

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menurut Diamond (2005) dalam buku teranyarnya *Collapse: How Society Choose to Fail or Survive*, mengemukakan lima faktor penyebab runtuhnya peradaban manusia di masa lalu, yakni kerusakan lingkungan karena ulah manusia, perubahan cuaca akibat pemanasan global dan efek rumah kaca, permusuhan dan inovasi terhadap tetangga yang lemah, mengendurnya dukungan kelompok masyarakat yang selama ini menjalin hubungan baik, dan buruknya penyelesaian krisis melalui kerangka institusi politik, ekonomi, sosial, dan nilai-nilai budaya yang ada (Syahriani dan Syakrani, 2009). Oleh sebab itu peran seorang pemimpin sangat dibutuhkan agar nantinya faktor runtuhnya peradaban manusia dimasa lalu dapat diminimalisir.

Pada era sekarang ini pemerintah bersama masyarakat sedang gencar-gencarnya melaksanakan perubahan disegala bidang baik yang sifatnya fisik maupun non fisik yang gunanya untuk memenuhi segala kebutuhan hidupnya sehingga nantinya dapat tercapai suatu tingkat kesejahteraan dan kebahagiaan baik lahir maupun batin yang sesuai dengan harapan serta mampu menekan dan mengurangi tingkat

kemiskinan, kemelantaran, kebodohan, dan keterbelakangan yang saat ini terjadi. Kegiatan pemerintah tersebut pada hakekatnya adalah proses perubahan yang merupakan peningkatan kearah yang selalu dilakukan oleh semua negara yang sedang berkembang maupun Negara-negara maju.

Sebagai suatu negara merdeka dan memiliki cita-cita, bangsa Indonesia dituntut untuk terus-menerus membangun dan meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat sebagai usaha untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut diperlukan kerja keras dan peran serta antara pemerintah dan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan sosial baik dari aspek materiil maupun maupun spiritual. Dalam rangka untuk mencapai tujuan tersebut, yaitu mewujudkan masyarakat sesuai dengan sila ke-5 yaitu “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia” yang merata dan berkesinambungan, maka diperlukan seorang pemimpin yang memiliki sumber daya manusia (SDM) dan spiritual yang berkualitas, memiliki ilmu pengetahuan yang luas, serta aparatur negara yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan terhadap pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan sadar akan tanggung jawab untuk menyelenggarakan tugas pemerintah, dan memiliki jiwa kepemimpinan yang baik pula dalam sebuah pemerintahan.

Menurut (Hemhill dan Coons, 1957) sejatinya pemimpin itu sendiri merupakan perilaku dari seorang individu yang memimpin aktivitas-

aktivitas suatu kelompok kesuatu tujuan yang ingin dicapai bersama(*shared goal*) (Udaya, 1998). Selain itu diperlukan pula kepemimpinan yang partisipatif karena kepemimpinan yang partisipatif menyangkut baik pendekatan kekuasaan maupun perilaku kepemimpinan. Kepemimpinan tersebut mencakup aspek-aspek kekuasaan seperti bersama-sama menanggung kekuasaan (*power sharing*), pemberian kekuasaan (*empowering*), dan proses-proses mempengaruhi yang timbal balik, dan menyangkut aspek-aspek perilaku kepemimpinan seperti prosedur-prosedur spesifik yang digunakan untuk berkonsultasi dengan orang lain untuk memperoleh gagasan dan saran-saran, serta perilaku spesifik yang digunakan untuk mendelegasikan kekuasaan (Udaya, 1998).

Berdasarkan Menteri Sosial RI Nomor 76/HUK/KEP/X11/1984 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial (B2P3KS di Yogyakarta) menetapkan, bahwa tugas pokok B2P3KS adalah melaksanakan kegiatan penelitian dan pengembangan pelayanan kesejahteraan sosial secara terarah dan pola pelayanan sosial yang baru serta pengembangan dan pola pelayanan sosial yang telah ada.

Penemuan serta pengembangan dan pola pelayanan kesejahteraan sosial yang efektif dan efisien merupakan faktor penentu utama bagi keberhasilan pembangunan dibidang kesejahteraan sosial. Dengan demikian tampak semakin jelas, bahwasanya tugas B2P3KS (Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial) itu sendiri

memiliki peranan yang sangat penting bagi keberhasilan dan kelancaran usaha pelaksanaan kesejahteraan sosial dalam hal pembangunan kesejahteraan sosial di Indonesia, karena sejatinya pembangunan merupakan proses perubahan atau pembaharuan yang terus menerus dari keadaan tertentu kesuatu keadaan yang dianggap lebih baik terutama untuk mendukung kebijakan teknis Badiklitkesos antara lain :

1. Peningkatan mutu dan efektivitas hasil-hasil penelitian dan pengembangan bidang kesejahteraan sosial.
2. Peningkatan jumlah, mutu serta kompetensi sumber daya manusia (SDM) untuk penelitian dan pengembangan bidang kesejahteraan sosial.

Bila uraian diatas dikaitkan dengan penelitian, maka peran pimpinan B2P3KS selaku aparat pemerintah di B2P3KS (Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial) Yogyakarta diharapkan mampu meningkatkan mutu dan efektivitas hasil-hasil penelitian, yang nantinya bisa dapat mendukung kebijakan teknis Badiklitkesos dan tidak lepas pula dari serangkaian kegiatan yang telah dilaksanakan B2P3KS serta langkah-langkah yang dilaksanakan oleh Badiklitkesos sebagai instansi vertical diatasnya yang merupakan acuan formal yang dilaksanakan oleh B2P3KS.

B2P3KS sebagai salah satu unit pelaksana teknis di lingkungan Kementrian Sosial RI, juga melaksanakan serangkaian tugas pokok

dibidang penelitian dan pengembangan, selain itu juga melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat, terutama dalam bidang yang terkait dengan upaya peningkatan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, kepedulian dan peran serta aktif dan keterlibatan langsung dari seorang pimpinan B2P3KS dalam memberikan himbauan kepada masyarakat dan mengkoordinir bawahannya serta dapat memberikan pengertian kepada mereka tentang pentingnya partisipasinya demi menunjang keberhasilan penelitian.

Selain itu pimpinan B2P3KS berperan dalam menegakkan peraturan bersama antara pihak B2P3KS dengan pihak instansi terkait, agar nantinya bisa tercipta tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Untuk lebih memahami mengenai tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) kita harus memahami pula tentang prinsip-prinsip *good governance*. Prinsip *good governance* bisa kita peroleh dari tolak ukur kinerja suatu pemerintahan yang mana baik buruknya suatu pemerintahan dapat dilihat dari semua aspek-aspek yang terdapat dalam prinsip-prinsip *good governance*.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan diatas, maka terdapat persoalan yang menuntut adanya pembahasan yang lebih lanjut yang mana rumusan masalah yang penulis temukan adalah “Bagaimana Tata Kelola yang dilakukan Pimpinan B2P3KS di Daerah Istimewa Yogyakarta ?”

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui Tata Kelola yang dilakukan Pimpinan B2P3KS di Daerah Istimewa Yogyakarta

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini dapat dijabarkan menjadi dua sisi

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan empiris, dan dapat dijadikan langkah awal untuk penelitian-penelitian lebih lanjut dimasa yang akan datang dan dapat memberikan sumbangan dalam pengembangan ilmu sosial khususnya pada B2P3KS (Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial) dan sekurang-kurangnya sebagai pemikiran bagi dunia pendidikan.

2. Manfaat praktis

a. Bagi Instansi

Sebagai sumber referensi tambahan bagi B2P3KS (Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial) dalam rangka menjalankan aktivitas organisasi pemerintahan yang berkaitan dengan tata kelola yang dilakukan pimpinan B2P3KS di Daerah Istimewa Yogyakarta.

b. Bagi Penulis

Menambah wawasan penulis mengenai tata kelola yang dilakukan pimpinan B2P3KS (Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial) di Daerah Istimewa Yogyakarta.

E. Kerangka Dasar Teori

1. Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*)

Selama berpuluh tahun, sebelum era reformasi tahun 1998, kita bangsa Indonesia sering lebih familiar dengan kata *government* yang berarti pemerintah atau pemerintahan daripada *governance* yang sesungguhnya berarti juga pemerintah atau pemerintahan. Perbedaannya adalah dalam nuansa politik yang monolitik sentralistik maka *government* merupakan pemerintahan yang bertumpu pada otoritas yang menunjukkan pengelolaan dengan kewenangan tertinggi.

Sehingga yang terjadi adalah pemerintahan menjadi sentralistik, terpusat pada kekuasaan pemerintahan di pusat Jakarta. Pemerintah atau pemerintahan atau negara menjadi agen tunggal yang mendominasi segala aktivitas pemerintahan dan pembangunan. Sedangkan pada *governance*, pemerintahan bertumpu pada kompatibilitas atau keharmonisan diantara berbagai komponen atau kelompok atau kekuatan yang ada di dalam Negara (Utomo, 2006).

Di dalam pemerintahan yang *governance* maka terjadilah atau dituntut adanya sinergi diantara ketiga aktor yang ada ialah pemerintah

itu sendiri (*Public*), masyarakat (*Community* atau *Civil Society* atau masyarakat madani) dan pihak swasta (*Private*). Masing-masing actor mengetahui dengan jelas dan tepat tujuannya, perannya dan arahnya (*Purpose, role and direction*) tata pemerintahan atau *governance* dalam wujud keharmonisan didalam sistem, proses, prosedur, fungsi, kestrukturannya, pengorganisasian dan etik serta adanya keterkaitan di antara ketiga komponen tersebut, sehingga menghasilkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), itulah yang menjadi dambaan dan didambakan oleh masyarakat (Utomo, 2006).

Ke depan, pemerintah dan pimpinan politik di negara ini diharapkan menjadi lebih demokratis, efisien dalam penggunaan sumber daya publik, efektif menjalankan fungsi pelayanan publik, lebih tanggap serta mampu menyusun kebijakan, program dan hukum yang dapat menjamin hak asasi dan keadilan sosial. Sejalan dengan harapan baru terhadap peran negara tersebut, warga juga diharapkan untuk menjadi warga yang memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya, lebih terinformasi, memiliki solidaritas terhadap sesama, bersedia berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan urusan publik, memiliki kemampuan untuk berurusan dengan pemerintah dan institusi publik lainnya, tidak apatis, serta tidak mementingkan diri sendiri. Adanya perubahan disisi pemerintah dan warga seperti tersebut diatas, berarti adanya perubahan dalam pola *governance* (Sj Sumarto, 2004).

Governance disini diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan. Implikasinya, peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut. *Governance* menuntut redefinisi pula pada peran warga. Ada tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintah itu sendiri (Sj Sumarto, 2004).

Berdasarkan sejarah, ketika istilah *governance* pertama kali diadopsi oleh para praktisi di lembaga pembangunan internasional, konotasi *governance* yang digunakan memang sangat sempit dan bersifat teknokratis di seputar kinerja pemerintah yang efektif, utamanya yang terkait dengan manajemen publik dan korupsi. Oleh karena itu, banyak kegiatan atau program bantuan yang masuk dalam kategori *governance* tidak lebih dari bantuan teknis yang diarahkan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah dalam menjalankan kebijakan publik dan mendorong adanya pemerintah yang bersih (menghilangkan korupsi).

Sejatinya konsep *governance* harus dipahami sebagai suatu proses, bukan struktur atau institusi. *Governance* juga menunjukkan inklusivitas. Menurut Leach dan Percy-Smith (2001) *government* mengandung pengertian seolah hanya politisi dan pemerintahlah yang mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan sementara sisa dari kita adalah penerima yang pasif. Sementara *governance* meleburkan perbedaan antara pemerintah dan yang diperintah karena kita semua adalah bagian dari proses *governance* (Sj Sumarto, 2004).

Sebagai negara yang sedang menjalani proses transisi menuju demokrasi, pertanyaan besar yang muncul di Indonesia saat ini adalah hubungan seperti apa yang kelak akan dibangun antara warga dan pemerintah untuk menjamin tercapainya penyelenggaraan *good governance* ? Jawabannya, kita menginginkan adanya penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, yaitu pemerintahan yang menekankan pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang sensitif terhadap suara-suara komunitas.

Artinya, proses pengambilan keputusan yang bersifat hierarkis berubah menjadi pengambilan keputusan dengan andil seluruh *stakeholder*. *Stakeholder* dimaknai sebagai individu, kelompok atau organisasi perempuan dan laki-laki yang memiliki kepentingan, terlibat, atau dipengaruhi (secara positif maupun negative) oleh kegiatan atau program pembangunan. Aspek partisipasi dalam

governance menuntut adanya hubungan langsung antara pemerintah dengan warganya, tidak semata-mata melalui perantara, wakil dalam dewan perwakilan rakyat, atau partai politik saja (Sj Sumarto, 2004).

Bagaimana persisnya metode pembagian kekuasaan maupun peran baru yang harus diemban pemerintah dan warga di Indonesia saat ini, masih dalam proses redefinisi. Konsensus baru yang terbangun nanti, akan tergantung pada berbagai inisiatif dan inovasi, yang muncul di lingkungan pemerintah, maupun yang muncul melalui aktivitas warga baik secara individu maupun secara kolektif dalam bentuk kelompok, asosiasi, forum maupun organisasi. Singkat kata, *governance* yang baik hanya dapat tercipta apabila dua kekuatan saling mendukung : warga yang bertanggung jawab, aktif dan memiliki kesadaran, bersama dengan pemerintah yang terbuka, tanggap, mau mendengar, dan mau melibatkan (inklusif). Inilah basis dari tatanan masyarakat yang diidamkan (Sj Sumarto, 2004).

2. Prinsip-prinsip pokok *good governance*

Banyak pendekatan dikembangkan oleh para ahli untuk mengukur tingkat keberhasilan dan pelembagaan *good governance*. UNDP mendekatinya dengan prinsip-prinsip, yang kemudian dikenal sebagai prinsip-prinsip *good governance*. UNDP mengemukakan Sembilan prinsip, yaitu sebagai berikut :

- 1) *Participation* (partisipasi)

- 2) *Rule of law* (penegakan hukum)
- 3) *Transparency* (transparansi)
- 4) *Responsiveness* (responsive)
- 5) *Consensus orientation* (orientasi kesepakatan)
- 6) *Equite* (kesetaraan)
- 7) *Effectiveness* (efektivitas) dan *efficiency* (efisiensi)
- 8) *Accountability* (akuntabilitas)
- 9) *Strategic vision* (visi strategis).
 - a) *Participation* (partisipasi)

Asas partisipasi adalah bentuk keikutsertaan warga masyarakat dalam pengambilan keputusan. Bentuk keikutsertaan dibangun berdasarkan prinsip demokrasi yakni kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat secara konstruktif.

Menurut Sj Sumarto (2004:17) Partisipasi adalah proses ketika warga, sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan kebijakan-kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka

Terbukanya akses bagi seluruh komponen atau lapisan untuk ikut serta atau terlibat dalam pembuatan keputusan atau kebijakan (Utomo, 2006).

b) *Rule of law* (penegakan hukum)

Rule of law, yang berarti terjamin adanya kepastian hukum dan rasa keadilan bagi masyarakat maupun pihak swasta terhadap setiap kebijakan publik yang dibuat dan dilaksanakan. Dengan demikian baik pemerintah, masyarakat maupun swasta menjadi terlindungi oleh adanya kepastian hukum atau perundang-undangan. Sehingga ke-3 komponen tersebut tanpa ragu-ragu melaksanakan fungsi dan aktivitasnya masing-masing (Utomo, 2006). Dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis di bawah *rule of law* ialah :

- 1) Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- 2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*).
- 3) Pemilihan umum yang bebas.

- 4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat.
- 5) Kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi dan berposisi.
- 6) Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*) (Budiardjo, 2008).

c) *Transparency* (transparansi)

Transparency, yang berarti tidak saja mengarah adanya kejelasan mekanisme formulasi, implementasi dan evaluasi terhadap kebijakan, program atau aktivitas, tetapi juga terbukanya kesempatan bagi masyarakat untuk mengajukan tanggapan, usul maupun kritik (Utomo, 2006). Sesuai dengan pasal 19 yaitu setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat, termasuk kebebasan mempunyai pendapat tanpa mendapat gangguan dan untuk mencari, menerima serta menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat-pendapat dengan cara apapun tanpa memandang batas-batas (Pasha, 2002).

d) *Responsiveness* (responsif)

Asas responsif adalah bahwa pemerintah harus tanggap terhadap persoalan masyarakat secara umum. Pemerintah harus mampu memenuhi kebutuhan masyarakatnya, bukan menunggu

masyarakat menyampaikan aspirasinya, tetapi pemerintah harus proaktif dalam mempelajari dan menganalisa kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Jadi setiap unsur pemerintah harus memiliki dua etika yaitu etika individual yang menuntut pemerintah agar memiliki kriteria kapabilitas dan loyalitas professional, dan etika sosial yang menuntut pemerintah memiliki sensitifitas terhadap berbagai kebutuhan publik (Ubaedillah dan Rozak, 2003).

e) *Consensus orientation* (orientasi kesepakatan)

Asas *consensus* adalah bahwa setiap keputusan apapun harus dilakukan melalui proses musyawarah. Cara pengambilan keputusan secara *consensus* akan mengikat sebagian besar komponen yang bermusyawarah dalam upaya mewujudkan efektifitas pelaksanaan keputusan. Semakin banyak yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan maka akan semakin banyak aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang terwakili selain itu semakin banyak yang melakukan pengawasan serta control terhadap kebijakan-kebijakan umum maka akan semakin tinggi tingkat kehati-hatiannya dan akuntabilitas pelaksanaannya dapat semakin di pertanggungjawabkan.

Pelaksanaan prinsip pada praktiknya sangat terkait dengan tingkat partisipasi masyarakat dalam kegiatan pemerintahan, kultural demokrasi, serta tata aturan dalam kegiatan pengambilan kebijakan yang berlaku dalam sebuah sistem (Azyumardi, 2003). Paradigma ini perlu dilakukan dalam konteks pelaksanaan pemerintahan, karena urusan yang mereka kelola adalah persoalan-persoalan publik yang harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

f) *Equite* (kesetaraan)

Asas kesetaraan yakni kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan. Asas ini dikembangkan berdasarkan semua kenyataan bahwa bangsa Indonesia tergolong bangsa yang prural, baik dari segi etnik, agama dan budaya, prularisme ini tentu saja pada suatu sisi dapat memicu masalah apabila dimanfaatkan dalam konteks kepentingan sempit seperti primordialisme, egoism dan sebagainya (Azyumardi, 2003). Karena prinsip kesetaraan harus diperhatikan agar tidak memicu akses yang tidak diinginkan dalam penyelenggaraan pemerintah.

Asas kesetaraan dan keadilan adalah kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan publik. Pemerintah harus bersikap dan berperilaku adil dalam memberikan pelayanan terhadap publik

tanpa mengenal perbedaan kedudukan, keyakinan, suku, dan kelas sosial (Ubaedillah dan Abdul rozak, 2003). *Clean* dan *good governance* juga harus didukung dengan asas kesetaraan, yakni kesamaan dalam perlakuan dan pelayanan. Asas ini harus diperhatikan secara sungguh-sungguh oleh semua penyelenggara pemerintahan di Indonesia karena kenyataan sosiologis bangsa kita sebagai bangsa yang majemuk, baik etnis, agama dan budaya.

g) *Effectiveness* (efektivitas) dan *efficiency* (efisiensi)

Efisiensi berkaitan dengan penghematan keuangan, sedangkan efektivitas berkaitan dengan ketepatan cara yang digunakan untuk menyelesaikan masalah (Handoko, 1998:23). Menurut Jeff dan Shah (1998:7) indikator yang dapat digunakan untuk mengukur efisiensi dan efektivitas, yaitu :

- 1) Efisiensi : Meningkatnya kesejahteraan dan nilai tambah dari pelayanan masyarakat, berkurangnya penyimpanan pembelanjaan, berkurangnya biaya operasional pelayanan dan mendapatkan ISO pelayanan.
- 2) Efektivitas : Meningkatnya masukan dari masyarakat terhadap penyimpangan (kebocoran, pemborosan, penyalahgunaan wewenang dan sebagainya) melalui

media massa dan berkurangnya penimpangan (Aep Saepuloh dan Tarsono, 2011).

Konsep efektivitas dalam sektor kegiatan-kegiatan publik memiliki makna ganda, yakni efektivitas dalam pelaksanaan proses-proses pekerjaan, baik oleh pejabat publik maupun partisipasi masyarakat. Bila dilihat dari konteks hasil, efektivitas mampu memberikan memberikan kesejahteraan sebesar-besarnya pada suatu kelompok dan lapisan sosial. Kriteria efektivitas dan efisiensi yaitu pemerintah harus berdaya guna dan berhasil guna.

Kriteria efektivitas biasanya diukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat dari berbagai kelompok dan lapisan sosial. Sedangkan asas efisiensi umumnya diukur dengan rasionalitas biaya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Semakin kecil biaya yang dipakai untuk mencapai tujuan dan sasaran maka pemerintah dalam kategori efisien.

h) *Accountability* (akuntabilitas)

Akuntabilitas, yang bermakna mampu bertanggung jawab dan mempertanggungjawabkan segala aktivitas yang dilakukannya. Terutama dalam pemerintahan yang demokratis,

bertanggung jawab dan mempertanggungjawabkan kepada masyarakat (Utomo, 2006).

i) *Strategic vision* (visi strategis)

Visi strategis adalah pandangan-pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang. Tidak sekedar memiliki agenda strategis untuk masa yang akan datang, seseorang yang memiliki jabatan publik atau lembaga professional lainnya, harus memiliki kemampuan menganalisa persoalan dan tantangan yang akan dihadapi oleh lembaga yang dipimpinnya (Aep Saepuloh dan Tarsono, 2011).

Aspek yang lebih penting dalam konteks pandangan strategi untuk masa yang akan datang adalah perumusan-perumusan blueprint design kehidupan ekonomi, sosial dan budaya untuk sekian tahun kedepan yang harus dirancang dan dikerjakan sejak sekarang. Untuk mewujudkan cita good governance dengan asas-asas fundamental setidaknya harus melakukan lima aspek prioritas, yakni menurut (Azyumardi, 2003) :

- 1) Penguatan fungsi dan peran lembaga perwakilan
- 2) Kemandirian lembaga peradilan

- 3) Aparatur pemerintah yang profesional dan penuh integritas
- 4) Masyarakat madani (*civil society*) yang kuat dan partisipatif
- 5) Penguatan upaya otonomi daerah

Governance sebagai tata pemerintahan yang demokratis, menghendaki tidak adanya lagi pemain atau agen tunggal, tetapi kompatibilitas antara berbagai aktor *stakeholders* ialah pemerintahan sendiri, masyarakat dan pihak swasta. Birokrasi sebagai alat atau wadah atau mesin pemerintahan menjadi bagian dari tata pemerintahan baru yang disebut sebagai *governance*. Maka birokrasi pun harus merupakan *governance* birokrasi yang bermakna birokrasi yang tidak hanya membawa aspirasi diri sendiri (dalam hal ini pemerintahan saja) tetapi merupakan birokrasi yang membawa kebijaksanaan, keputusan, peraturan yang dihasilkan oleh kesepakatan bersama *stakeholder* dalam pemerintahan. Jadi tidak lagi sebagai birokrasi pembawa aspirasi tunggal ialah hanya dari pihak pemerintah saja.

Dalam hal ini pasti diperlukan perubahan *mindset* dari semua komponen tidak hanya tuntutan kepada pemerintah untuk berubah. Tetapi pihak swasta dan masyarakat pun dengan perwakilan yang ada diharapkan berubah diri menjadi bagian dari tata pemerintahan. Secara formal DPR atau DPRD ataupun DPD dapat menjadi wadah dari

tatanan pemerintahan yang baru ini, dimana ketiga lembaga tersebut tidak hanya diisi oleh para politisi belaka. *Governance* atau tata pemerintahan ataupun *governance* birokrasi baru akan berhasil, apabila domain politik mulai dikurangi atau ditinggalkan dan domain kepentingan masyarakat lebih banyak di tonjolkan. Semoga (Utomo, 2006).

3. Kepemimpinan

Kepemimpinan adalah perilaku dari seorang individu yang memimpin aktivitas-aktivitas suatu kelompok kesuatu tujuan yang ingin dicapai bersama (*shared goal*), (Hemhill dan Coons, 1957). Menurut Jacobs dan Jacques (1990), Kepemimpinan adalah sebuah proses memberi arti (pengarahan yang berarti) terhadap usaha kolektif, dan yang mengakibatkan kesediaan untuk melakukan usaha yang diinginkan untuk mencapai sasaran.

Pada intinya kepemimpinan mencerminkan asumsi bahwa kepemimpinan menyangkut sebuah proses pengaruh sosial yang dalam hal ini pengaruh yang disengaja dijalankan oleh seseorang terhadap orang lain untuk menstruktur aktivitas-aktivitas serta hubungan-hubungan di dalam sebuah kelompok atau organisasi.

Redefinisi peran pemerintah menuntut adanya tipe kepemimpinan yang baru. Berbagai literatur tentang perubahan menyebutkan pentingnya *leadership* sebagai salah satu faktor penentu kesuksesan.

Dalam mewujudkan good governance, pimpinan daerah (eksekutif dan legislatif) maupun pimpinan masyarakat (tokoh-tokoh informal, adat) memegang peran yang sangat penting sebagai pendorong atau menghambat perubahan. Kata kunci yang penting dari kepemimpinan yang baru ini adalah *visionary* dan *trustworthy*. Idealnya, seorang pemimpin harus memiliki visi dan dapat dipercaya (Syahriani dan Syakrani, 2009).

Disamping itu pimpinan juga memiliki peran dalam pengambilan keputusan karena sejatinya keputusan (*decision*) adalah hasil dari membuat pilihan diantara beberapa alternatif, sedangkan istilah pengambilan keputusan (*decision making*) menunjuk pada proses yang terjadi sampai keputusan itu tercapai. Pengambilan keputusan sebagai konsep pokok dari politik menyangkut keputusan-keputusan yang diambil secara kolektif mengikat seluruh masyarakat. Keputusan-keputusan itu dapat menyangkut tujuan masyarakat, dapat pula menyangkut kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan itu (Budiardjo, 2008).

Berikut beberapa hal teori penelitian yang meliputi :

a. Definisi-definisi Tentang Kepemimpinan

Kepemimpinan mempunyai arti yang berbeda pada orang-orang yang berbeda. Para peneliti biasanya mendefinisikan kepemimpinan sesuai dengan perspektif-perspektif individual dan aspek dari

fenomena yang paling menarik perhatian mereka. (Stogdill, 1974), menyimpulkan bahwa “terdapat hampir sama banyaknya definisi tentang kepemimpinan dengan jumlah orang yang telah mencoba mendefinisikan konsep tersebut.” Kepemimpinan telah didefinisikan dalam kaitannya dengan ciri-ciri individual, perilaku, pengaruh terhadap orang lain, pola-pola interaksi, hubungan peran, tempatnya pada suatu posisi administratif, serta persepsi oleh orang lain mengenai keabsahan dari pengaruh (Udaya, 1998). Beberapa definisi yang dapat dianggap cukup mewakili selama seperempat abad adalah sebagai berikut:

- 1) Kepemimpinan adalah “perilaku dari seorang individu yang memimpin aktivitas-aktivitas suatu kelompok kesuatu tujuan yang ingin dicapai bersama (shared goal).” (Hemhill dan Coons, 1957) dalam (Udaya, 1998).
- 2) Kepemimpinan adalah “pengaruh antar pribadi, yang dijalankan dalam suatu situasi tertentu, serta diarahkan melalui proses komunikasi, kearah pencapaian satu atau beberapa tujuan tertentu.” (Tannenbaum, Weschaler, dan Massarik, 1961) dalam (Udaya, 1998).
- 3) Kepemimpinan adalah “pembentukan awal serta pemeliharaan struktur dalam harapan dan interaksi.” (Stogdill, 1974) dalam (Udaya, 1998).

- 4) Kepemimpinan adalah “peningkatan pengaruh sedikit demi sedikit pada, dan berada diatas kepatuhan mekanis terhadap pengarahan-pengarahan rutin organisasi.” (Katz dan Kahn, 1978) dalam (Udaya, 1998).
- 5) Kepemimpinan adalah “proses mempengaruhi aktivitas-aktivitas sebuah kelompok yang diorganisasi kearah pencapaian tujuan.” (Rauch dan Behling, 1984) dalam (Udaya, 1998).
- 6) Kepemimpinan adalah sebuah proses memberi arti (pengarahan yang berarti) terhadap usaha kolektif, dan yang mengakibatkan kesediaan untuk melakukan usaha yang diinginkan untuk mencapai sasaran. (Jacobs dan Jacques, 1990) dalam (Udaya, 1998).
- 7) Para pemimpin adalah mereka yang secara konsisten memberi kontribusi yang efektif terhadap orde sosial, dan yang diharapkan dan dipersepsikan melakukannya (Hosking, 1988) dalam (Udaya, 1998).

Kebanyakan definisi mengenai kepemimpinan mencerminkan asumsi bahwa kepemimpinan menyangkut sebuah proses pengaruh sosial yang dalam hal ini pengaruh yang disengaja dijalankan oleh seseorang terhadap orang lain untuk menstruktur aktivitas-aktivitas serta hubungan-hubungan di dalam sebuah kelompok atau organisasi.

b. Peran-peran Manajerial dari Mintzberg

(Mintzberg, 1973) telah mengembangkan sebuah taksonomi dari sepuluh peran manajerial yang digunakan untuk mengkodifikasi arti dari aktivitas-aktivitas yang diamati dalam studi mengenai para eksekutif yang diantaranya adalah sebagai berikut : (Udaya, 1998).

1) Peran proforma pemimpin (figurehead role)

Sebagai konsekuensi dari kewenangan formal mereka sebagai kepala dari sebuah organisasi atau dari salah satu subnitnya, para manajer diharuskan untuk melakukan tugas-tugas simbolik tertentu yang bersifat legal dan sosial. Tugas-tugas tersebut termasuk menandatangani dokumen-dokumen (misalnya kontrak, izin mengeluarkan uang), memimpin pertemuan-pertemuan tertentu dan peristiwa-peristiwa seremonial (misalnya jamuan perpisahan bagi seorang yang akan meninggalkan perusahaan), berpartisipasi dalam upacara-upacara dan ritual-ritual, dan menerima tamu-tamu resmi. Manajer tersebut harus berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan tersebut meskipun biasanya ia hanya mempunyai kepentingan yang marginal saja dalam pekerjaan mengelola.

2) Peran sebagai pemimpin

Para manajer bertanggung jawab agar sub-sub unit organisasinya berfungsi sebagai suatu kesatuan yang terintegrasi dalam mengejar tujuan dasarnya. Oleh karena itu, manajer tersebut harus memberi pedoman kepada para bawahan, memastikan bahwa mereka termotivasi, dan menciptakan kondisi yang menguntungkan untuk melakukan pekerjaan tersebut. Sejumlah kegiatan manajerial khususnya memperhatikan peran pimpinan, termasuk merekrut, melatih, mengarahkan, memberi pujian, memberi kritik, mempromosikan dan memberhentikan. Namun, peran pemimpin menyerap semua kegiatan manajerial, bahkan mempunyai tujuan dasar yang lain.

3) Peran sebagai penghubung

Peran sebagai penghubung termasuk perilaku yang bertujuan untuk menetapkan dan mempertahankan sebuah jaringan hubungan dengan para individu dan kelompok diluar sebuah unit organisasi dari manajer tersebut. Hakikat dari peran penghubung adalah untuk membuat kontak-kontak baru, tetap menjalin hubungan, dan memberi bantuan yang sebaliknya akan memungkinkan manajer tersebut untuk pada saatnya meminta juga kemurahan hati dari orang lain.

4) Peran sebagai pemantau

Para manajer secara kontinu mencari informasi dari sejumlah sumber, seperti membaca laporan-laporan dan memo, hadir dalam pertemuan-pertemuan dan pengarahan-pengarahan dan melakukan perjalanan pengamatan. Beberapa dari informasi tersebut diteruskan kepada bawahan (peran disseminator) atau kepada pihak luar (peran sebagai juru bicara). Kebanyakan dari informasi tersebut dianalisis untuk menemukan masalah-masalah dan peluang-peluang, dan untuk mengembangkan pengertian mengenai peristiwa-peristiwa luar serta proses-proses internal di dalam subunit organisasi dari manajer tersebut.

5) Peran sebagai disseminator (pembagi informasi)

Para manajer mempunyai akses khusus kepada sumber-sumber informasi yang tidak tersedia bagi para bawahan. Beberapa dari informasi tersebut bersifat aktual dan beberapa diantaranya berhubungan dengan preferensi dari para individu yang ingin mempengaruhi manajer tersebut, termasuk mereka yang berada pada tingkat kekuasaan yang tinggi. Beberapa dari informasi tersebut harus diteruskan kepada para bawahan, mungkin dalam bentuk aslinya atau setelah diinterpretasi dan disunting oleh manajer tersebut.

6) Peran sebagai juru bicara

Para manajer juga diharuskan untuk meneruskan informasi dan memberikan pernyataan-pernyataan tentang nilai kepada pihak yang berada diluar subunit organisasi mereka. (Mintzberg, 1973), Untuk dapat berbicara secara efektif bagi organisasinya dan untuk dihormati oleh pihak luar, manajer tersebut harus mendemonstrasikan pengetahuan yang paling aktual mengenai organisasi beserta lingkungannya.

7) Peran sebagai wirausahawan (entrepreneur)

Manajer sebuah organisasi atau subunitnya bertindak sebagai pemrakarsa dan perancang perubahan yang terkendali untuk memanfaatkan peluang-peluang dalam memperbaiki situasi yang sekarang ada. Perubahan yang terencana terjadi dalam bentuk proyek-proyek perbaikan seperti pengembangan sebuah produk baru, pembelian peralatan baru, atau reorganisasi structural formal. Beberapa dari proyek perbaikan tersebut diawasi langsung oleh manajer tersebut, dan beberapa lainnya didelegasikan kepada para bawahan.

8) Peran sebagai penangan kerusuhan (disturbance handler)

Disebabkan oleh peristiwa-peristiwa yang tidak diduga, seperti konflik diantara bawahan, kehilangan seorang bawahan penting, kebakaran atau kecelakaan, pemogokan, dan lain

sebagainya. Seorang manajer secara khas memberikan prioritas terhadap peran tersebut dibanding dengan yang lainnya.

9) Peran sebagai pembagi sumber daya (resource allocator)

Manajer menggunakan kekuasaan mereka untuk mengalokasi sumber-sumber daya seperti uang, personalia, material, peralatan, fasilitas-fasilitas, dan jasa-jasa. Alokasi sumber daya termasuk dalam pengambilan keputusan manajerial mengenai apa yang akan dilakukan, dalam kewenangan manajer untuk mensahkan keputusan-keputusan yang diambil oleh para bawahan, dalam menyiapkan anggaran, dan dalam penjadwalan waktu manajer itu sendiri. Manajer tersebut dapat mempertahankan kendali terhadap pembentukan strategi dan bertindak untuk mengkoordinasi dan menintegrasikan tindakan-tindakan bawahan sebagai dukungan terhadap sasaran-sasaran strategik.

10) Peran sebagai perunding

Para manajer dapat ikut serta dalam berbagai jenis perundingan, termasuk perundingan dengan serikat pekerja yang menyangkut kontrak antara buruh dan manajemen atau mengenai tuntutan buruh, perundingan mengenai kontrak dengan para

pelanggan yang penting, para pemasok, atau konsultan, perundingan-perundingan mengenai pemberian pekerjaan (employment) dengan pegawai-pegawai penting, dan perundingan-perundingan lainnya yang tidak rutin (Misalnya akuisisi perusahaan/instansi lain, permohonan untuk memperoleh pinjaman yang besar).

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja birokrasi

Kinerja birokrasi di masa depan akan dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

- 1) Struktur birokrasi sebagai hubungan internal yang berkaitan dengan fungsi yang menjalankan aktivitas birokrasi;
- 2) Kebijakan pengelolaan, berupa visi, misi, tujuan, sasaran, dan tujuan dalam perencanaan strategis pada birokrasi;
- 3) Sumber daya manusia, yang berkaitan dengan kualitas kerja dan kapasitas diri untuk bekerja dan berkarya secara optimal;
- 4) Sistem informasi manajemen, yang berhubungan dengan pengelolaan data base dalam kerangka mempertinggi kinerja birokrasi. Sarana dan prasarana yang dimiliki, yang berhubungan dengan penggunaan teknologi bagi penyelenggara birokrasi pada setiap aktivitas birokrasi (Ubaedillah dan Abdul rozak, 2003).

F. Definisi Konseptual dan Operasional

Tabel 1.1

DEFINISI KONSEPSIONAL DAN OPERASIONAL

No	Definisi Konseptual	Definisi Operasional	Instrumen
1.	<i>Good governance</i>	<p><i>Participation</i> (partisipasi)</p> <p><i>Rule of law</i> (penegakan hukum)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Melibatkan bawahan untuk ikut serta dalam persiapan, pelaksanaan, maupun pengelolaan urusan tata usaha. - Musyawarah dalam penyusunan rencana dan program, evaluasi dan penyusunan laporan penelitian. - Diperkuat dengan adanya SK Mensos R.I Nomor: 57/HUK/2003.

		<p><i>Transparency</i> (transparansi)</p> <p><i>Responsiveness</i> (responsif)</p> <p><i>Consensus orientation</i> (orientasi kesepakatan)</p> <p><i>Equite</i> (kesetaraan)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Berkoordinasi dan kolaborasi dengan direktorat maupun unit-unit operasional sosial terkait, pemerintah daerah, perguruan tinggi dan dunia usaha. - Meningkatkan jejaring sosial dan fungsi pranata sosial untuk mendukung penelitian di daerah. - Menumbuhkembangkan kesadaran, pemahaman dan perlindungan (advokasi sosial) <i>stakeholder</i> terhadap pelaksanaan dan pendayagunaan hasil-hasil penelitian. - Tidak adanya perlakuan rasis maupun diistimewakan dalam proses pelayanan kesejahteraan sosial. - Relasi Pemerintahan antara pihak yang satu dengan pihak yang lain.
--	--	--	--

		<p><i>Effectiveness</i> (efektivitas) dan <i>efficiency</i> (efisiensi)</p> <p><i>Accountability</i> (akuntabilitas)</p> <p><i>Strategic vision</i> (visi strategis)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Meningkatnya kesejahteraan dan nilai tambah dari pelayanan masyarakat, berkurangnya penyimpanan pembelanjaan, berkurangnya biaya operasional pelayanan dan mendapatkan ISO pelayanan. - Meningkatnya masukan dari masyarakat terhadap penyimpangan (kebocoran, pemborosan, penyalahgunaan wewenang dan sebagainya) melalui media massa dan berkurangnya penyimpangan. - Menumbuhkembangkan kesadaran dan penguatan kapasitas sumber daya maupun sarana prasarana yang tercantum dalam strategi B2P3KS. - Visi - Misi
--	--	--	--

G. Metode Penelitian

Dalam upaya untuk memecahkan masalah yang ingin dikembangkan pada identifikasi masalah yang ada, maka diperlukan metode tertentu sebagai bantuan terselesaikannya masalah yang ada tersebut. Metode penelitian memandu si peneliti tentang urutan bagaimana penelitian dilakukan (Nazir, 1988).

1. Subjek Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam penelitian ini, maka Subjek yang akan dijadikan penelitian yaitu pimpinan B2P3KS selaku pimpinan B2P3KS (Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial) di Yogyakarta.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di wilayah Yogyakarta, tepatnya di JL. Kesejahteraan Sosial No. 1, Nitipuran, Yogyakarta. Khususnya pada pimpinan B2P3KS selaku aparatur pemerintahan, dalam rangka penelitian tata kelola pimpinan B2P3KS di DIY. Adapun alasan penyusun memilih lokasi tersebut sebagai daerah penelitian, dikarenakan penyusun tertarik bagaimana tata kelola yang dilakukan pimpinan B2P3KS di Daerah Istimewa Yogyakarta, karena sejatinya *good governance* menginginkan domain politik mulai dikurangi atau ditinggalkan dan domain kepentingan masyarakat lebih banyak di tonjolkan agar nantinya bisa tercipta kesejahteraan sosial di Indonesia.

3. Data dan Sumber Data

a. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh langsung yaitu dengan mengadakan wawancara langsung kepada sumber atau orang yang hendak diwawancarai, yaitu pimpinan B2P3KS yang bisa dijadikan alat ukur atau alat pengambilan data langsung kepada subyek sebagai sumber informasi yang dibutuhkan.

b. Data Sekunder

Merupakan data yang didapat dari buku-buku ilmiah, laporan hasil penelitian, data-data dan dokumen-dokumen yang ada di B2P3KS dan data yang diperoleh peneliti dari Subyek penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam usaha pengumpulan data yang pastinya akan dibutuhkan dalam obyek penelitian, penyusun menggunakan teknik pengumpulan data, dengan menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi. Dalam proses ini, hasil wawancara ditentukan oleh beberapa aspek yang berintegrasi dan dapat mempengaruhi sebuah

arus informasi. Secara langsung melakukan tanya jawab berupa kuesioner untuk memperoleh data dengan pimpinan B2P3KS.

Wawancara penulis dibuat berdasarkan instrument sebagaimana tabel definisi konseptual dan operasional dimuka.

b. Dokumentasi

Dalam teknik ini, peneliti berusaha mengumpulkan sumber-sumber data yang berasal dari berbagai sumber yang diantaranya adalah buku-buku, arsip-arsip, agenda, catatan-catatan maupun media online lainnya yang dianggap relevan dengan permasalahan penelitian. Dokumentasi yang peneliti maksud berasal dari perpustakaan, instansi tempat dilakukannya penelitian maupun dari berbagai literturnya.

c. Observasi

Pengamatan langsung di lapangan, dimana penyusun langsung melibatkan diri dalam situasi dan kondisi dengan obyek penulisan. Teknisnya dengan mengadakan sebuah penelitian, pencatatan berbagai temuan yang spesifik sebagai penunjang penyusunan penelitian. Selama penelitian nanti penulis akan mencatat dan mengamati B2P3KS sebagaimana tabel sebagai berikut:

Tabel 1.2

OBSERVASI

No.	Hari/tanggal	Kegiatan	Keterangan

5. Teknik Analisis Data

Terdapat banyak pengertian yang digunakan peneliti untuk menjelaskan tipe penelitian yang pada dasarnya merupakan penelitian kualitatif. Istilah penelitian lapangan (*field research*) pada umumnya digunakan oleh sosiolog dan antropolog yang digunakan berdasarkan kenyataan bahwa data penelitian dikumpulkan lapangan sebagai lawan dari penelitian laboratorium, dan dari penelitian lain yang terkontrol yang dapat digunakan seluas mungkin dan yang terpenting pula penelitian harus sesuai dengan kaidah-kaidah penelitian kualitatif (Bungin, 2006).