

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Kata birokrasi selalu berkonotasi negatif yakni cenderung menghambat dan berbelit-belit ungkapan yang sering terlontar ketika masyarakat berurusan dengan yang namanya birokrasi. Survei yang dilakukan oleh Political and Economic Risk Consultancy Ltd (PERC) terhadap 1.000 ekspatriat di Asia tentang kualitas birokrasi menunjukkan betapa parahnya wajah birokrasi di Tanah Air. Buruknya pelayanan publik (65% responden menunjukkan ketidakpuasannya atas layanan birokrasi yang meminta biaya ekstra dalam penerbitan dokumen tertentu, Litbang Media Group, 2007) yang selama ini dirasakan masyarakat turut menambah deretan permasalahan. Birokrasi yang sejatinya menjadi pihak yang secara habis-habisan melayani kepentingan publik mengingat 70% anggaran negara untuk membiayai birokrasi, padahal seharusnya sebagian besar anggaran untuk rakyat.<sup>1</sup>

Mengawali perubahan melalui reformasi pada tahun 1998 dengan lengsernya kepemimpinan Orde Baru memberikan kelonggaran bagi terciptanya sistem yang lepas kontrol dengan pemencaran kekuasaan yang menciptakan kerajaan kecil (raja-raja lokal) disetiap daerah melalui desentralisasi dan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah bermacam adanya mulai dari yang berhasil sampai pada pemborosan uang negara akibat kegagalan dan hanya



menguntungkan elit lokal dan segelintir manusia saja. Perubahan ini berpengaruh kuat terhadap perkembangan birokrasi yang sebelumnya sangat kental dengan budaya birokrasi ala kerajaan.

Perubahan model pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik bertujuan dalam pelaksanaan pendemokrasian yang memberikan makna apabila pemerintah lebih dekat dengan rakyat maka segala bentuk permasalahan akan mudah diselesaikan dengan harapan pemerintah lokal lebih mengetahui kondisi di daerah masing-masing. Perubahan yang diharapkan akan mampu mengembalikan peran birokrasi yang dimulai ditingkat daerah melalui otonomi daerah dengan keleluasaan daerah mengolah sumberdaya yang handal dan pemberdayaan daerah oleh pemerintah daerah dalam peraturan UU No 22 dan 25 Tahun 1999 kemudian berkembang yang direvisi menjadi UU No. 32 dan 34 Tahun 2004 tertuang konsep pemerintahan desentralistik merupakan suatu solusi untuk menjawab kebutuhan otonomi daerah secara lengkap mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Maka dari hal tersebut peranan birokrasi lebih dominan karena birokrat memiliki ilmu pengetahuan dan pengalaman dalam pelaksanaan tugas.<sup>2</sup> Namun hambatan pembangunan sistem dan standar kerja birokrasi yang profesional berasal dari lingkungan internal dan eksternal birokrasi<sup>3</sup>. Dilihat dari lingkungan internalnya terdapat dua hambatan utama.

*Pertama*, budaya birokrasi. Budaya itu terwujud dalam perilaku yang korup dan tidak berorientasi pada pelayanan. Di kalangan internal birokrasi, masih kuat dianut etos kerja yang bertentangan dengan kebutuhan memfungsikan

<sup>2</sup> Paimin Napitupulu, *Menakar Urgensi Otonomi Daerah* Solusi atas ancaman disintegrasi, (Alumni Bandung, Agustus 2006), hal. 35.

birokrasi untuk meningkatkan daya saing ekonomi. Bagi sebagian besar elit birokrasi dan pegawai birokrasi, yang dipandang sebagai perilaku menyimpang di dalam kehidupan birokrasi sehari-hari adalah mereka yang tidak mau ikut korupsi, baik itu korupsi uang maupun waktu.

Sementara dalam urusan pelayanan, orientasi memberikan pelayanan optimal atau memuaskan kepada pengguna jasa pemerintahan masih dirasakan asing oleh kalangan birokrat. Padahal, budaya korup dan tidak berorientasi melayani ini jelas sangat bertentangan dengan tuntutan saat ini yang mensyaratkan keharusan birokrasi mengadopsi sebagian besar nilai-nilai organisasi korporasi, seperti berorientasi melayani dan meningkatkan hasil, efisien, akuntabel, transparan dan efektif.

*Kedua*, kelompok birokrat sudah lama menjadi kelompok kepentingan ekonomi. Elit birokrat berusaha membangun solidaritas seluruh pegawai untuk mengamankan kepentingan materiil masing-masing. Sebagai konsekuensi dari eksisnya birokrat sebagai kelompok kepentingan, mereka sangat berkepentingan dengan bentuk organisasi yang besar dan memiliki rentang yang panjang.

Oleh karena itu, resistensi terhadap upaya rasionalisasi birokrasi selalu muncul dari kalangan dalam birokrat sendiri, baik secara terbuka maupun diam-diam. Alasan mereka jelas, yakni untuk mempertahankan bentuk rumah yang telah memberikan kenyamanan bagi mereka sebagai kelompok kepentingan.

Tetapi, upaya untuk membangun dan menjalankan sistem dan standar kerja birokrasi yang profesional tersebut tidaklah mudah. Apalagi ditambah dengan hambatan eksternal dan internal. Adanya hambatan tersebut membuat

birokrasi menjadi lamban dalam melaksanakan tugas pembangunan dan kurang mampu menjalankan sistem dan standar kerja yang profesional.

Dari sisi eksternal, hambatan tersebut terutama berasal dari politisi dan partai politik. Bagi mereka birokrasi dipandang sebagai sarana untuk memperoleh dan melanggengkan kekuasaan. Di era Orde Baru, misalnya, pegawai negeri sipil (PNS) dan birokrasi telah dijadikan sebagai mesin politik. Birokrasi yang mestinya bekerja secara efisien dan efektif dalam melayani dan mewujudkan kesejahteraan rakyat berubah menjadi semacam kekuatan politik yang mengejar target partai dan rezim yang berkuasa.

Melihat perkembangan perubahan politik yang terjadi dalam ruang lingkup otonomi daerah konsep *Good Governance* sebetulnya memiliki peran penting untuk perubahan bentuk pelayanan publik yang lebih baik. Kita bisa mencermati dari keberhasilan salah satu Kabupaten di Jawa Tengah yakni Kabupaten Sragen. Dengan program pelayanan terpadu melalui OSS (*one stop service*) Kabupaten Sragen berhasil menjadi daerah percontohan bagi Kabupaten lain. Sejak beroperasi secara resmi, Oktober 2002, eksistensi BPT (Badan Pelayanan Terpadu) yang sebelumnya KPT (Kantor Pelayanan Terpadu) ini memberikan dampak positif bagi perkembangan dan pembangunan Kabupaten Sragen.

Berbagai pelayanan perizinan dan nonperizinan yang sebelumnya membutuhkan waktu yang panjang, berbelit-belit, dan rawan pungutan liar pun perlahan-lahan dipangkas dan diubah. Dalam tiga tahun terakhir, bukan hanya jumlah permohonan perizinan yang meningkat, investasi di kabupaten yang

Rahman meningkat pesat. Pada tahun 2002, perizinan yang dikeluarkan kabupaten berpenduduk 850.000 jiwa ini sebanyak 2.027, tahun 2003 naik menjadi 3.170, tahun 2004 menyentuh angka 3.332, dan tahun 2005 mencapai 4.072.

Dengan adanya pelayanan yang mudah, cepat, transparan dan pasti melalui badan pusat pelayanan yang terpadu tentu akan memberikan warna baru bagi dunia birokrasi di pemerintahan daerah. Dampaknya akan dapat langsung dirasakan oleh masyarakat yakni perubahan perekonomian maupun pola pikir baik dikalangan masyarakat maupun birokrat sebagai integritas dari pemerintah di Kabupaten Sragen.

Perubahan peran birokrasi melalui kelahiran OSS di Kabupaten Sragen dilatarbelakangi tuntutan masyarakat akan kemudahan dan penyederhanaan pelayanan birokrasi pemerintah. Hal ini bertujuan semata-mata untuk mendorong laju perekonomian dan kesejahteraan masyarakat. Di Sragen BPT dibentuk dengan Keputusan Bupati Sragen Nomor 17 Tahun 2002 tanggal 24 Mei 2002 ini mulai beroperasi resmi pada 1 Oktober 2002. Untuk mendukung pelayanan BPT, tahun 2003 dikeluarkan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Sragen Nomor 15 Tahun 2003 tentang struktur organisasi BPT Sragen. BPT Sragen memiliki kewenangan menerima, memproses, dan menandatangani dokumen perizinan. Selain berwenang menugaskan tim teknis perizinan, kantor ini juga menyediakan uang saku dan uang makan bagi tim teknis. Retribusi yang diterima langsung disetorkan ke kas daerah sesuai rekening dinas masing-masing. Pendelegasian

Hasilnya, bukan hanya waktu dan biaya perizinan yang jelas, pasti, serta bebas dari pungli, proses perizinan di BPT Sragen ini pun dilakukan secara bersamaan, selesai di satu tempat maksimal dalam waktu 12 hari. Dari pengamatan Kompas, Rabu (6/12), ruangan pelayanan OSS di BPT Sragen ini didesain dalam bentuk ruang-ruang yang diberi sekat. Setiap perizinan dilayani dalam satu ruangan. Pemohon cukup mendatangi ruangan perizinan yang dituju dan langsung dilayani petugas. Biaya langsung dibayar di kasir yang juga berada di ruangan tersebut.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan, saat ini BPT Sragen juga membangun sistem yang sesuai dengan standar ISO 9001-2000. Dengan mengikuti sistem ini, diharapkan sistem pelayanan lewat Sragen OSS akan semakin membaik walaupun orang yang mengelola kantor tersebut terus berganti. Gaung Sragen OSS pun sampai ke mana-mana. BPT Sragen menjadi tempat studi banding berbagai daerah dan negara.

Berbagai penghargaan pun diterima, seperti penghargaan Satya Abdi Praja dari Gubernur Jateng, Citra Pelayanan Prima dari Presiden, Ranking I daerah Pro Investasi di Jateng tahun 2005, Sertifikat ISO 9001-2000 dari Sucofindo International Certification Service. Selain itu BPT Sragen juga terpilih sebagai best practice modul oleh JICA Jepang dan dibuat film yang kemudian diedarkan ke berbagai kabupaten/kota di Tanah Air. Bahkan, BPT Sragen direkomendasikan

model BPT di Indonesia, dengan membuat buku panduan tentang OSS yang diedarkan di seluruh kabupaten/kota di Tanah Air<sup>4</sup>.

Dengan pelaksanaan reformasi birokrasi yang mengacu pada standart pelayanan prima, dan berbagai program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Sragen telah menjadi acuan model ditingkat nasional, khususnya dibidang ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan masyarakat, prestasi ini tidak begitu saja diperoleh, semua ini diraih atas kerja keras dan kerja sama yang baik semua pihak, pemerintah, swasta, perguruan tinggi dan masyarakat<sup>5</sup> tentunya pelaksanaan reformasi birokrasi tidak lepas dari penerapan konsep *Good Governance* melalui agenda politik, ekonomi, social dan hukum dengan pilar pemerintah, swasta dan masyarakat. Seperti yang di ungkapkan oleh Robert Archer (1994) dan Rochman Achwan (2000) *Good Governance* bukan semata-mata mencakup relasi di pemerintahan, namun juga mencakup relasi sinergis dan sejajar antara pasar, pemerintah dan masyarakat sipil<sup>6</sup> sehingga akan mengubah fungsi dan peran pemerintah yang terlalu dominan.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Dari uraian diatas, mendeskripsikan bahwa ditengah kebobrokan peran birokrasi secara umum atau ditingkat nasional ternyata melalui peluang otonomi daerah Kabupten Sragen berhasil mengubah *image* birokrasi yang sebelumnya

---

<sup>4</sup> Sonya Hellen Sinombor dan Reny Sri Ayu Taslim, *Revolusi Kabupaten Sragen-Parepare*, 09 Desember 2006 KCM.

<sup>5</sup> Keberhasilan Reformasi Birokrasi Kabupaten Sragen, Sumber : Bagian Humas.

<http://www.sragen.go.id>

<sup>6</sup> AAGN Ari Dwipayana, et.al, *Membangun Good Governance di Desa*, (IRE Press Yogyakarta, 2003), hal. 18.

lebih sebagai pelayan bos (atasan) menjadi pelayan kepentingan publik (masyarakat). Maka dapat ditarik rumusan masalahnya adalah:

**”Bagaimana reposisi peran birokrasi di Kabupaten Sragen melalui *Good Governance*?”**

### **C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah :

- 1 Menganalisis perubahan birokrasi di Kabupatanaen Sragen melalui konsep *Good Governance* di era otonomi daerah dan peran serta masyarakat, swasta dan pemerintah.
- 2 Mengetahui kebijakan dan program yang sedang dan telah dilakukan, untuk mereposisi peran birokrasi yang ada di Kabupaten Sragen.
- 3 Mengetahui faktor pendukung dan penghambat perubahan birokrasi di Kabupaten Sragen.

Sedangkan manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai literature, informasi dan masukan bagi lembaga pemerintah daerah yang lain, kalangan akademisi maupun praktisi dalam mengembangkan keilmuannya.
2. Selain sebagai pengembangan ilmu pengetahuan, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi solusi bagi problematika birokrasi bukan hanya pemerintahan tingkat daerah melainkan juga



3. Bagi Pemerintah Daerah, Penelitian ini diharapkan mempunyai arti penting sebagai sumbangsi pemikiran serta memberikan masukan yang bermanfaat bagi pemerintah daerah Kabupaten Sragen terkait dengan peran birokrasi di lembaga pemerintahan daerah.

## **D. KERANGKA DASAR TEORI**

### **1. OTONOMI DAERAH**

Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintah.<sup>7</sup> Di Indonesia, batas-batas otonomi dinyatakan secara gamblang dalam Undang Undang Dasar 1945 pasal 1, ayat satu yang bunyinya *Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*, dan pasal 18:

*Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dalam bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengikuti dasar permusyawaratan sistem Pemerintahan Negara, dan hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.*<sup>8</sup>

Kebebasan atau kemandirian untuk otonomi merupakan kebebasan yang tidak sepenuhnya merdeka yakni yang terikat dalam satu kesatuan yang lebih besar dan disebut sebagai kesatuan. Setidaknya terdapat tiga model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, sebagai berikut (Nurjaman, 1998: 11-24):

---

<sup>7</sup> Abuya Busyro Karim, *Indonesia & Globalisasi Otonomi Daerah: Beberapa Pikiran untuk Sumene*, (Pilar Politika Kelompok Pilar Media, Juni 2005), hal. 15

- a. Sistem negara kesatuan, yaitu hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pusat.
- b. Sistem konfederal, yaitu hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kewenangan yang besar kepada daerah, dan pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan yang sangat terbatas.
- c. Sistem federal, yaitu hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun berdasarkan pada pembagian antara pusat dan daerah.

Pada dasarnya setiap negara menginginkan adanya otonomi agar tidak diintervensi baik secara ekonomi maupun politis oleh negara lain dan tidak hanya terjadi ditingkatan negara melainkan juga terjadi di level Provinsi, Kota dan Kabupaten. Dan di Indonesia terjadi perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi. UU No. 22 Tahun 1999 merupakan jawaban atas berbagai kritik terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1974. Penyempurnaan substansi terhadap UU No. 5 Tahun 1974 oleh UU No 22 Tahun 1999 didasarkan atas pemikiran:

- a. Perlunya perubahan model pemerintahan, dari *structural efficiency model* ke *local democracy model*.
- b. Secara konseptual, desentralisasi mewujudkan otonomi dan daerah otonom.
- c. Penyelenggaraan desentralisasi akan menciptakan *political variety* yang sesuai dengan kondisi dan potensi daerah setempat.
- d. Dengan otonomi daerah hubungan antar daerah otonom tidak bersifat hirarkhis.
- e. Penyelenggaraan otonomi dilakukan oleh lembaga pemerintahan setempat yang terpisah dari lembaga pemerintahan pusat dan berdasarkan mekanisme demokrasi.
- f. Perlunya dijunjung tinggi prinsip "*good governance*" dengan elemen akuntabilitas, transparansi, dan *participatory democracy*.
- g. Perlu birokrasi yang ramping dan datar

h. Hubungan antar otonomi daerah dan pengawasan pusat bersifat kontinum.<sup>9</sup> Penerapan otonomi daerah melalui sistem desentralisasi tidak hanya memberi manfaat namun juga memberi mudharat yakni dengan merevisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 dan 33 Tahun 2004 oleh pemerintah dan ini membuktikan undang-undang belum dapat dirumuskan secara final dan akan terus mengalami perubahan sesuai dengan tuntutan kondisi yang dihadapi. Ada beberapa alasan perlunya pemerintah pusat mendesentralisasikan kekuasaan kepada pemerintah propinsi dan kabupaten/kota, di antaranya yaitu:

- a. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mengikutsertakan warga dalam proses kebijakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi dilapisan bawah. Dengan demikian, ada kesetaraan dan partisipasi politik serta merupakan media pendidikan politik untuk belajar berdemokrasi secara nyata.
- b. Dari segi manajemen pemerintah, desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas publik, terutama dalam penyelenggaraan layanan publik.
- c. Dari segi kultural, desentralisasi dimaksudkan untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan atau kontekstualitas suatu daerah, seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
- d. Dari segi pembangunan, desentralisasi dapat melancarkan proses formulasi dan implementasi program pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan warga. Ketika pemerintah propinsi atau kabupaten mempunyai kewenangan untuk merumuskan sekaligus mengimplementasikan kebijakan pembangunan didaerahnya, maka kebijakan tersebut akan lebih efektif dibandingkan jika wewenang ini dipegang oleh pemerintah pusat. Mengingat kedudukannya yang berada didaerah, maka pemerintah daerah seharusnya lebih peka terhadap persoalan dan kebutuhan masyarakat setempat.
- e. Dilihat dari kepentingan pemerintah pusat sendiri, desentralisasi dapat mengatasi kelemahan pemerintah pusat dalam mengawasi program-programnya.
- f. Desentralisasi dapat meningkatkan persaingan (perlombaan) antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga mendorong

---

<sup>9</sup> Diktat Matakuliah Otonomi Daerah FISIPOL IP UMY, disampaikan pada saat matakuliah

pemerintah lokal untuk melakukan inovasi guna meningkatkan kualitas pelayanannya kepada masyarakat.<sup>10</sup>

Beberapa gagasan penting setelah direvisi mejadi UU No. 32 yang ada didalamnya adalah:

- a. Kewenangan pemerintahan dan dan relasi antar kabupaten – propinsi – negara
- b. Kekuasaan propinsi dan kabupaten
- c. Kepegawaian dan organisasi
- d. Keuangan
- e. Partisipasi warga<sup>11</sup>

Penerepan otonomi daerah selain diharapkan mengurangi gejala disintegrasi bangsa juga mampu mendekatkan pemerintah dengan masyarakat sehingga perwujudan *good governance* dapat terlaksana melalui keleluasaan daerah mengelola daerah yang menghasilkan kebijakan untuk peningkatan sumber daya manusia dan profesionalisme aparatur pemerintahan kearah *good local governance*.

## 2. BIROKRASI

Pengertian birokrasi yang diberikan Martin Albrow kedalam tujuh pengertian, intinya mencakup keberadaan alat-alat perlengkapan negara, hubungan tugas dan kewajibannya, sereta hubungan antara alat-alat perlengkapan

---

<sup>10</sup> Agus Dwiyanto (ed)., *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Gajah Mada University Press, Mei 2006), hal. 48-49

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 69-74.

tersebut yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan ciri-cirinya yang sangat spesifik.<sup>12</sup>

#### a. Pandangan Max Weber

Pada dasarnya Weber (1992) mengemukakan pemikirannya bahwa birokrasi nasional adalah sebuah konsepsi birokrasi yang muncul atas dasar kaidah-kaidah otoritas hukum, bukan karena sebab lain, seperti otoritas tradisional maupun otoritas kharismatis.<sup>13</sup> Secara sosiologis, Weber melihat ada enam ciri birokrasi yang rasional:

- a. Tugas-tugas pemerintah dibagi dua “wilayah”, yakni tugas-tugas tetap dan tugas-tugas resmi (*fixed and official jurisdictional areas*),
  - b. Ada piramida hirarkis dari otoritas didalam organisasi,
  - c. Manajemen dari kegiatan resmi birokrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis,
  - d. Aparat birokrasi yang ada dilatih secara khusus,
  - e. Aparat birokrasi bekerja penuh untuk tugas-tugasnya
  - f. Lembaga birokrasi digerakkan dengan aturan-aturan yang tetap.<sup>14</sup>
- Menurut David Beentham (1975), Weber memperhitungkan tiga elemen

pokok dalam konsep birokrasisnya. Tiga elemen itu antara lain:

- a. Birokrasi dipandang sebagai intrumen teknis (*technical intrumen*)
- b. Birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (*inherent tendency*) pada penerapan fungsi sebagai instrumen teknis tersebut.
- c. Pengembangan dari sikap ini karena peran birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang pertikular. Dengan demikian birokrasi bisa keluar dari

---

<sup>12</sup> Moeljarto Tjokrowinoto, et.al, *Birokrasi dalam Polemik*, (Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Universitas Muhammadiyah Malang, september 2001), hal. 94.

<sup>13</sup> Budi setiono, *Jaring Birokrasi Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi*, (Gugus Press, 2002), hal.39.

<sup>14</sup> *Politik dan Birokrasi*, (Ghalia Indonesia, Mei 2002), hal.124-125.

fungsinya yang tepat karena anggotanya cenderung datang dari kelas sosial yang partikular tersebut.<sup>15</sup>

#### **b. Pandangan Hegel dan Karl Marx**

Hegel berpendapat bahwa administrasi negara (birokrasi) sebagai suatu jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dengan masyarakatnya.<sup>16</sup> Di sini terlihat bahwa Hegel beranggapan:

*“Negara secara apriori (tidak pandang bulu) melayani kepentingan umum, karena ia merupakan sintesis dari pertentangan-pertentangan individu yang subjektif dan tidak rasional, walaupun dalam kenyataannya kebijakan-kebijakan negara seringkali hanya menguntungkan sekelompok orang (misal: ada yang diuntungkan, ada yang dirugikan).”<sup>17</sup>*

Dan birokrasi menurut Karl Marx merupakan instrumen kelas kapitalis. Oleh karena itu melalui revolusi kelas proletariat dan kehadiran kelas-kelas didalam masyarakat maka negara dan birokrasinya akan dihancurkan.<sup>18</sup> Pendapat Hegel merangsang Marx untuk melakukan suatu bantahan dengan menulis *Critique of Hegel's Philosophy of Right* (1843). Disini Marx memang menerima gagasan Hegel tentang dikotomi antara negara dan *civil society*, namun kemudian melakukan modifikasi terhadap isinya. Marx dengan tegas menolak gagasan bahwa negara merupakan representasi dari kepentingan umum. Menurutnya, negara hanyalah alat dari kelas yang berkuasa, yakni kelas bangsawan di negara feodal & pemilik modal di negara kapitalis. Konsep Hegel oleh Marx dianggap abstrak, karena hanya bermain dengan logika, dan kemudian berusaha memaksakan kesimpulan-kesimpulan logika abstrak itu ke dalam kenyataan

---

<sup>15</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, (Rajawali Press Jakarta, 2007), hal. 19.

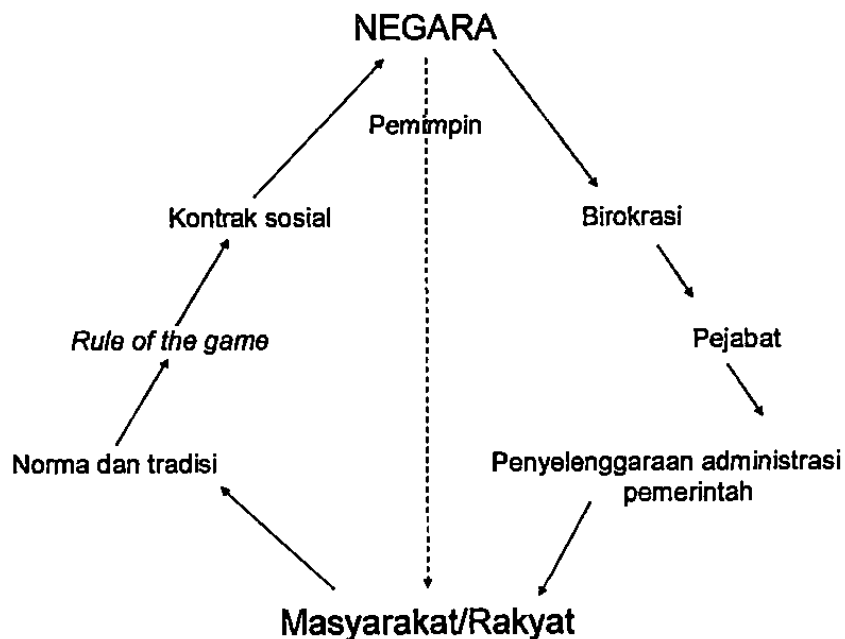
<sup>16</sup> *Ibid*, hal. 22.

<sup>17</sup>

empiris. Hegel melakukan kesalahan metodologis. Marx berpendapat bahwa ide seharusnya diangkat dari kenyataan empiris, bukan sebaliknya, sehingga dengan demikian Hegel tidak melahirkan satu analisa pun tentang lembaga tersebut.<sup>19</sup>

Kedudukan birokrasi dalam negara dapat dilihat pada diagram berikut ini.<sup>20</sup>

### 1.1 Bagan Kedudukan Birokrasi dalam Negara



#### c. Birokrasi dalam Services Delivery<sup>21</sup>

##### A. Old Public Management

Inti dari pembahasan tentang birokrasi tidak bisa dipisahkan dari teori Weber yang terlalu mengedepankan kekuasaan birokrasi dan memisahkan politik didalamnya. Dari sini kemudian muncul perdebatan arah birokrasi seperti apa, dan

<sup>19</sup> *Op.cit.*

<sup>20</sup> Budi Setiono, *op. cit.*, hal. 34.

<sup>21</sup> Hand Out Matakuliah Politik Brokrasi FISIP IP UMY, *Peran Birokrasi Dalam Service*

memiliki peranan yang seperti apa. Konsep dari Old Public Management sebenarnya sangat kuat dipengaruhi oleh Weber dimana birokrasi dirasa efisien apabila konsentrasinya terfokus sehingga bentuk birokrasi pun akan mengalami suatu lembaga raksasa yang terlalu gemuk. Kecenderungannya adalah birokrasi lahir sebab hanya untuk melaksanakan tugas atasan yang memang sangat hierarkis atau bersifat *vertical top down* dari pada *horizontal partisipativ..*

### **1. Inti Gagasan**

1. *The focus of government is on the direct delivery of services through existing or through newly authorized agencies of government*
2. *Public administrators play a limited role in policy making and governance; rather they are charged with the implementation of public policies*
3. *The delivery of services should be carried out by administrator accountable to elected officials and given limited discretion in their work*
4. *Administrators are responsible to democratically elected political leaders.*
5. *Public programs are best administered through hierarchical organizations, with managers largely exercising control from the top of organization.*
6. *The primary values of public organizations are efficiency and rationality.*
7. *Public organizations operate most efficiently as closed systems; thus citizen involvement is limited*
8. *The role of the public administrator is largely defined as planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting and budgeting*

### **B. New Public Management**

Mengacu pada serangkaian ide dan praktik-praktik yang pada intinya berusaha untuk menggunakan pendekatan-pendekatan sektor privat (swasta) dalam sektor publik. Dengan kata lain: *to run government like a business*. New Public Management bukan (NPM) sekedar penggunaan teknik-teknik bisnis,



pergeseran dalam bagaimana kita berfikir tentang peran birokrasi, asal mula profesi tersebut, serta bagaimana dan mengapa kita melakukan hal tersebut.

### **1. Inti Gagasan:**

1. Pergeseran dari administrasi ke management, pelaksanaan pelayanan tidak tergantung pada prosedur namun lebih pada keuntungan.
2. Dari “menjalankan perintah” menjadi “upaya mencapai tujuan”
3. Menerapkan penggunaan mekanisme dan terminologi “pasar (market)” di mana relasi antara birokrasi dan masyarakat dipahami sebagai sebuah transaksi sebagaimana yang terjadi di dalam sebuah “pasar”.
4. Pejabat-pejabat birokrasi dituntut untuk menemukan cara baru atau inovatif dalam rangka mencapai tujuan atau untuk melakukan privatisasi fungsi-fungsi yang selama ini disediakan pemerintah.
5. Mereka didesak untuk to steer, not row, yang artinya bahwa mereka tidak boleh berasumsi bahwa segala beban service delivery mereka tanggung sendiri, namun dimanapun memungkinkan, mereka harus membuat program dimana orang lainlah yang melaksanakan, misalnya dengan cara contracting out dan cara-cara sejenisnya.

Yang kemudian mereka lakukan adalah:

1. Meredefinisi misi-misi organisasi
  - a. Fokus utamanya pada “*output*” (hasil)
  - b. Berorientasi pada hasil, tidak berorientasi pada prosedur
2. *Input* dikembangkan atas asumsi rasionalitas individu
  - a. mekanisme insentif dan rewards

- b. agar ada keselarasan antara kepentingan birokrasi dengan kepentingan individu dalam birokrasi
- 3. Merestrukturisasi organisasi birokrasi dengan tujuan mengurangi lingkup dan fungsi pemerintahan
  - a. Misal: melalui prinsip “privatisasi”
  - b. Mekanisme pasar dianggap lebih efisien
- 4. Menyederhanakan proses-proses birokrasi
- 5. Mendesentralisasi pembuatan keputusan dengan asumsi:
  - a. Tidak bisa dihindari bahwa “policy making” juga terjadi di level birokrasi (bukan hanya monopoli legislatif)
  - b. Birokrasi juga harus bertanggungjawab kepada publik
  - c. Perlu kontrol sosial langsung kepada pejabat birokrasi
  - d. Birokrasi tetap otonom dalam urusan rasionalitas teknis

## **2. Beberapa Versi New Public Management**

### **2.1. Versi Managerialis**

Yakni menyerahkan pada tenaga manajemen profesional dengan standar yang sudah baku yang berorientasi pada hasil akhir. Membangun pola hubungan baru antara masyarakat dengan negara yakni dengan menjadikan masyarakat sebagai pelanggan sehingga masyarakat jika dilayani menjadi tidak sia-sia dan terpuaskan atas pelayanan yang diberikan.

Dengan asumsi bahwa masyarakat telah mengalami metamorfose yang rasional maka perlu ada penataan ulang struktur dengan harapan masyarakat mampu berkomeptisi.

### **2.3. Versi Reinventing Government**

Yakni mewirusahaakan birokrasi yang digagas oleh David Osborne dan Ted Gaebler, awal dasawarsa '90-an' dalam konteks birokrasi di Amerika Serikat.

Ciri Utama dari gagasannya adalah:

1. Pemerintahan Katalitik (Catalytic Government)
  - a) Steering rather than rowing (mengarahkan ketimbang mengayuh)
  - b) Katalis yakni mempercepat terjadinya reaksi tanpa ikut bereaksi
2. Pemerintahan milik masyarakat (Community-Owned Government)
  - a) memberi kewenangan kepada lembaga-lembaga tertentu / perseorangan ketimbang langsung melayani
  - b) menggeser pengambilan inisiatif kepada publik dengan memberdayakan mereka agar masy tidak tergantung kepada birokrasi/pemerintah.
3. Pemerintahan yang kompetitif (Competitive Government)
  - a) Merangsang/menyuntikkan semangat persaingan/kompetisi ke dalam pelayanan publik
  - b) Pelayanan publik yang selama ini dilaksanakan total oleh pemerintah tidak hanya mengurus Sumber Daya birokrasi, namun juga memaksa mereka melakukan banyak hal di luar kemampuan atau kapasitas mereka, sehingga akan mengurasi efektifitas dan kualitas pelayanan.
  - c) Oleh karena itu, kecenderunga tersebut harus dilawan dengan cara memperkuat kompetisi antar penyedia layanan.
  - d) Hasilnya adalah efisiensi dan responsifitas yang menguat serta penghargaan terhadap inovasi.
4. Pemerintahan yang digerakkan misi (Mission-Driven Government)
  - a) mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi suatu organisasi yang digerakkan oleh misi
  - b) peraturan yang "keterlaluan ketatnya" dalam organisasi birokrasi banyak menghambat inovasi serta menghambat kinerja pemerintahan.
  - c) Oleh karena itu yang dikedepankan adalah missi yang harus dilaksanakan, bukan peratuannya yang dipentingkan.
5. Pemerintah yang berorientasi hasil (Result-Oriented Government)

Yakni membiayai hasil dari suatu proses pelayanan, bukan masukan.
6. Pemerintahan yang berorientasi pelanggan (Customer Driven Government)

- a) Memenuhi Kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi
  - b) Yang dipenuhi adalah kebutuhan-kebutuhan masyarakat sebagai pelanggan (customer) terlebih dahulu, bukannya kebutuhan-2 birokrasi.
7. Pemerintahan Wirausaha (Enterprising Government)
- a) Menghasilkan ketimbang membelanjakan
  - b) Menghasilkan keuntungan ketimbang menghabiskan anggaran
8. Pemerintahan antisipatif (Anticipatory Government)
- a) Mencegah lebih baik daripada mengobati
  - b) Mencegah terjadinya masalah adalah lebih baik ketimbang menyelesaikan masalah yang sudah terlanjur timbul.
  - c) Dengan kembali pada pencegahan, maka pemerintah akan tetap efektif dan efisien.
9. Pemerintahan desentralisasi (Decentralized Government)
- a) Dari birokrasi yang hierarkis ke sebuah birokrasi yang berdasar partisipasi dan teamwork.
  - b) Perkembangan teknologi sangat memungkinkan desentralisasi dilaksanakan tanpa membahayakan birokrasi. (to put the bureaucracy in danger)
  - c) Pengambilan keputusan meluas, berada pada mereka yang memiliki inovasi dan menjamin terlaksananya tugas-tugas birokrasi.
10. Pemerintahan berorientasi pasar (Market-Oriented Government)
- a) Mendongkrak perubahan melalui pasar
  - b) Strateginya adalah pada bagaimana menstrukturasi lingkungan agar "pasar" dapat beroperasi lebih efektif, sehingga dapat menjamin kualitas kehidupan dan kesempatan ekonomi.

### C. New Public Services

Dipengaruhi oleh beberapa teori, antara lain: citizenship, community and civil society, organizational humanism and the new public administration, dan postmodernisme

Beberapa ide utama (core ideas) dari NPS antara lain:

1. serve citizens, not customers  
kepentingan publik adalah lebih merupakan hasil dari sebuah dialog tentang nilai-nilai bersama daripada agregasi kepentingan-kepentingan pribadi. Dengan demikian, aparat birokrasi tidak semata-mata merespon tuntutan dari *customer*, namun lebih fokus pada pembangunan suatu hubungan yang didasarkan atas kepercayaan dan kerjasama dengan dan antar warganegara. Pertama-pertama harus dipahami terlebih dahulu

secara holistic. Konsep citizenship ini bisa kita lacak mulai dari pemikiran politik Aristoteles, Gaius, J.J. Rousseau, hingga Thomas Madison.

Meskipun ada beberapa perbedaan di antara konsep-konsep citizenship tersebut, terutama dari sudut pandang politik atau hukum, namun secara garis besar citizenship dapat dimaknai sebagai suatu cara pandang seseorang untuk memberikan komitmennya terhadap komunitas dan anggota-anggota komunitas tersebut yang bisa dilihat dari keterlibatannya secara aktif dalam urusan-urusan publik yang merupakan sebuah elemen penting dari *democratic governance*. Citizen adalah mereka yang berpartisipasi aktif dalam pemerintahan, sementara birokrasi (pelayan publik) adalah mereka yang memiliki kewajiban etis untuk memperluas partisipasi publik dalam proses politik.

2. Seek the public interest

Aparat birokrasi harus memberikan kontribusi untuk membangun suatu ikatan bersama atas kepentingan public yang bersifat kolektif. Tujuannya bukan pada menemukan sebuah solusi yang cepat yang dikemukakan oleh pilihan-pilihan individu, namun oleh kepentingan bersama dan tanggungjawab bersama

3. Value citizenship over entrepreneurship

kepentingan public lebih baik dikembangkan oleh aparat birokrasi dan para warganegara yang memiliki komitmen untuk membuat kontribusi yang berarti untuk masyarakat daripada oleh para manager swasta yang beraksi seakan-akan uang masyarakat adalah uang milik simbah mereka.

4. Think strategically, act democratically

Kebijakan dan program-program untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dapat lebih efektif dan bertanggungjawab dicapai melalui usaha-usaha dan proses yang bersifat kolektif dan kolaboratif

5. recognize that accountability is not simple

Aparat birokrasi harus lebih penuh perhatian dibanding dengan pasar. Mereka juga harus memperhatikan hukum-hukum konstitusi, nilai-nilai masyarakat (komunitas), political norms, standard profesional, dan kepentingan masyarakat.

6. serve rather than steer

Penting bagi aparat birokrasi untuk lebih mempergunakan kepemimpinan berbasis nilai-nilai bersama di dalam membantu artikulasi warganegara dan memenuhi kepentingan-kepentingan bersama mereka daripada berusaha untuk mengendalikan atau menyetir masyarakat dengan cara-cara baru.

7. value people, not just productivity

organisasi public (birokrasi) dan jaringannya akan lebih berhasil dalam waktu lama jika mereka beroperasi melalui serangkaian proses kolaborasi

Dari beberapa penjelasan teori diatas penting untuk menyebutkan beberapa peran dari birokrasi yakni birokrasi pemerintah setidaknya memiliki tiga tugas pokok (Rashid: 2000) yakni:

- a. Memberikan pelayanan umum (*service*) yang bersifat rutin kepada masyarakat seperti memberikan pelayanan perijinan, pembuatan dokumen, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan penyediaan jaminan keamanan bagi penduduk.
- b. Melakukan pemberdayaan (*empowerment*) terhadap masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam kehidupan yang lebih baik, seperti melakukan pembimbingan, pendampingan, konsultasi, menyediakan modal dan fasilitas usaha, serta melaksanakan pendidikan, dan
- c. Menyelenggarakan pembangunan (*development*) ditengah masyarakat, seperti membangun infrastruktur perhubungan, telekomunikasi, perdagangan dan sebagainya.

### **3. GOOD GOVERNANCE**

#### **a. Pandangan MTI (Masyarakat Transparansi Indonesia)**

##### **a.1. Good Governance**

Sejak tumbangny rezim Orde Baru dan digantikan dengan gerakan reformasi, istilah *Good Governance* begitu populer. Hampir di setiap event atau peristiwa penting yang menyangkut masalah pemerintahan, istilah ini tak pernah

ketiadaan. Bahkan dalam pidato-pidato pejabat negara sering mengutip kata-



## a.2. Prinsip-prinsip Good Governance

Kunci utama memahami good governance adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip good governance. Menyadari pentingnya masalah ini, prinsip-prinsip good governance diurai satu persatu sebagaimana tertera di bawah ini:

1. Partisipasi Masyarakat  
Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.
2. Tegaknya Supremasi Hukum  
Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.
3. Transparansi  
Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.
4. Peduli pada Stakeholder  
Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan.
5. Berorientasi pada Konsensus  
Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.
6. Kesetaraan  
Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
7. Efektifitas dan Efisiensi  
Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.



## 8. Akuntabilitas

Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

## 9. Visi Strategis

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

### a.3. Pilar-pilar Good Governance

Good Governance hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan publik. Jenis lembaga tersebut adalah sebagai berikut :

#### 1. Negara

- a. Menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil
- b. Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan
- c. Menyediakan public service yang efektif dan accountable
- d. Menegakkan HAM
- e. Melindungi lingkungan hidup
- f. Mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik

#### 2. Sektor Swasta

- a. Menjalankan industri
- b. Menciptakan lapangan kerja
- c. Menyediakan insentif bagi karyawan
- d. Meningkatkan standar hidup masyarakat

e. Melindungi lingkungan hidup

f. Menaati peraturan

g. Transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat

h. Menyediakan kredit bagi pengembangan UKM

### 3. Masyarakat Madani

a. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi

b. Mempengaruhi kebijakan public

c. Sebagai sarana checks and balances pemerintah

d. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah

e. Mengembangkan SDM

f. Sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat

#### **a.4. Agenda Good Governance**

Good Governance sebagai suatu gerakan adalah segala daya upaya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik. Oleh karena itu gerakan good governance harus memiliki agenda yang jelas tentang apa yang mesti dilakukan agar tujuan utamanya dapat dicapai. Untuk kasus Indonesia, agenda good governance harus disesuaikan dengan kondisi riil bangsa saat ini, yang meliputi:

#### **1. Agenda Politik**

Masalah politik seringkali menjadi penghambat bagi terwujudnya good governance. Hal ini dapat terjadi karena beberapa sebab, diantaranya adalah acuan konsep politik yang tidak/kurang demokratis yang berimplikasi pada berbagai persoalan di lapangan. Krisis politik yang melanda bangsa Indonesia dewasa ini

111. Krisis politik melanda bangsa Indonesia dewasa ini disebabkan oleh karena itu

perlu dilakukan pembaharuan politik yang menyangkut masalah-masalah penting seperti:

- a. Amandemen UUD 1945 Sebagai sumber hukum dan acuan pokok penyelenggaraan pemerintahan, amandemen UUD 1945 harus dilakukan untuk mendukung terwujudnya good governance seperti pemilihan presiden langsung, memperjelas susunan dan kedudukan MPR dan DPR, kemandirian lembaga peradilan, kemandirian kejaksaan agung dan penambahan pasal-pasal tentang hak asasi manusia.
- b. Perubahan Undang-Undang Politik dan Undang-Undang Keormasan yang lebih menjamin partisipasi dan mencerminkan keterwakilan rakyat.
- c. Reformasi agraria dan perburuhan
- d. Mempercepat penghapusan peran sosial politik TNI
- e. Penegakan supremasi hukum

## **2. Agenda Ekonomi**

Krisis ekonomi bisa melahirkan berbagai masalah sosial yang bila tidak teratasi akan mengganggu kinerja pemerintahan secara menyeluruh. Untuk kasus Indonesia, permasalahan krisis ekonomi ini telah berlarut-larut dan belum ada tanda-tanda akan segera berakhir. Kondisi demikian ini tidak boleh dibiarkan berlanjut dan harus segera ada percepatan pemulihan ekonomi. Mengingat begitu banyak permasalahan ekonomi di Indonesia, perlu dilakukan prioritas-prioritas

a. Agenda Ekonomi Teknis

Otonomi Daerah. Pemerintah dan rakyat Indonesia telah membuat keputusan politik untuk menjalankan otonomi daerah yang esensinya untuk memberikan keadilan, kepastian dan kewenangan yang optimal dalam pengelolaan sumber daya daerah guna memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi yang dimilikinya. Agar pelaksanaan otonomi daerah ini berjalan tanpa gejolak dibutuhkan serangkaian persiapan dalam bentuk strategi, kebijakan program dan persiapan institusi di tingkat pusat dan daerah.

Sektor Keuangan dan Perbankan. Permasalahan terbesar sektor keuangan saat ini adalah melakukan segala upaya untuk mengembalikan fungsi sektor perbankan sebagai intermediasi,serta upaya mempercepat kerja BPPN. Hal penting yang harus dilakukan antara lain pertama; tidak adanya dikhotomi antara bankir nasional dan bankir asing, lebih diperlukan kinerja yang tinggi, tidak peduli apakah hal itu dihasilkan oleh bankir nasional ataupun asing. Kedua, perlu lebih mendorong dilakukannya merger atau akuisisi, baik di bank BUMN maupun swasta. Ketiga, pencabutan blanket guarantee perlu dipercepat, namun dilakukan secara bertahap. Keempat, mendorong pasar modal dan mendorong independensi pengawasan (Bapepam). Kelima, perlunya penegasan komitmen pemerintah dalam hal kinerja BPPN khususnya dalam pelepasan aset dalam waktu cepat atau sebaliknya.

Kemiskinan dan Ekonomi Rakyat. Pemulihan ekonomi harus betul-betul dirasakan oleh rakyat kebanyakan. Hal ini praktis menjadi prasarat mutlak untuk

1. ... ..  
2. ... ..  
3. ... ..  
4. ... ..  
5. ... ..  
6. ... ..  
7. ... ..  
8. ... ..  
9. ... ..  
10. ... ..

berharga bagi percepatan proses pembaharuan yang komprehensif menuju Indonesia baru.

#### b. Agenda Pengembalian Kepercayaan

Hal-hal yang diperlukan untuk mengembalikan atau menaikkan kepercayaan terhadap perekonomian Indonesia adalah kepastian hukum, jaminan keamanan bagi seluruh masyarakat, penegakkan hukum bagi kasus-kasus korupsi, konsistensi dan kejelasan kebijakan pemerintah, integritas dan profesionalisme birokrat, disiplin pemerintah dalam menjalankan program, stabilitas sosial dan politik, dan adanya kepemimpinan nasional yang kuat.

### 3. Agenda Sosial

Masyarakat yang berdaya, khususnya dalam proses penyelenggaraan pemerintahan merupakan perwujudan riil good governance. Masyarakat semacam ini akan solid dan berpartisipasi aktif dalam menentukan berbagai kebijakan pemerintahan. Selain itu masyarakat semacam ini juga akan menjalankan fungsi pengawasan yang efektif dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.

Sebaliknya, pada masyarakat yang masih belum berdaya di hadapan negara, dan masih banyak timbul masalah sosial di dalamnya seperti konflik dan anarkisme kelompok, akan sangat kecil kemungkinan good governance bisa ditegakkan. Salah satu agenda untuk mewujudkan good governance pada masyarakat semacam ini adalah memperbaiki masalah sosial yang sedang dihadapi.

Masalah sosial yang cukup krusial dihadapi bangsa Indonesia akhir-akhir ini adalah konflik yang disertai kekerasan sosial luar biasa yang menghancurkan

kemanusiaan dan telah sampai pada titik yang membahayakan kelanjutan kehidupan dalam bentuk kekerasan komunal dan keterbuangan sosial dengan segala variannya. Kasus-kasus seperti pergolakan di Aceh dan Ambon adalah beberapa contoh dari masalah sosial yang harus segera mendapatkan solusi yang memadai.

Oleh karena itu masyarakat bersama pemerintah harus melakukan tindakan pencegahan terhadap daerah lain yang menyimpan potensi konflik. Bentuk pencegahan terhadap kekerasan komunal dapat dilakukan melalui; memberikan santunan terhadap mereka yang terkena korban konflik, mencegah berbagai pertikaian \_vertikal\_ maupun \_horizontal\_ yang tidak sehat dan potensial mengorbankan kepentingan bangsa dan mencegah pula segala bentuk anarkhi sosial yang terjadi di masyarakat.

#### **4. Agenda Hukum**

Hukum merupakan faktor penting dalam penegakan good governance. Kekurangan atau kelemahan sistim hukum akan berpengaruh besar terhadap kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Dapat dipastikan, good governance tidak akan berjalan mulus di atas sistim hukum yang lemah. Oleh karena itu penguatan sistim hukum atau reformasi hukum merupakan kebutuhan mutlak bagi terwujudnya good governance. Sementara itu posisi dan peran hukum di Indonesia tengah berada pada titik nadir, karena hukum saat ini lebih dianggap sebagai komiditi daripada lembaga penegak keadilan. Kenyataan demikian ini yang

Untuk memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap hukum dalam rangka mewujudkan good governance diperlukan langkah-langkah kongkret dan sistimatis. Langkah-langkah tersebut adalah:

- a. Reformasi Konstitusi Konstitusi merupakan sumber hukum bagi seluruh tata penyelenggaraan negara. Untuk menata kembali sistim hukum yang benar perlu diawali dari penataan konstitusi yang oleh banyak kalangan masih banyak mengandung celah kelemahan.
- b. Penegakan Hukum Syarat mutlak pemulihan kepercayaan rakyat terhadap hukum adalah penegakan hukum. Reformasi di bidang penegakkan hukum yang bersifat strategis dan mendesak untuk dilakukan adalah; pertama, reformasi Mahkamah Agung dengan memperbaiki sistim rekrutmen (pengangkatan), pemberhentian, pengawasan dan penindakan yang lebih menekankan aspek transparansi dan partisipasi masyarakat. Perbaikan sebagaimana tersebut di atas harus dilakukan oleh Komisi Yudisial Independen yang anggotanya terdiri dari mantan hakim agung, kalangan praktisi hukum, akademisi/cendekiawan hukum dan tokoh masyarakat. Kedua, reformasi Kejaksaan. Untuk memulihkan kinerja kejaksaan saat ini khususnya dalam menangani kasus-kasus KKN dan pelanggaran HAM, perlu dilakukan fit and proper test terhadap Jaksa Agung dan pembantunya sampai eselon II untuk menjamin integritas pribadi yang bersangkutan. Selain itu untuk mengawasi kinerja kejaksaan perlu dibentuk sebuah komisi Independen Pengawas Kejaksaan.
- c. Pemberantasan KKN KKN merupakan penyebab utama dari tidak berfungsinya hukum di Indonesia. Untuk memberantas KKN diperlukan setidaknya dua cara; pertama dengan cara mencegah (preventif) dan kedua, upaya penanggulangan (represif). Upaya pencegahan dilakukan dengan cara memberi jaminan hukum bagi perwujudan pemerintahan terbuka (open government) dengan memberikan jaminan kepada hak publik seperti hak mengamati perilaku pejabat, hak memperoleh akses informasi, hak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan hak mengajukan keberatan bila ketiga hak di atas tidak dipenuhi secara memadai. Sedangkan upaya penanggulangan (setelah korupsi muncul) dapat diatasi dengan mempercepat pembentukan Badan Independen Anti Korupsi yang berfungsi melakukan penyidikan dan penuntutan kasus-kasus korupsi, memperkenalkan hakim-hakim khusus yang diangkat khusus untuk kasus korupsi (hakim ad hock) dan memperlakukan asas pembuktian terbalik secara penuh.
- d. Sumbangan Hukum dalam Mencegah dan Menanggulangi Disintegrasi Bangsa Pengakuan identitas terhadap nilai-nilai lokal, pemberian kewenangan dan representasi yang lebih luas kepada daerah, pemberdayaan kemampuan masyarakat dan akses pengelolaan terhadap sumber daya alam lokal menjadi isu penting yang sangat strategis di dalam

masyarakat selalu ditempatkan sebagai obyek, tidak diakui berbagai eksistensinya dan diperlakukan tidak adil. Akumulasi dari permasalahan tersebut akhirnya menciptakan potensi yang sangat signifikan bagi proses disintegrasi.

- e. Pengakuan Terhadap Hukum Adat dan Hak Ekonomi Masyarakat Untuk menjamin hak-hak masyarakat hukum adat, maka diperlukan proses percepatan di dalam menentukan wilayah hak ulayat adat secara partisipatif. Dengan begitu rakyat akan mendapatkan jaminan di dalam menguasai tanah ulayat adat mereka dan juga akses untuk mengelola sumber daya alam di lingkungan dan milik mereka sendiri.
- f. Pemberdayaan Eksekutif, Legislatif dan Peradilan Untuk lebih meningkatkan representasi kepentingan daerah di tingkat nasional, perlu dilakukan rekomposisi keanggotaan utusan daerah, di mana keterwakilan rakyat di daerah secara kongkret diakomodasi melalui pemilihan anggota utusan daerah secara langsung oleh rakyat. Sistem pemilihan langsung juga dilakukan untuk para pejabat publik di daerah khususnya gubernur, bupati/walikota. Penerapan penegak hukum harus dilakukan secara kontekstual dengan menggunakan kebijakan 'selektive enforcement' sehingga keadilan memang berasal dari rasa keadilan yang hidup di masyarakat.<sup>22</sup>

**b. Pandangan UNDP (United Nation Development Program)**

Memberikan pengertian *good governance* sebagai sebuah konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah negara. Secara tegas, UNDP mengidentifikasi 6 karakteristik *good governance*:

- a. Partisipatif
- b. Transparan dan bertanggungjawab
- c. Efektif dan berkeadilan
- d. Mempromosikan supermasi hokum
- e. Memastikan bahwa prioritas sosial ekonomi dan politik didasarkan pada konsensus dalam masyarakat



- f. Memastikan bahwa suara penduduk miskin dan rentan didengarkan dalam proses pembuatan keputusan.<sup>23</sup>

Michael Bratton dan Donald Rothchild (1994) membuat ringkasan tentang makna governance:

- a. Governance adalah sebuah pendekatan konseptual yang bisa memberi kerangka bagi analisis komparatif pada level politik makro.
- b. Governance sangat menaruh perhatian pada pernyataan besar tentang hakekat konstistusional yang mengabadikan aturan main politik
- c. Governance mencakup intervensi kreatif oleh aktor-aktor politik pada perubahan struktural yang menghalangi pengembangan potensi manusia.
- d. Governance adalah sebuah konsep yang menekankan hakekat interaksi antara negara dan actor-aktor sosial sendiri.
- e. Governance menunjukkan pada tipe khusus hubungan antara actor-aktor politik yang menekankan aturan main bersama dan sanksi-sanksi social ketimbang kesewenang-wenangan.<sup>24</sup>

**c. Pandangan NEO-LIBIBERALISME<sup>25</sup>**

Kritik terhadap good governance bukanlah hal yang baru, karena banyak studi atau riset yang telah dilakukan untuk membongkar wacana ini dalam berbagai pendekatan, baik itu pendekatan politik, ekonomi, sejarah, hukum,

---

<sup>23</sup> AAGN Ari Dwipayana, et.al, *op.cit.*

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal. 11.

<sup>25</sup> Pandangan Neo-Liberal tentang *Good Governance* diambil dari tulisan R.

sosiologi internasional, hubungan internasional dan pendekatan disiplin ilmu lainnya.

Bank Dunia merupakan pencetus gagasan yang memperkenalkannya sebagai 'program pengelolaan sektor publik' (*public sector management program*), dalam rangka penciptaan ketatapemerintahan yang baik dalam kerangka persyaratan bantuan pembangunan. *Good Governance* dalam konteks ini merupakan suara pembangunan. Sebagai suara pembangunan, sesungguhnya ia lebih menampakkan pendisiplinan demokrasi atau model ketatapemerintahan tertentu.

Krisis di Afrika telah membawa pesan demikian jelas dalam mencetuskan suatu konsep baru mengenai '*governance*' untuk menentang apa yang disebut Bank Dunia sebagai suatu '*crisis of governance*' atau '*bad governance*'. Pengalaman Afrika pasca krisis utang dan perang dingin telah menggambarkan latar dari suatu iklim umum dalam menyokong pasar bebas dan demokrasi liberal, dan hal ini telah secara dahsyat menunjukkan betapa good governance sebagai pemaksaan politik hukum oleh negara industrialisasi maju dan agen internasional (termasuk lembaga maupun negara donor) dalam membentuk ketatapemerintahan pasar.

Dalam konteks Asia, proyek-proyek good governance sesungguhnya telah lama diperkenalkan ke sejumlah negara, utamanya ke negara-negara yang memiliki ketergantungan atas bantuan hutang luar negeri. Proyek tersebut sama sekali tidak mempedulikan rezim yang berkuasa adalah rezim yang koruptif dan diktatorial. Di Indonesia, pada awal tahun 1990an sudah mulai diperkenalkan model

program penyesuaian struktural. Meskipun demikian, saat Soeharto masih berkuasa, proyek-proyek yang dikembangkan di Indonesia praktis gagal dan tidak bisa dipertanggungjawabkan. Bahkan korupsi yang dilakukan atas bantuan hutang luar negeri tersebut diketahui Bank Dunia, namun Bank Dunia melakukan pembiaran atas hutang-hutang yang dikorupsi tersebut. Inilah yang disebut '*criminal debt*' (hutang kriminal), yang ironisnya harus dibayar oleh rakyat dan dibebankan pada generasi bangsa pasca Soeharto.

Jadi apa yang disebut sebagai 'bantuan' oleh Bank Dunia, sebenarnya merupakan proses sistematis penghancuran yang tidak hanya ditujukan pada rakyat saat rezim Soeharto berkuasa, melainkan pula ongkos 'pelanggaran kekuasaan diktator' yang memiliki konsekuensi panjang terhadap jutaan rakyat Indonesia di masa-masa berikutnya. Dalam situasi demikian, terlihatlah dengan jelas bahwa '*good governance*' bersahabat dengan mekanisme-mekanisme siluman yang tidak berkepentingan atas demokratisasi dan hak asasi manusia.

Tekanan Bank Dunia dalam urusan pembaruan ketatapemerintahan kian menguat disuntikkan setelah terjadinya krisis finansial di Asia di paruh akhir 1990an. Praktek dan justifikasi Bank Dunia melalui diagnosa antara ketatapemerintahan yang 'buruk dan baik' menjadi wacana utama dalam mempengaruhi faktor-faktor kegagalan dalam konteks krisis tersebut, dan ini persis seperti apa yang telah dilakukan sebelumnya di Afrika pada 1980an.

Seiring bersama dengan gerakan reformasi yang dilakukan oleh mahasiswa tahun 1998, seolah proponen neo-liberal diberi 'pintu masuk' untuk kembali menanamkan proyek-proyeknya (juga melalui utang) kepada pemerintah. Ratusan

institusi politik, hukum dan ekonomi, sehingga tak terelakkan bahwa *good governance* menjadi arus utama pembaruan birokrasi dan hukum sebagai penopang proyek ketatapemerintahan tersebut.

Desentralisasi yang terjadi di awal reformasi telah memuluskan dan menyuburkan wacana *good governance*, karena ia menjadi sesuatu yang seksi, segar, populer, dan diucapkan secara berulang kali baik oleh pejabat tinggi hingga level yang paling rendah di daerah. Tak terkecuali, agenda-agenda gerakan menjadi ikut pula termoderasi dan mempercayai *good governance* sebagai obat mujarab bagi tatanan birokrasi politik-ekonomi Indonesia. Akademisi dan organisasi non-pemerintah pun latah mengucapkan wacana tersebut sebagai ikon baru yang menemani demokratisasi. Sejak reformasi bergulir, telah lahir banyak pusat studi maupun proyek-proyek *good governance* yang dipesan melalui perguruan tinggi, dari mulai isu yang lekat dengan pembaruan hukum, pembaruan peradilan, desentralisasi, penganggaran, hingga soal *legal drafting*. Begitu juga organisasi non-pemerintah yang secara kuat pula mentransmisikan gagasan *good governance* melalui isu yang tidak jauh berbeda.

Mengapa transmisi wacana *good governance* tersebut demikian kuat diusung oleh Bank Dunia dan kemudian ditransplantasikan dengan rapi oleh agen-agen negara maupun non-negara? Kita bisa mulai membedahnya dari sisi konseptual, dan lalu dilanjutkan dengan memetakan bagaimana kerangka konseptual tersebut menjadi sangat dominan dipaksakan ke negara-negara selatan, termasuk di Indonesia.

Dalam laporannya tahun 1989, Bank Dunia telah mengekspresikan gagasan "Upaya untuk menciptakan suatu kemampuan lingkungan dan untuk membangun kapasitas-kapasitas akan dibuang bila konteks politik tidak mendukung. Pada

tindakan bersama melawan korupsi dari tingkat paling tinggi hingga paling rendah. Hal ini dapat dilakukan dengan menata suatu contoh baik, dengan memperkuat pertanggungjawaban, dengan mendukung debat publik, dengan memelihara suatu pers bebas. Ini juga berarti membantu perkembangan akar rumput dan organisasi non-pemerintah seperti serikat petani, perkumpulan-perkumpulan, dan kelompok-kelompok perempuan”.

Dengan langgam bahasa yang hampir sama, Bank Dunia telah menyatakan pula, “*Good governance* dilambangkan dengan dapat diperkirakan (*predictable*), terbuka (*open*) dan pembuatan kebijakan yang tercerahkan (*enlightened policy-making*), suatu birokrasi diilhami dengan bertindak etos professional dalam pemajuan fasilitas publik, *rule of law*, proses-proses transparan, dan masyarakat sipil yang kuat berpartisipasi dalam kepentingan publik. Ketatapemerintahan yang miskin (*poor governance*) di sisi lain dikarakteristikan dengan pembuatan kebijakan yang sewenang-wenang, birokrasi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, sistem perundangan yang tidak adil dan tidak bisa ditegakkan, penyalahgunaan kekuasaan eksekutif, suatu masyarakat sipil yang tidak bisa menikmati kehidupan publiknya dan korupsi yang meluas.”.

Dalam mengkampanyekan *good governance*, Bank Dunia telah memprogramkan suatu program pembelajaran dan telah memperkenalkan konsep ketatapemerintahan, *Good Governance* merupakan suatu manual yang didefinisikan sebagai implementasi efektif kebijakan dan provisi pelayanan yang yang responsive terhadap kebutuhan-kebutuhan warganya. *Good governance* melekat pada kualitas, seperti akuntabilitas, responsif, transparan, dan efisiensi. Ia mengasumsikan kemampuan pemerintah untuk mengelola sosial, perdamaian, jaminan hukum dan

tatanan, mempromosikan dan menciptakan kondisi-kondisi yang perlu untuk pertumbuhan ekonomi dan memastikan suatu level minimum jaminan sosial. Definisi yang demikian sesungguhnya telah tetap dan secara kuat dipertahankan untuk menyokong aturan main bahwa membuat pasar bekerja secara efisien dan lebih problematikanya, Bank Dunia mengoreksi kegagalan pasar.

Sejumlah dokumen tersebut memperlihatkan bahwa pendekatan yang digunakan oleh Bank Dunia, khususnya dalam menegaskan isu-isu penting akuntabilitas, sesungguhnya ditujukan dalam rangka mengupayakan pembaharuan untuk stabilitas politik dan pembangunan ekonomi yang diperlukan dalam proses liberalisasi pasar. Konsep politik ekonomi yang demikian sesungguhnya berfokus pada model demokrasi liberal dan liberalisasi ekonomi, dan *good governance*-nya pun merupakan model neo-liberal, yakni '*good governance free market assistance*'.

Watak neo-liberalisme *good governance* dapat dilihat dari sasaran-sasarannya yang senantiasa berpusat pada efisiensi pengelolaan sumberdaya dan menopang pasar bebas. Elemen-elemen kuncinya adalah akuntabilitas, *rule of law*, transparan, dan partisipasi. Sungguh, elemen-elemen ini juga menjadi kebutuhan masyarakat Indonesia di tengah eforia reformasi, namun elemen kunci tersebut sebenarnya menyimpan rencana besar untuk melucuti peran-peran negara di sektor publik dan menggantikannya dengan peran dominan swasta atau privat. Urusan perlindungan hak-hak asasi manusia bukanlah urusan yang penting dalam skema *good governance* ini, meskipun mandat tanggung jawab hak asasi manusia bertumpu pada peran utama Negara. *A contrario*, berarti, *good governance* yang demikian hanya akan menempatkan posisi pasar secara dominan, dan urusan-urusan publik yang

## F. DEFINISI KONSEPSIONAL

Digunakannya konsep penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan secara tepat tentang fenomena yang hendak diteliti. Konsep ini juga digunakan untuk menggambarkan secara abstrak tentang kejadian, keadaan kelompok yang menjadi pusat perhatian dalam ilmu sosial.

Definisi konseptual yang digunakan oleh penyusun pada penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Otonomi Daerah merupakan kebebasan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang memberikan peran yang besar terhadap pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.
- b. Birokrasi adalah lembaga pemerintahan atas nama negara yang memiliki relasi dengan masyarakat dan terikat oleh peraturan dan berfungsi memberikan pelayanan publik. Birokrasi hadir sebagai pelayan masyarakat artinya dibentuk karena kebutuhan masyarakat untuk dilayani bukan sebagai mesin atau alat penguasa untuk mengokohkan kekuasaannya sehingga berorientasi pada kepentingan kekuasaan.
- c. *Good Governance* adalah pelaksanaan kinerja pemerintah yang efektif dan efisien sesuai dengan prinsip-prinsip transparansi, Tegaknya Supremasi Hukum, Partisipasi Masyarakat, Peduli pada Stakeholder, Berorientasi pada Konsensus, Kesetaraan, Akuntabilitas serta menyeimbangkan dan merealisasikan kepentingan negara, masyarakat dan pasar.

## E. DEFINISI OPERASIONAL

Yang dimaksud dengan definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahu bagaimana mengukur suatu variabel, yaitu definisi yang didasarkan atas sifat-sifat hal yang didefinisikan yang dapat diamati, sehingga apa yang dilakukan oleh peneliti terbuka untuk diuji kembali oleh orang lain.<sup>26</sup> Dengan kata lain definisi operasional adalah petunjuk dan pelaksanaan untuk mengukur suatu variabel.

Adapun indikator dalam mereposisi peran birokrasi melalui *Good Governance* di Kabupaten Sragen adalah melalui agenda Agenda Politik yakni:

1. Kebijakan program pelayanan satu atap dikenal dengan OSS (one stop service)
2. Perbaikan Peran Birokrasi Pemerintah (Peningkatan kualitas SDM menuju Birokrasi yang profesional)
3. Pengembangan Informasi Teknologi

Peneliti menggunakan indikator agenda politik sebagai alat untuk menganalisis keberhasilan dalam melaksanakan perubahan peran birokrasi disebabkan Agenda politik tidak semata-mata membahas tentang hubungan antar lembaga tinggi Negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) maupun ormas dan parpol tetapi juga membahas tentang aparatur negara di pemerintahan yakni birokrasi.

Budi Setiono setidaknya ada tiga alasan untuk menilai birokrasi sangat kuat secara politik yakni: *pertama*, kepemilikan aset sumber kekuasaan; *Kedua*, peran birokrasi yang istimewa ditengah masyarakat; *Ketiga*, posisi birokrasi yang

---

<sup>26</sup> H. Hidayat, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hal. 62



sangat strategis dalam hubungan pengusaha dan rakyat. Dan penelitian akan dilakukan dengan mencari informasi melalui publikasi dan dokumentasi resmi, wawancara dengan pihak Pemerintah Kabupaten Sragen dan masyarakat, pengamatan langsung, pemberitaan media massa yang terpercaya.

## **G. METODE PENELITIAN**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian deskriptif analisis, tujuan penelitian deskriptif yaitu menggambarkan keadaan organisasi, data-data yang dimiliki organisasi secara sistematis faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti. Penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan metode studi kasus yakni penelitian yang memusatkan diri secara intensif terhadap suatu objek tertentu, dengan mempelajarinya sebagai kasus.<sup>27</sup>

Untuk menghasilkan suatu gambaran umum dari kasus dalam penelitian ini, perlu menyusun dan mempelajari data-data yang terkumpul menurut urutannya dan menghubungkannya secara menyeluruh (komprehensif) dan integral.

### **2. Lokasi Penelitian**

Adapun lokasi dalam penelitian ini adalah di BPT (Badan Pelayanan Terpadu) Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen, Provinsi Jawa Tengah. Kabupaten Sragen dipilih sebagai lokasi penelitian dikarenakan Kabupaten ini

dijadikan percontohan bagi kabupaten lain karena keberhasilan menjalankan tujuan reformasi dalam kerangka otonomi daerah sehingga menjadikan Kabupaten Sragen mampu bersaing dengan Kabupaten lain untuk menjadi lebih baik terutama dalam mereposisi peran birokrasi ditingkat Pemerintah Daerah.

### **3. Jenis Data**

Data yang diperlukan untuk penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder.

a) Data primer adalah sumber data yang diperoleh secara langsung dari responden melalui wawancara, yakni Kepala Daerah atau Sekretaris Daerah Kabupaten Sragen, Humas Pemerintah Daerah kabupaten Sragen, swasta/private, LSM dan legislatif daerah Sragen sebagai wakil rakyat yang memiliki fungsi kontrol terhadap kinerja lembaga eksekutif yang membawahi birokrasi serta masyarakat ataupun tokoh masyarakat setempat yang merasakan dampak dari reposisi birokrasi itu sendiri.

b) Data sekunder adalah sumber data yang diperoleh dari studi pustaka melalui buku-buku atau literature yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti yang sering disebut dengan sumber sekunder. Adapun bahan-bahan tersebut dapat diperoleh dari sumber-sumber dokumen seperti buku-buku, media massa, Undang-Undang, laporan penelitian, jurnal, internet, dan makalah.

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Berdasarkan metode kualitatif yang dilakukan dalam penelitian deskriptif

Dokumentasi adalah suatu teknik pengumpulan data dengan cara mencatat arsip-arsip, surat-surat, pendapat dan dokumentasi lain yang mendukung. Dalam hal ini dokumentasi yang diperlukan adalah data berupa arsip yang terkait dengan kewilayahan serta kondisi sosial, demografi, dan gambaran pemerintahan di Kabupaten Sragen. Dan dokumentasi yang terkait dengan penelitian adalah, dokumentasi program kerja pemerintah Kabupaten Sragen yang menunjang keberhasilan Kabupaten Sragen menginovasi ataupun reformasi birokrasinya.

## 2. Teknik Wawancara atau Interview

Wawancara akan melibatkan peran dari masyarakat ataupun LSM, pihak swasta/pengusaha dan pemerintah di Kabupaten Sragen yang memiliki peran dalam perubahan peran birokrasi di Kabupaten Sragen sesuai dengan pilar yang dihembuskan oleh *Good Governance*. Metode wawancara yang digunakan adalah sebagai berikut:

### 1. Wawancara tidak berstruktur

Dimana responden mendapat kebebasan dan kesempatan untuk mengeluarkan pikiran, pandangan, dan perasaan tanpa diatur ketat.

### 2. Wawancara Berstruktur

Wawancara ini untuk membatasi fokus perhatian peneliti dan disusun setelah mendapat gambaran tentang responden, yang jelas wawancara ini menggunakan pedoman interview guide yang sudah disusun sebelum peneliti terjun ke lapangan.

## **5. Unit Analisa Data**

Sesuai dengan permasalahan yang ada dan pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini, maka penyusun akan melakukan kegiatan penelitian di unit pelaksanaan OOS (one stop servise) / BPT (Badan Pelayanan Terpadu) di Kabupaten Sragen. Dalam hal ini, penyusun mewawancarai beberapa orang staf/pegawai yang bekerja pada bagian pemerintahan Kabupaten Sragen KPT, serta pihak-pihak terkait lainnya.

## **6. Teknik Analisis Data**

Data yang diperoleh baik primer maupun sekunder melalui melalui teknik pengumpulan data yakni dokumentasi dan wawancara selanjutnya akan dilakukan penilaian kemudian dari hasil penilaian tersebut maka akan diolah melalui proses analisis, dimana data yang diperoleh dapat dituangkan kedalam bentuk kalimat. Data yang tersusun kemudian diinterpretasi untuk menjelaskan maksud yang terkandung dalam data. Dalam menginterpretasikan data didasarkan atas teori yang ada serta runtut memakai makna yang bersifat menyeluruh. Interpretasi yang dilakukan merupakan langkah untuk mendapatkan kebenaran yang pada hakikatnya lebih didasarkan pada pengetahuan atau subjektivitas peneliti. Dan untuk memperoleh keabsahan data penelitian ini, diujikan dengan memperhatikan validitas (kesahihan) yang bisa dicapai dengan melakukan kritik atas data sekunder yang telah tersedia. Kritik ini ditujukan untuk kontrol apakah data tersebut sangat relevan dilakukan atau tidak.

Menurut Benister, dkk. Penelitian kualitatif dapat didefinisikan sebagai suatu cara sederhana, sangat longgar, yaitu suatu penelitian yang interpretatif terhadap suatu masalah di mana peneliti merupakan sentral dari pengertian atau

pemaknaan yang dibuat mengenai masalah itu.<sup>28</sup> FX. Sudarsono mengatakan bahwa teknik kualitatif adalah teknik analisis yang tidak berwujud angka, analisisnya dengan prinsip logika. Data yang telah diperoleh akan disusun secara sistematis hal ini dilakukan untuk memperoleh gambaran secara umum tentang peran birokrasi dan penerapan *Good Governance* di Kabupaten Sragen.

## H. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk memudahkan dalam memahami hasil penelitian ini, maka penulis menggunakan Sistematika Penulisan yang terbagi dalam Lima Bab yaitu :

BAB I adalah Pendahuluan, yang meliputi : Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian yang meliputi Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian, kemudian diikuti dengan Kerangka Dasar Teori, Definisi Operasional, Definisi Konseptual Metode penelitian yang meliputi : Jenis Penelitian, Alasan Pemilihan Lokasi, Jenis Data, Unit Analisis Data, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Analisis Data, diikuti dengan Sistematika Penulisan.

Pada BAB II adalah Deskripsi Wilayah Penelitian yang meliputi Gambaran Umum Kabupaten Sragen yang sama-sama memaparkan tentang Keadaan Geografis, Keadaan Demografi, Keadaan Sosial dan Perekonomian, dan Gambaran Pemerintahan di Kabupaten Sragen.

BAB III Analisis Data yang terkait dengan reposisi peran birokrasi di Kabupaten Sragen. Dan Pada BAB IV adalah Bab Penutup dengan menuliskan kesimpulan dan saran-saran yang berkaitan dengan judul penelitian tentunya.

---

<sup>28</sup> Asmadi Alsa, *Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif Serta Kombinasinya Dalam Penelitian Psikologi*, (Pustaka Pelajar, November 2003), hal.30.