujudkan sebagai sebuah landasan yuridis dalam mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang baik sehingga dapat mewujudkan keadilan sosial dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip yang sama dengan apa yang ada dalam prinsip-prinsip *good governance* seperti demokrasi,

partisipasi, musyawarah (*consensus*), kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat (*equity*).

Berdasarkan hal tersebut, kita bisa menyimpulkan bahwasanya *good governance* merupakan paradigma yang secara erat berkaitan dengan konstitusi negara kita karena secara implisit tercantum didalam UUD 1945.

Perkembangan Paradigma *Good Governance* di Indonesia

Good Governance dalam beberapa dekade terakhir ini telah menjadi sebuah paradigma yang mengglobal dalam hal pengelolaan pemerintahan. Paradigma ini muncul sebagai sebuah pembaharuan terhadap sistem pemerintahan yang diharapkan bisa dijalankan berlandaskan prinsip akuntabilitas, profesional, transparan, partisipatif, efektif dan efisien, serta memenuhi rasa keadilan masyarakat. Terlebih lagi di Indonesia, semenjak dimulainya era reformasi tahun 1998 *good governance* menjadi sebuah paradigma yang menjadi harapan setiap masyarakat bisa membawa perubahan dalam sistem tata kelola pemerintahan. Dalam pandangan masyarakat *good governance* diharapkan bisa melahirkan sinergi antara pemerintah (*government*), swasta (*private sector*) dan masyarakat (*civil society*). Dengan kata lain Indonesia yang sejak 32 tahun berada pada masa kekuasaan orde baru dengan sistem pemerintahan yang sentralistik dan begitu mendominasi diharapkan berubah dengan penerapan paradigma *good governance* tersebut.

Tuntutan untuk mewujudkan *good governance* menurut Asshidiqie (2000) muncul seiring dengan kritik terhadap birokrasi pemerintahan yang berkembang tak terkendali dan memasuki semua wilayah kehidupan masyarakat sehingga terjadi masyarakat hiperegulasi. Birokrasi pemerintahan menjadi sangat gemuk menurut Asshidiqie (2009) karena dibentuk dengan paradigma *parkinson law*, sehingga lamban dan syarat dengan unsur Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Permasalahan yang disebutkan di atas, merupakan

beberapa hal paling nyata yang terjadi dan dirasakan masyarakat dalam sistem pemerintahan di Indonesia baik sebelum era reformasi hingga saat ini. Selama beberapa dekade sistem pemerintahan di Indonesia berjalan, masyarakat merasakan bahwa pemerintah tidak berperan secara optimal dalam mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi, sehingga begitu munculnya paradigma baru ini dan didukung oleh momentum yang tepat saat reformasi tahun 1998, masyarakat menjadikan reformasi pemerintahan (*governance reform*) sebagai salah satu agenda utama yang harus segera di wujudkan demi memenuhi impian masyarakat untuk menjadikan pemerintahan di Indonesia berjalan sesuai prinsip-prinsip *good governance*.

Dalam konteks pemahaman paradigma tersebut di Indonesia, pemahaman yang muncul di masyarakat berbeda beda, sebagian besar masyarakat memahami bahwasanya dengan *good governance* Indonesia akan memiliki kualitas pemerintahan yang lebih baik, bebas dari KKN, dan masyarakat bisa menjadi lebih sejahtera, hal ini menjadi harapan dan impian masyarakat Indonesia karena selama 32 tahun era orde baru masyarakat merasakan bahwasanya pemerintahan terutama birokrasi feodal yang menjalankan roda pemerintahan dinilai tidak efektif dan efisien, syarat dengan kegiatan KKN, dan tidak mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya, paradigma *good governance* juga dipahami sebagai sebuah transformasi pemerintahan yang ada pada negara berkembang yang biasanya masih kental dengan nilai-nilai patrimonial, feodalisme, formalitas menuju sistem pemerintahan modern yang efektif dan profesional dengan menjunjung nilai-nilai akuntabilitas, trans-paransi, partisipasi, serta keadilan.

Adapun pemahaman paradigma *good governance* dijabarkan oleh Kementerian PAN dan RB sebagai berikut:

1. Mendudukan peran pemerintah lebih sebagai katalisator, regulator, fasilitator, pengarah, pembina, dan pengawas

- penyelenggaraan urusan pemerintah.
2. Perlindungan HAM dan pelaksanaan demokrasi.
 3. Pemerataan pendapatan dan pengurangan kemiskinan.
 4. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjamin kepastian hukum, keterbukaan, profesional, dan akuntabilitas.

Perkembangan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia

Sejak tahun 2004 usaha untuk mewujudkan *good governance* sudah mulai dilakukan secara lebih terarah, dengan dibuatnya kajian rencana tindak reformasi birokrasi oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) sebagai upaya pemerintah untuk melakukan perbaikan terutama dalam sektor birokrasi yang berperan besar dalam menjalankan sistem pemerintahan di Indonesia sejak jaman kemerdekaan. Karena harus disadari bahwasanya birokrasi adalah merupakan perangkat utama yang menjalankan roda pemerintahan, oleh karenanya birokrasi memiliki peranan yang penting dalam menentukan keberlangsungan suatu pemerintahan disuatu negara, apabila kondisi birokrasi yang ada rusak maka cita-cita masyarakat untuk mewujudkan *good governance* akan sangat sulit terealisasi.

Reformasi birokrasi dilaksanakan sebagai upaya nyata mengatasi problem tersebut, karena sejak berlangsungnya reformasi 1998, perbaikan birokrasi yang dicanangkan pemerintah belum berjalan dengan optimal bahkan cenderung semakin mengkhawatirkan. Pada intinya latar belakang dilaksanakannya reformasi di birokrasi adalah sebagai berikut:

1. Praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) masih berlangsung hingga saat ini
2. Tingkat kualitas pelayanan publik yang belum mampu memenuhi harapan publik
3. Tingkat efisiensi, efektivitas, dan produktivitas yang belum optimal dari birokrasi pemerintahan
4. Tingkat transparansi dan akuntabilitas birokrasi pemerintahan yang masih rendah

5. Tingkat disiplin dan etos kerja pegawai yang masih rendah

Dilaksanakannya reformasi birokrasi sejak tahun 2004 sampai saat ini, diharapkan akan semakin mengakselerasi usaha pemerintah secara sistematis dan terarah dalam mewujudkan *good governance*. Karena reformasi birokrasi adalah upaya perubahan yang mendasar dalam sistem pemerintahan yang mencakup tiga aspek utama yaitu kelembagaan (*institutional*), ketatalaksanaan (*business process*), dan sumberdaya manusia (*civil servant*).

Struktur Ketatanegaraan

Setelah masa reformasi sejak tahun 1998 dan berkembangnya paradigma *good governance* di Indonesia, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Menurut Asshiddiqie (2006), beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independent dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut.

Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
5. Mahkamah Konstitusi (MK);
6. Mahkamah Agung (MA);
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki constitutional importance lainnya, seperti:

1. Komisi Yudisial (KY);
2. Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
3. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
4. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
5. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
6. Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga

memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;

7. KPK juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
8. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOM-NAS-HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.

Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:

1. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
2. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
3. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);

Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:

1. Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
2. Komisi Pendidikan Nasional;
3. Dewan Pertahanan Nasional;
4. Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
5. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
6. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
7. Badan Pertanahan Nasional (BPN);
8. Badan Kepegawaian Negara (BKN);
9. Lembaga Administrasi Negara (LAN);
10. Lembaga Informasi Nasional (LIN).

Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti: Menteri dan Kementerian Negara;

1. Dewan Pertimbangan Presiden;
2. Komisi Hukum Nasional (KHN);
3. Komisi Ombudsman Nasional (KON);
4. Komisi Kepolisian;
5. Komisi Kejaksaan
6. Komisi Aparatur Sipil Negara.

Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:

1. Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;

2. Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
3. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
4. BHMN Perguruan Tinggi;
5. BHMN Rumah Sakit;
6. Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
7. Ikatan Notaris Indonesia (INI);
8. Persatuan Advokat Indonesia (Peradi);

Regulasi terkait *Good Governance*

Tidak hanya bertambahnya lembaga-lembaga dan institusi independen yang banyak berdiri pasca reformasi, sejumlah peraturan baik itu Undang-Undang maupun aturan lain yang setingkat maupun dibawah Undang-Undang pun dibuat untuk mewujudkan cita-cita dan harapan masyarakat yaitu adanya tatalaksana pemerintahan yang baik (*good governance*). Berikut adalah beberapa peraturan yang terkait dengan upaya mewujudkan *good governance* di Indonesia terutama pasca reformasi 1998.

1. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara.
2. Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.
3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
4. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
5. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
6. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.
7. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Economic, Social, And Cultural Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Dan Budaya).

8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik).
9. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia.
10. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
11. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.
12. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan.
13. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.
14. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketujuh Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian.
15. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.
4. Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Per/15/M.Pan/7/2008 Tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi.
5. Peraturan Presiden No.5 tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014 (Prioritas Nasional I: Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola)
6. Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025
7. Peraturan Menteri PAN dan RB No 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014
8. Peraturan Menteri PAN dan RB No.9 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Road Map Reformasi Birokrasi Kementerian Lembaga atau Pemerintah.
9. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 38 Tahun 2012 tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik.
10. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Regulasi terkait pelaksanaan Reformasi Birokrasi

1. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/Kep/M.Pan/7/2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
2. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25/KEP/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah
3. Undang-undang No.17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (Reformasi birokrasi untuk meningkatkan profesionalisme aparatur negara dan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik)
1. Pasal 5 Ayat (1) Dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme
3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
5. Inpres Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi
6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2009 Tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Apabila kita melihat fakta di atas, dari aspek yuridis dan kelembagaan, upaya yang dilakukan pemerintah dalam mewujudkan *good governance* bisa dikatakan sangatlah besar dan progresif. Banyak sekali aturan baik itu Undang-undang maupun aturan yang setara maupun yang berada dibawah level Undang-Undang dibuat oleh pemerintah dalam rangka memberikan landasan formil bagi setiap kegiatan dan usaha dalam memperbaiki sistem pemerintahan yang ada. Hal ini artinya, dari perspektif regulasi (yuridis) pemerintah sangatlah mendukung terlaksananya *good governance*.

Pemerintah yang dijalankan oleh birokrasi memang selalu terikat dengan aturan formil dalam melaksanakan setiap kegiatannya, landasan hukum merupakan sesuatu yang wajib sifatnya dalam setiap pelaksanaan kebijakan termasuk kebijakan dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang baik (*good governance*). Terlebih lagi, apabila hal ini dikaitkan dengan birokrasi sebagai agen utama (*key reformers*) dalam proses reformasi birokrasi, aturan formal memang sudah menjadi salah satu ciri utama dari model organisasi birokrasi tradisional (*weberian*) selain dari pada hirarki, pembagian kerja, dan lain-lain. Sehingga tidak mengherankan bahwasanya dalam pelaksanaan kebijakan untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia diwarnai oleh banyaknya aturan-aturan hukum yang dibuat sebagai syarat formal berlangsungnya suatu kebijakan. Terlebih lagi apabila kita melihat hal ini dari sudut pandang Indonesia sebagai negara hukum, dimana aturan hukum dipandang sebagai peraturan yang dibuat oleh penguasa untuk mengatur tingkah laku manusia dalam bermasyarakat dan bersifat memaksa serta memiliki sanksi yang mengikat.

Hal ini bertujuan untuk mengatur tata tertib, menjaga kepentingan masyarakat, serta menjamin kepastian hukum. Maka menjadi suatu keniscayaan apabila dalam suatu negara hukum setiap aktifitas pemerintahan ataupun kebijakan selalu dibuat aturan hukumnya yang menjadi landasan yuridis, karena apabila kebijakan tersebut dilaksanakan

diluar aturan hukum, maka hal tersebut bisa dianggap sesuatu yang ilegal dan tanpa dasar. Selanjutnya terkait dibentuknya lembaga-lembaga atau institusi-institusi baru yang muncul pasca reformasi penulis mengidentifikasi bahwasanya hal ini disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama perubahan UUD 1945 menyebabkan desain kerangka kelembagaan juga dipastikan berubah, selain adanya perubahan dalam konsep struktur dan kekuasaan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga, perubahan juga menghasilkan lembaga-lembaga baru yang sebelumnya tidak ada, sebagai contoh Mahkamah Konstitusi yang muncul setelah perubahan UUD 1945 yang kedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya.

Faktor lainnya yaitu terkait dengan kebutuhan akan adanya lembaga atau institusi baru yang dianggap dapat melaksanakan fungsi dalam mewujudkan sistem pemerintahan yang baik (*good governance*). Diharapkan dengan terbentuknya lembaga tersebut, fungsi pemerintahan yang belum berjalan bisa terlaksana, sistem pelayanan publik menjadi lebih baik, perlindungan terhadap hak-hak masyarakat lebih terjamin, dan pemerintahan yang profesional dan bebas KKN dapat segera terwujud sesuai amanat reformasi. Ide-ide mengenai tumbuhnya lembaga-lembaga atau badan-badan baru juga terjadi di negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Perancis, Inggris, dll. Ide-ide pembaruan kelembagaan dan organisasi baru tersebut dianggap sebagai sebuah proses modernisasi dan pembaruan yang diharapkan dapat menghasilkan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien.

Dalam konteks Indonesia, munculnya lembaga atau badan-badan baru pasca reformasi dan pasca perubahan UUD 1945 juga dipengaruhi oleh kondisi strategi reformasi institusional yang banyak terjadi di negara-negara berkembang sejak era tahun 1990an. Dinamika politik, sosial, ekonomi dan budaya menuntut negara untuk terus berubah termasuk dalam hal kelembagaan. Selain itu pengaruh dari lembaga-lembaga donor yang turut serta dalam pelaksanaan

reformasi institusional seperti World Bank, IMF, ADB, dll, dikarenakan kepentingan mereka juga turut serta dalam mempengaruhi perubahan struktur kelembagaan disuatu negara termasuk Indonesia.

Progres Pelaksanaan *Good Governance* di Indonesia

Tahapan yang terpenting dalam melakukan suatu perubahan termasuk perubahan menuju tatakelola pemerintahan yang baik adalah pelaksanaan (implementasi). Implementasi merupakan langkah nyata dalam mewujudkan suatu perubahan, karena dalam tahapan ini, kebijakan tidak lagi terealisasi sebatas formalitas di atas kertas atau aturan semata (yuridis) tetapi telah diwujudkan dengan aksi yang lebih nyata dan dapat diukur progresitas pelaksanaannya atau keberhasilannya. Dalam meninjau sejauh mana progres serta hasil apa yang telah dicapai oleh pemerintah di Indonesia semenjak bergulirnya era reformasi dalam penerapan *good governance*, dalam jurnal ini penulis akan membahas dari beberapa sektor utama yang bisa digunakan sebagai ukuran yang paling nyata dan mudah dilakukan terhadap

upaya pemerintah dalam mewujudkan *good governance* di Indonesia. Pertama adalah hal yang terkait dengan perkembangan pelayanan publik, selanjutnya mengenai tingkat korupsi di Indonesia, dan terakhir adalah tingkat daya saing Indonesia didunia internasional.

Kondisi Pelayanan Publik

Ombudsman dalam laporan mengenai kepatuhan lembaga dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik (UU Pelayanan Publik) memberikan hasil penilaian kepatuhan di lingkungan Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Non Struktural yang dilaksanakan di 36 (tiga puluh enam) Lembaga, sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asa-asa umum pemerintahan yang baik (*good governance*) serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang dalam penyelenggaraan pelayanan publik, serta mewujudkan tanggung jawab penyelenggara pelayanan publik.

Zona Hijau	Zona Kuning	Zona Merah
<ul style="list-style-type: none"> • ANRI • Konsil Kedokteran Indonesia(KKI) • BPOM • Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah • Komisi Banding Merek • Komisi Banding Paten • Badan Pusat Statistik • LAPAN • Badan Tenaga Nuklir Nasional • Badan Koordinasi Penanaman Modal 	<ul style="list-style-type: none"> • Badan Informasi Geospasial • Badan Nasional Sertifikasi Profesi • LIPI • Komite Akreditasi Nasional (KAN) • Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban • Badan Standarisasi Nasional • Dewan Pers • Komisi Kejaksaan • Komnas HAM • BNP2TKI • Perpustakaan Nasional • Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) • Komisi Informasi Pusat • Badan Perlindungan Konsumen Nasional • Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia • Komnas Perempuan • Komisi Penyiaran Indonesia 	<ul style="list-style-type: none"> • Badan Pertimbangan Kepegawaian • Komite Anti Dumping • Komisi Pengawas Persaingan Usaha • Komisi Kepolisian Nasional • Badan Olahraga Profesional Indonesia • Komite Standar Nasional Untuk Satuan Ukuran

Sumber data: data diolah oleh Peneliti

Dari hasil penelitian tersebut diketahui sebanyak 16,7% atau 6 Lembaga masuk dalam zona merah yang berarti rendah tingkat kepatuhannya dalam pelaksanaan UU Pelayanan Publik. 55,6% atau 20 Lembaga masuk kedalam zona kuning atau zona tengah, yang berarti sedang tingkat kepatuhannya dalam pelaksanaan UU Pelayanan Publik. Dan 27,7% atau 10 Lembaga masuk dalam zona hijau yang berarti tinggi tingkat kepatuhannya dalam pelaksanaan UU 25 Pelayanan Publik.

Dalam penilaian yang dilakukan Ombudsman terhadap beberapa lembaga atau institusi di atas, Ombudsman menggunakan 10 variabel penilaian yang bisa dijadikan tolok ukur mengenai kualitas serta kepatuhan dari masing-masing instansi tersebut dalam melaksanakan pelayanan umum. Berdasarkan keterangan di atas, terlihat bahwasanya masih terdapat banyak lembaga pemerintah atau negara non sturktural yang belum patuh atau sepenuhnya mematuhi pelaksanaan UU Pelayanan Publik. Dari total 36 instansi yang dijadikan sampel, hanya 10 instansi yang berada di zona hijau (mematuhi UU Pelayanan Publik) atau dalam pengertian lain telah dinilai baik dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang memenuhi standar yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sementara sisanya sekita 26 institusi masih belum bisa mewujudkan standar pelayanan yang baik bagi masyarakat.

Hal ini menurut Dwiyanto (2008) tentu saja menjadi perhatian penting terhadap progres pemerintah dalam mewujudkan *good governance* di Indonesia. Mengingat beberapa hal, pertama, dalam pelayanan publik pemerintah, masyarakat, dan pihak swasta dapat berinteraksi secara langsung dan intensif sehingga apabila pelayanan publik yang diberikan berkualitas, maka manfaatnya dapat langsung dirasakan oleh masyarakat dan pihak swasta tersebut. Dan sebagaimana nilai yang ber-laku secara umum bahwasanya apabila masyarakat puas maka tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah akan semakin membaik. *Trust* (kepercayaan) masyarakat ini merupakan

faktor penting dalam rangka mewujudkan *good governance*. Kedua, nilai-nilai yang menjadi ciri *good governance* dapat diterjemahkan secara relatif lebih mudah dalam praktik penyelenggaraan pelayanan publik. *World Governance Indicator* (WGI, 2014) juga mencatat bahwasanya tingkat efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari tahun 1996-2014 belum mengalami perubahan yang berarti, dengan point 37.1 pada tahun 1996, posisi Indonesia berada pada point 54.8 pada tahun 2014.

Selain itu aspek kualitas aturan yang ada juga masih berada pada level yang rendah yaitu di poin 49.0 bahkan jika dibandingkan pada tahun 1996 dimana kualitas aturan yang ada di Indonesia berada pada level 57.4, berarti kualitas aturan yang ada saat ini mengalami penurunan. Hal ini mengindikasikan juga banyaknya regulasi yang dibuat oleh pemerintah untuk mewujudkan *good governance* tidak diiringin oleh peningkatan kualitas aturan itu sendiri dan lebih jauh lagi sering menimbulkan tumpang tindih antar aturan yang ada. Banyaknya regulasi yang dibuat malah menjadikan prosedur pelaksanaan kebijakan menjadi semakin panjang dan rumit sehingga menyulitkan pemerintah sendiri dalam mengeksekusi suatu kebijakan. Ditambah lagi dengan sulitnya mengkoordinasikan berbagai instansi dan pihak lain yang terkait dengan begitu banyaknya aturan tersebut, karena dalam pelaksanaan suatu aturan pasti akan melibatkan banyak pihak di dalamnya.

Tingkat Korupsi di Indonesia

Transparency International, lembaga internasional yang fokus pada perkembangan korupsi di seluruh dunia, mengeluarkan index persepsi korupsi diseluruh dunia tahun 2014, dan Indonesia menempati urutan ranking ke 107 dari 174 negara dengan point 34 setara dengan Djibouti, salah satu negara di Afrika timur, dua tahun sebelumnya 2013 dan 2012 Indonesia mendapatkan poin 32. Hal ini menunjukkan posisi Indonesia dalam persepsi korupsi di tingkat mengalami kemunduran 2 point dari tahun sebelumnya dan hal ini mengindikasikan bahwasanya tingkat

korupsi di Indonesia semakin memburuk dari tahun sebelumnya.

Selanjutnya, KPK dalam laporan tahun 2014 memberikan data terkait jenis tindak perkara korupsi yang terjadi di

Indonesia, ragam jabatan yang menjadi aktor dalam tindak pidana korupsi, jenis instansi di mana tindak pidana korupsi itu terjadi, serta sebaran tindak pidana korupsi berdasarkan wilayah.

TPK BERDASARKAN JENIS PERKARA

No	JENIS PERKARA	2014
1	Pengadaan Barang/Jasa	15
2	Perizinan	5
3	Penyuapan	20
4	Pungutan	6
5	Penyalahgunaan Anggaran	4
6	TPPU	5
7	Merintang Proses KPK	3
JUMLAH		58

Sumber: Laporan KPK Tahunan 2004

PERKARA TPK BERDASARKAN JABATAN

NO	JABATAN	2014
1	Anggota DPR dan DPRD	4
2	Kepala Lembaga/Kementerian	9
3	Duta Besar	
4	Komisioner	
5	Gubernur	2
6	Walikota/Bupati dan Wakil	12
7	Eselon I, II dan III	2
8	Hakim	2
9	Swasta	15
10	Lain-lain	8
JUMLAH		54

Sumber: Laporan KPK Tahunan 2004

PERKARA TPK BERDASARKAN INSTANSI

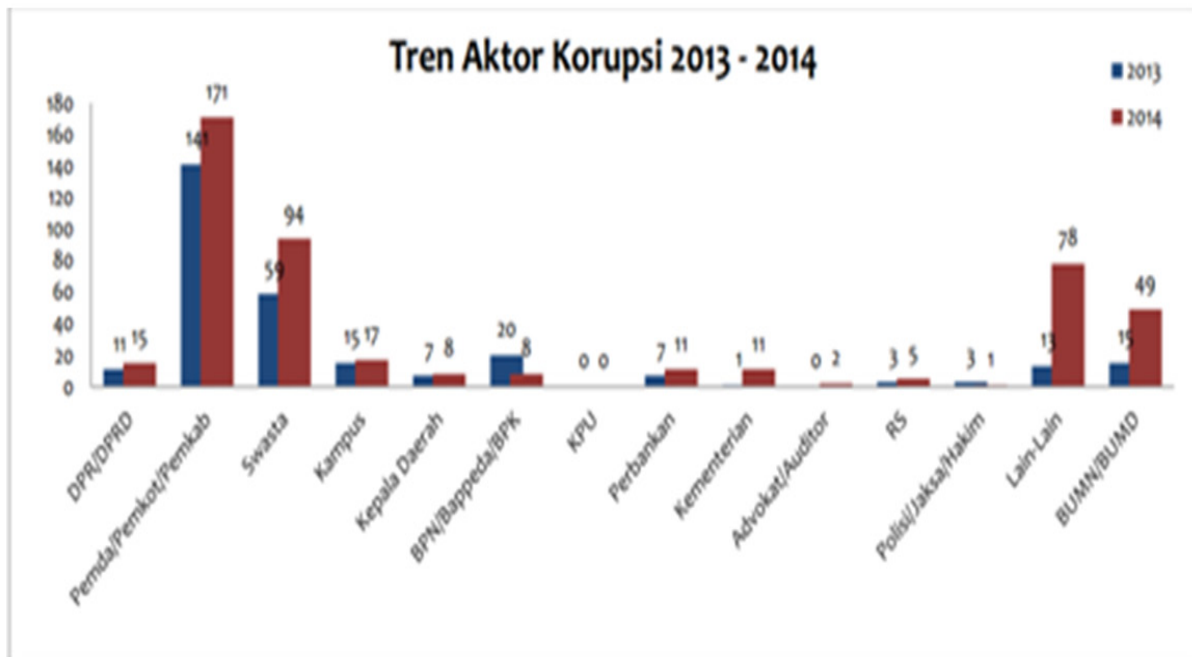
NO	INSTANSI	2014
1	DPR RI	2
2	Kementerian/Lembaga	26
3	BUMN/BUMD	
4	Komisi	
5	Pemerintah Provinsi	11
6	Pemkab/Pemkot	19
JUMLAH		58

Sumber: Laporan KPK Tahunan 2004

Berdasarkan jenis perkara angka tertinggi ada pada kategori penyuapan sebanyak 20 perkara diikuti oleh korupsi pengadaan barang/jasa sebanyak 15 diposisi kedua terbanyak. Untuk kategori jabatan, jumlah terbanyak adalah pihak swasta sebanyak 15 orang, diikuti oleh Walikota/Bupati sebanyak 12 orang, dan diurutan ketiga ada kepala lembaga/kementerian sebanyak 9 orang. Untuk kategori perkara tindak pidana korupsi berdasarkan instansi urutan pertama ditempati Kementerian/Lembaga sebanyak 26 kasus, diikuti oleh Pemkab/Pemkot sebanyak 19 kasus, dan pemerintah Provinsi sebanyak 11 kasus. Mengenai tindak pidana korupsi berdasarkan sebaran wilayah pemerintah pusat menempati angka tertinggi terjadinya tindak pidana korupsi sebanyak 18 kasus, kemudian disusul Jawa Barat dengan 8 kasus, dan dengan jumlah angka yang sama sebanyak 5 kasus ada Banten dan

Jawa Timur. Dari laporan yang dibuat KPK tersebut, kondisi korupsi di Indonesia saat ini semakin menyebar ke berbagai wilayah dan aktivitas kegiatan pemerintah dan melibatkan aktor-aktor yang semakin beragam, apabila sebelum reformasi korupsi identik dengan pemerintah saat ini justru pihak swasta dan masyarakat juga terlibat secara signifikan dalam tindak pidana korupsi.

ICW (*Indonesian Corruption Watch*) data tahun 2014 juga membuat laporan terkait perkara korupsi yang divonis oleh pengadilan dalam kurun waktu 2013-2014, dalam laporan tersebut dijelaskan pula tren aktor korupsi yang ada di Indonesia dalam kurun waktu dua tahun terakhir tersebut



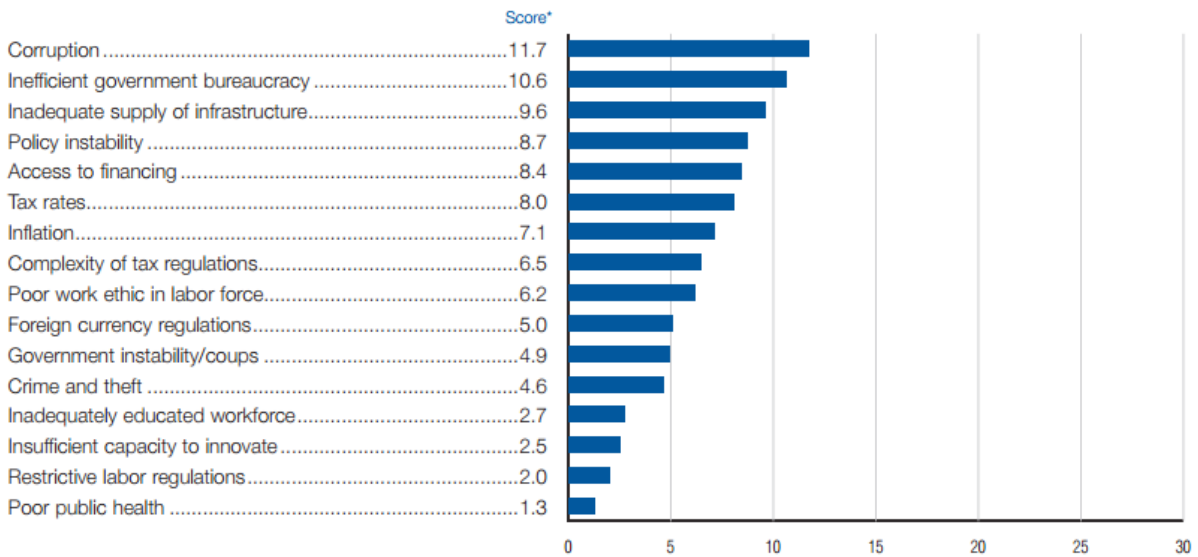
Sumber: Laporan KPK Tahun 2014

Dari keterangan diatas kita bisa melihat bahwa aktor korupsi terbanyak yang menjadi terdakwa dalam kurun 2 tahun terakhir ditempati oleh pemerintah daerah dengan jumlah 141 terdakwa pada tahun 2013 dan 171 terdakwa pada tahun 2014. Lalu diurutkan kedua terbanyak ada pihak swasta dengan jumlah terdakwa sebanyak 59 orang pada tahun 2013 dan 94 orang pada tahun 2014, diurutkan ketiga terbanyak diduduki oleh aktor lain-lainnya sebanyak 1 terdakwa pada tahun 2013 lalu meningkat drastis menjadi 78 pada tahun 2014. Tren aktor korupsi ini tidak jauh berbeda dengan yang dikeluarkan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, dimana 3 aktor utama pelaku tindak pidana korupsi di Indonesia belakangan ini dilakukan oleh Pemerintah baik Pusat maupun Daerah, Pihak Swasta, dan pihak lain-lain (masyarakat). Hal ini tentu menjadi ironis apabila kita kembali merujuk pada konsep 3 aktor utama dalam mewujudkan *good governance* yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. apa yang terjadi di Indonesia saat ini justru menjadi sebuah antitesa dari konsep *good governance*, di mana aktor-aktor utama tersebut yang harusnya terlibat dan saling bekerjasama membangun sistem

pemerintahan yang baik malah menjadi aktor utama dalam tindak pidana korupsi beberapa tahun belakangan di Indonesia. Permasalahan Ini tentu menjadi catatan yang sangat penting untuk bahan evaluasi pelaksanaan *good governance* di Indonesia, karena penanganan korupsi yang menjadi prioritas utama dalam agenda reformasi belum menunjukkan perubahan yang berarti bahkan cenderung semakin meningkat dan menyebar keseluruhan sektor bukan hanya pemerintah tetapi juga swasta dan masyarakat umum.

Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh *World Economic Forum* tahun 2014 di atas terlihat bahwasanya korupsi masih menjadi kendala terbesar dalam kegiatan bisnis di Indonesia dengan skor 11.7, setelahnya ada permasalahan inefisiensi birokrasi pemerintahan serta minimnya infrastruktur penunjang pembangunan.

The most problematic factors for doing business



* From the list of factors, respondents were asked to select the five most problematic for doing business in their country and to rank them between 1 (most problematic) and 5. The score corresponds to the responses weighted according to their rankings.

Sumber: Data dari *World Economic Forum* tahun 2014

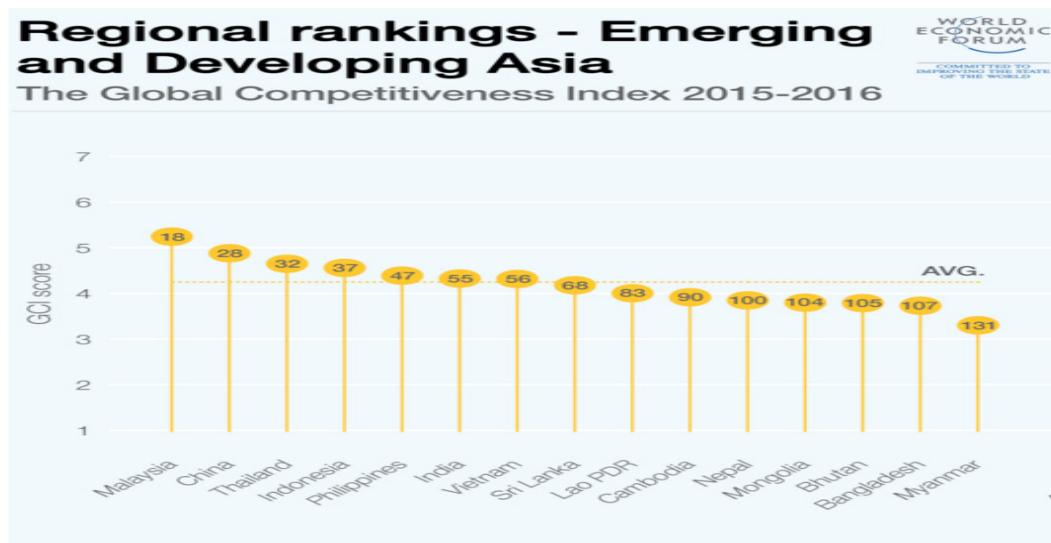
Data ini menggambarkan bahwasanya sampai saat ini korupsi masih menjadi kendala utama pembangunan di Indonesia dan belum dapat diatasi dengan baik, korupsi masih banyak terjadi dan bahkan dilakukan oleh aktor-aktor utama yang seharusnya menjadi bagian terpenting dalam mewujudkan *good governance* terutama aktor-aktor pemerintahan, ditambah lagi kinerja birokrasi kita yang masih tidak efisien menjadikan keadaan semakin memburuk. Kondisi korupsi bukan hanya menjadikan Indonesia sulit untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan sulit mendapatkan kepercayaan masyarakat serta dunia usaha, lebih jauh lagi korupsi telah begitu besar menyebabkan kerugian negara dari sektor keuangan. Anggaran yang seharusnya bisa dimanfaatkan untuk pembangunan justru banyak dicuri oleh para koruptor.

Dalam laporannya, ICW mencatat untuk urusan Kerugian Negara tahun 2014 mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Total Rp. 10.689.660.128.934/ Rp. 10,689 Triliun dan \$49 Juta, serta total nilai suap mencapai Rp 64,15 Miliar dari 262 perkara negara dirugikan. Jika dibandingkan

dengan tahun 2013, tercatat negara rugi Rp. 3,46 Triliun dari 184 perkara yang terpantau. Dari jumlah kerugian negara sebesar Rp. 10,689 Triliun Pengadilan Tipikor hanya memutus total Rp. 1.493.204.881.925 / Rp. 1,493 Triliun uang pengganti atau 13% dari total kerugian negara. Jumlah ini sangat tak sebanding dengan kerugian negara yang ditimbulkan. Selain itu corak pengenaan uang pengganti yang lebih kecil dibanding kerugian negara juga terjadi ditahun 2013. Tercatat pengadilan Tipikor hanya memutus Rp. 515,5 Miliar uang pengganti dari Rp. 3,46 Triliun Kerugian negara.

Tingkat Daya Saing (*Competitiveness Index*)

World economic forum mengeluarkan data terbaru terkait *global competitiveness index* terbaru tahun 2015-2016, indonesia yang sebelumnya menduduki urutan ke 34 turun peringkatnya menjadi urutan ke 37, bahkan ditingkat regional asia, tingkat daya saing Indonesia jauh tertinggal dari negara serumpun Malaysia yang berada diperingkat ke 18 dan bahkan masuk dalam 3 *most competitive economies* dalam ketgori *upper-middle income*.



Sumber: World Economic Forum tahun 2016

Sebenarnya kondisi Indonesia dalam persaingan dunia internasional sudah cukup diperhitungkan dan dianggap sebagai suatu kekuatan baru dalam sistem perekonomian dunia, hal ini ditandai dengan masuknya Indonesia dalam keanggotaan G20. Akan tetapi belum efektifnya penyelenggaraan pemerintahan dan masih tingginya tingkat korupsi menjadi hambatan besar untuk Indonesia bisa terus meningkatkan daya saingnya dengan negara lain.

Strategi Mewujudkan *Good Governance* di Indonesia

Dari gambaran mengenai kondisi perkembangan pelaksanaan *good governance* serta dengan memperhatikan beberapa sektor utama yang digunakan sebagai ukuran perkembangan *good governance* di Indonesia, yaitu tingkat pelayanan publik, tingkat korupsi, dan tingkat daya saing, kiranya dalam jurnal ini penulis akan mengajukan gagasan strategi terkait optimalisasi pelaksanaan *good governance* di Indonesia.

Strategi yang bisa dilakukan adalah optimalisasi reformasi pemerintahan (*institusioal reform*) dengan memahami permasalahan melalui strategi kontekstual berbasis permasalahan dan pembelajaran. Memperbaiki pemerintahan di Indonesia memang bukan hal yang mudah karena

sistem pemerintahan di Indonesia terbentuk dan dipengaruhi oleh banyak faktor seperti budaya, sistem politik, hukum dan lain-lain. Oleh karenanya perbaikan seharusnya dilaksanakan menyesuaikan kondisi permasalahan pemerintahan dan kondisi di Indonesia (kontekstual) yang tidak hanya terkait dengan regulasi (aturan) dan pembentukan organ-organ baru dalam struktur pemerintahan. Selain itu, reformasi sebaiknya dilakukan secara bertahap (*inkremental*) dengan memahami betul apa yang menjadi masalah utama dari pemerintah di Indonesia dan bagaimana strategi mengobatinya. Perbaikan yang dilakukan secara menyeluruh dan dengan menciptakan banyak aturan hukum (regulasi) pada faktanya tidak membuat pemerintah menjadi semakin baik. Program-program reformasi yang begitu banyak dan diberikan payung hukum pada akhirnya sangat sulit dilaksanakan oleh pemerintah. Tingkat korupsi semakin banyak dilakukan bahkan oleh agen-agen *good governance* itu sendiri, dengan kondisi seperti itu pada akhirnya daya saing Indonesia semakin menurun. Oleh karenanya usaha-usaha untuk mewujudkan *good governance* di Indonesia menjadi semakin jauh dari harapan.

Strategi Mewujudkan *Good Governance* di Indonesia

Permasalahan	Pendekatan Umum Reformasi Institusional	Pendekatan Berbasis Permasalahan dan Pembelajaran
Konteks	Permasalahan Konstekstual diabaikan, hanya berbasis pada mekanisme regulatif (aturan hukum) dengan membuat banyak aturan dan peraturan-peraturan baru.	Permasalahan yang sifatnya Konstekstual dipertimbangkan dan berbasis pada mekanisme regulatif, mekanisme normatif (norma, nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat), dan membangun komunikasi masyarakat), serta faktor budaya seperti ideologi, kepercayaan, agama, bahasa, dll.
Konten	Konten reformasi berisi sesuatu yang sifatnya hanya meniru dengan apa yang dilakukan oleh negara lain atau yang dibuat diluar konteks Indonesia.	Konten dari reformasi ditemukan sendiri dan disesuaikan dengan kondisi yang ada, hal ini melibatkan keterlibatan aktif dari banyak pihak, berlangsung secara terus menerus, serta melakukan eksperimen atau belajar menemukan solusi terbaik.
Agen Perubahan atau Institusi yang melakukan perubahan	Agen utama yang terlibat dalam reformasi hanya sebatas pada institusi pusat. Di mana implementasi yang dilakukan oleh agen perubahan tersebut hanya sebatas pada himbuan atau sosialisasi aturan.	Agen-agen perubahan tersebar diseluruh sektor dan wilayah, diharapkan dapat membantu mengembangkan dan mengelola solusi permasalahan yang sesuai dengan lokasi dimana mereka berada.
Hasil	Seringkali hasil yang dicapai tidak sesuai dengan yang direncanakan. Dikarenakan reformasi yang ada bersifat simbolik dan perubahan baru yang dilakukan tidak berfungsi secara optimal.	Perubahan yang terjadi bersifat perlahan, bertahap mengikuti proses yang terjadi dimana strategi disesuaikan dengan kondisi yang sesuai dengan negara tersebut untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada. Yang ditekankan adalah berfungsinya perubahan yang dilakukan bukan seberapa mengesankan euporia yang dihasilkan dari perubahan yang simbolik.

Sumber: data diolah oleh Peneliti

Tabel di atas menunjukkan perbedaan antara pendekatan strategi reformasi institusional yang umum dan banyak dilakukan oleh negara-negara berkembang dengan meniru konsep perubahan yang dilakukan oleh negara-negara lain (negara maju) dengan konsep pendekatan reformasi institusional yang berbasis pada kondisi faktual (kontekstual) yang ada pada suatu negara. dengan pendekatan berbasis permasalahan dan pembelajaran ini, suatu negara belajar untuk mengidentifikasi permasalahan yang identik dan sesuai dengan kondisi yang sebenarnya terjadi bukan hanya mengandalkan pembuatan aturan baru atau organ-organ baru tetapi juga mempertimbangkan unsur-unsur yang ada didalamnya seperti kondisi budaya, politik, ekonomi, tingkat pendidikan, dll. Sehingga apabila suatu negara membuat

suatu kebijakan reformasi institusional maka kebijakan tersebut sesuai dengan kemampuan negara tersebut untuk melaksanakan dan sesuai dengan kondisi pemerintahan serta masyarakat yang ada, selain itu pendekatan ini menekankan kebijakan tersebut tidak hanya bersifat simbolik atau semboyan belaka, yang terkesan sangat bagus tetapi sulit dan tidak bisa dilaksanakan.

Strategi ini juga menekankan pada keterlibatan banyak pihak dalam melakukan perubahan, bukan hanya dilaksanakan secara sentralistik dan prosedural semata. Solusi dikembangkan oleh agen-agen perubahan dibanyak sektor dengan menghasilkan solusi yang tepat dan sesuai dengan kebutuhan masing-masing sektor. Dengan strategi ini diharapkan perubahan akan muncul secara bertahap dan berproses secara wajar bukan

perubahan yang sifatnya simbolik dan menonjolkan euporia semua yang tidak memiliki efek dalam mewujudkan *good governance* di dalam sistem pemerintahan.

PENUTUP

Good Governance sebagai sebuah pemikiran modern dalam tata kelola pemerintahan sejalan dengan prinsip dan cita-cita bangsa Indonesia yang termuat dalam UUD 1945 untuk mewujudkan keadilan sosial melalui sistem pemerintahan yang baik. *Good Governance* telah menjadi salah satu agenda utama di Indonesia terutama semenjak era reformasi. Usaha-usaha telah dilakukan oleh pemerintah dalam mewujudkan *good governance* diantaranya dengan membuat sejumlah regulasi atau aturan hukum yang menjadi landasan yuridis berlakunya sejumlah kebijakan seperti pelayanan publik, reformasi birokrasi, pemberantasan korupsi, dll. Selain itu banyak juga dibentuk agen-agen baru (institusi baru) yang diharapkan dapat berfungsi untuk mengakselerasi diwujudkannya *good governance* di Indonesia. Akan tetapi setelah sekian lama, belum ada perubahan dalam pengelolaan pemerintahan. Kualitas pelayanan publik belum membaik, tingkat pidana korupsi masih tinggi, dan daya saing Indonesia masih tertinggal dengan negara lain.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penulis menyarankan kebijakan untuk mewujudkan *good governance* perlu dilaksanakan berdasarkan pada strategi yang berbasis pada kondisi faktual atau yang sesuai dengan faktor kontekstual di Indonesia, sehingga dalam menghasilkan suatu kebijakan yang akan dielaborasi ke dalam program-program reformasi pemerintahan telah disesuaikan dengan permasalahan yang ada di Indonesia dan juga telah disesuaikan dengan kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Pendekatan berbasis pada permasalahan dan pembelajaran ini akan menjadikan pemerintah belajar membuat

kebijakan yang tepat dan menemukan solusi yang tepat pula melalui kerjasama dengan berbagai pihak secara luas, bukan sekedar meniru kebijakan yang dibuat oleh negara lain yang belum tentu sesuai dengan konteks keadaan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto. 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Asshiddiqie. 2015. *Gagasan Konstitusi Sosial (Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani)*. Jakarta: LP3ES.
- _____. 2009. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: PT.Buana Ilmu Populer.
- _____. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- _____. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press.
- _____. 2000. *Masa Depan Hukum di Era Teknologi Informasi: Kebutuhan Untuk Komputerisasi Sistem Administrasi Kenegaraan dan Pemerintahan, disampaikan pada Program Pendidikan Lanjutan Hukum Teknologi Informasi dan Telekomunikasi*, Depok: Lembaga Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum, FH UI.
- Gerald E. Caiden. 1969. *Administrative Reform*. Chicago: Aldine Publishing Company, Illinois.
- Hahn-Been-Lee and Belardo G.Samonthe. 1970. *Administrative Reforms in Asia*, Manila: Eastern Regional Organization for Public Administration.
- Janed V. Denhard, and Robert B. Denhard. 2007. *The New Public Service, Serving Not Steering*, New York: M.E. Sharpe Inc, Armonk.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, 2005. *Clean Government dan Good Government Untuk Meningkatkan Kinerja Birokasi dan Pelayanan Publik*.

Kettl. Donal F, and H. Brinton Milward. 1996. *The State of Public Management*, Baltimore: MD, Jhon Hopkins University Pers.

Matt . 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development Country*, New York: Cambridge University Press.

Catatan Pemantauan Perkara Korupsi yang divonis oleh pengadilan selama tahun 2014, Indonesian Corruption Watch.

Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2014.

Laporan Kepatuhan Lembaga Dalam Pelaksanaan Undang-Undang No.25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. OMBUDSMAN RI. 2013.

