

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Good governance merupakan wujud dari penerimaan akan penting suatu perangkat peraturan atau tata kelola yang baik untuk mengatur hubungan, fungsi dan kepentingan berbagai pihak dalam urusan bisnis maupun pelayanan publik. Prinsip – prinsip *Good governance* menjadi sangat penting dalam mewujudkan pemerintahan yang baik. Berawal dari arti *good governance* maka perlu penyediaan informasi yang relevan dan menggambarkan kinerja (*performance*) sektor publik yang sangat penting dalam memberikan pertanggungjawaban akan segala aktivitas kepada semua pihak yang berkepentingan. Dengan demikian Penyelenggaraan prinsip *Good governance* di Indonesia juga telah diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemberian informasi mengenai kinerja pegawai pemerintah daerah kepada masyarakat merupakan cara untuk mengurangi informasi asimetrik di sektor publik (Mahmudi,2010:8). Menurut Robinson (dalam Harun, 2009: 73) mengungkapkan bahwa pentingnya pengukuran sektor publik yang terdiri dari tiga pengukuran yaitu : a). Sebagai fasilitas pembelajaran untuk perbaikan layanan, b). Sebagai pembelajaran memperbaiki praktek manajemen, dan c). Sebagai alat pelaporan akuntabilitas dan transparansi.

Pemerintahan yang baik secara konseptual, mempunyai pengertian bahwa kata baik atau *good* dalam istilah pemerintahan yang baik yang memiliki makna bahwa *good governance* telah mengandung dua pemahaman: Pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan, berkelanjutan, dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya

untuk mencapai tujuan tersebut (Sedarmayanti, 2009:275). Melihat dari definisi *governance*, yang telah didefinisikan oleh United Nation Development Program (UNDP) yang mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”. Sedangkan World Bank dalam Mardiasmo (2002:17) mendefinisikan *governance* sebagai “*the way state power is used in managing economic and resources for development society*”. Dari pengertian *governance* yang telah di kemukakan, dalam konteks ini World Bank lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administratif dalam pengelolaan negara di semua tingkatan. Hal ini semakin sangat penting untuk dilakukan atau diaplikasikan dalam era reformasi melalui pemberdayaan peran lembaga-lembaga kontrol sebagai pengimbang dalam kekuasaan pemerintah. Untuk menerapkan praktik *good governance* maka dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas pemerintah, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar.

Secara teoritis *good governance* mengandung arti bahwa pengelolaan kekuasaan yang didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku, pengambilan kebijakan secara transparan, serta pertanggungjawaban kepada masyarakat (Kaloh, 2010:172). Sebagai organisasi sektor publik, pegawai dituntut agar memiliki kinerja yang berorientasi pada kepentingan masyarakat dan mendorong pemerintah agar senantiasa tanggap akan tuntutan lingkungannya, dengan berupaya memberikan pelayanan terbaik secara transparan dan berkualitas serta adanya pembagian tugas yang baik pada pemerintahan. Kinerja pegawai yang mencerminkan pada prinsip *good governance* dapat mendukung terlaksananya pemerintahan yang demokratis dan masyarakat dapat memiliki kepercayaannya terhadap kinerja pegawai, bahwa disetiap kinerja pegawai yang mencerminkan pada prinsip-prinsip *good governance* diharapkan dapat memberikan pelayanan publik yang lebih baik kepada masyarakat.

Mewujudkan *good governance* tentu mempunyai banyak hal dan cara yang perlu dilakukan, dan dapat dilihat dari kinerja pegawai yang mampu memahami nilai dan tradisi dalam sebuah birokrasi pemerintah yang mencirikan praktik *good governance*, dan *good governance* sangat memerlukan perubahan yang menyeluruh pada semua unsur kelembagaan yang terlibat dalam praktik *good governance* meliputi pemerintah sebagai representasi negara yaitu pelaku pasar dan dunia usaha, serta masyarakat sipil. Perlu diberdayakan agar kesemuanya dapat berperan secara optimal dan saling melengkapi dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, mengingat pengembangan *good governance* memiliki kompleksitas yang tinggi dan kendala yang besar maka diperlukan sebuah langkah strategis untuk memulai pembaharuan terhadap praktik *good governance*, dan pengembangan *good governance* akan lebih mudah jika dimulai dari sektor pelayanan publik.

Good governance tidak lagi dikenal sebagai konsep baru, akan tetapi konsep *good governance* telah lama dikenal, sama luasnya dengan peradaban manusia, salah satu pembahasan mengenai *good governance* dapat ditelusuri melalui tulisan J.S Endarlin (Setyawan, 2004:223) yang mengatakan *governance* merupakan suatu terminologi yang menggantikan istilah *government* yang menunjuk pada penggunaan otoritas politik, ekonomi administrasi dalam mengelola masalah-masalah kenegaraan. Tata pemerintahan yang baik dianggap sebagai prasyarat bagi dunia yang damai dan terbuka, hal itu juga dianggap sebagai elemen penting yang dapat merumuskan suatu strategi pembangunan. *Governance* juga akan dipelajari secara mendalam atas dasar berbagai alur isu, dalam konstitusi masing-masing negara dengan kehidupan politik, ekonomi dan sosial. Kualitas tata kelola sebagian diakui oleh efisiensi pemerintah dalam melaksanakan strategi yang baik. Peran pemerintah dapat memperluas pembentukan hak kepemilikan baik pada unit perlindungan polisi, peradilan dan pertahanan nasional. Tata kelola atau pemerintahan yang baik di sektor publik maupun swasta dianggap sebagai faktor keberhasilan utama (Wymeersch, 2006).

Di wilayah Eropa, pemerintahan yang baik itu didukung dan dipromosikan melalui investasi yang dilakukan dalam reformasi administrasi publik yang bertujuan menciptakan lembaga yang stabil, dapat diprediksi, fleksibel, inovatif dan terbuka bagi institusi dialog (Komisi Eropa, 2014). Tata kelola yang baik harus dianggap sebagai prioritas dan sebagai prasyarat yang sangat penting untuk masuk kedalam dunia yang menghargai kedamaian dunia yang mencakup infrastruktur komunikasi, pasar global, model universal, ilmu pengetahuan global, proses yurisdiksi global, konsolidasi rezim internasional dan kelompok aktor transnasional semuanya berkontribusi terhadap proses membangun struktur global.

Pemerintahan yang baik, dalam makna pemerintahan atau konsep pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah asas tata pemerintahan yang baik yang pada dasarnya bertumpuk pada dua landasan utama: Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi, yang berarti bahwa negara hukum dan demokrasi. Kini *good governance* telah menjadi istilah yang mampu memberikan sebuah prinsip yang dapat mewujudkan cara beretika atau kinerja seseorang pada organisasi hirarki dan swasta sebagai pusat riset para akademisi. *Good governance* juga telah banyak digunakan dalam tulisan-tulisan politik dan internasional terutama pada lembaga-lembaga dan organisasi-organisasi internasional yang berhubungan erat dengan kerjasama internasional dan perkembangan suatu daerah. Namun tidak terlepas dari peran pemerintah yang berkuasa terhadap perkembangan daerah. *Good governance* juga dimaksudkan sebagai suatu kemampuan manajerial untuk mengelola sumber daya dan urusan suatu negara dengan cara-cara terbuka, transparan, akuntabel, equitable, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat (Widyananda, 2008). Pemerintahan yang baik menjadi sebuah indikator yang sangat penting dalam mewujudkan nilai efektivitas dan efisiensi pada siklus pertumbuhan ekonomi rakyat dan kemajuan masyarakat.

Sampai saat ini isu *Good Governance* telah diasumsikan burner di depan masyarakat sebagai kebutuhan yang sangat mutlak bagi kehidupan sosial, perkembangan ekonomi dan politik (Bank Dunia, 1989, UNESCO, 2005; Nanda, 2006; Hout, 2007; Gisserlquit, 2012), pemerintahan yang belum baik terus menjadi sumber kekhawatiran dan tantangan terbesar untuk sebagian besar negara. Pada era global, organisasi yang kompetitif tergantung pada keunikan sumber daya manusia dan sistem untuk mengelola sumber daya manusia secara efektif untuk mendapatkan keuntungan kompetitif. Dengan demikian prinsip *good governance* menjadi masalah penting yang harus dilakukan oleh pegawai satuan kerja perangkat daerah dengan menerapkan sistem kerja yang efektif. Oleh sebab itu Pelayanan publik saat ini memiliki berbagai kelemahan, sebagaimana diungkapkan oleh Mohamad (2003): Kurang responsif, Kurang informatif, Kurang accessible, Kurang koordinasi, Kurang Birokratis, Kurang mau mendengar keluhan, saran, dan aspirasi masyarakat, Kurang Inefisien. Peran pemerintah untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang hadir sebagai bagian utama dari agenda reformasi dengan tujuan agar dapat terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih (*good clean governance*), yang meliputi profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi dan partisipasi, efisiensi dan efektivitas, supermasi hukum, bervisi strategis. Hal ini dapat kita lihat melalui literatur modern, yang telah menampakkan beberapa indikator utama untuk pemerintahan yang baik, yaitu: partisipasi, aturan hukum, transparansi, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas. Partisipasi berarti perempuan dan laki-laki merupakan kunci fundamental yang utama untuk kenegarawanan yang baik. Aturan hukum merupakan suatu nilai yang amat penting untuk mengamati hak asasi manusia, mengenai minoritas sosial, agama dan politik. Transparansi berarti bahwa persetujuan hukum dan peraturan diimplementasikan dalam lingkungan yang jelas dan benar. Produktivitas, efektifitas dan efisiensi menunjukkan bahwa pemerintahan yang baik harus dirancang dan dilaksanakan melalui lembaga yang memfasilitasi dengan cara

yang efisien dan terbaik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Konsep produktivitas pemerintahan yang baik meliputi pemanfaatan sumber daya dan perlindungan lingkungan. Sedangkan akuntabilitas berarti prinsip tata kelola yang sangat baik merupakan persyaratan utama, akuntabilitas juga berarti tidak spesifik semata-mata untuk lembaga pemerintah dan organisasi, akan tetapi semua lembaga, organisasi, dan kata lain semua administrasi yang efektif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan, apakah pribadi atau umum dan perdata lembaga selalu tunduk pada akuntabilitas dan mereka harus merespon terhadap opini publik, serta penerima manfaat atas tindakan mereka, perilaku dan kinerja.

Menurut Oburota (2003) berpendapat "Secara politis, orang mungkin tidak setuju tentang cara terbaik untuk mencapai pemerintahan yang baik, tetapi mereka cukup sepakat bahwa *good governance* benar-benar penting bagi kemajuan sosial dan ekonomi". Itulah menjadi sebab banyak negara sedang berjuang untuk menawarkan tata kelola yang baik terhadap warganya, untuk menggambarkan tata pemerintahan yang baik atau buruk Ogundiya (2010) menjelaskan, membutuhkan pemahaman esensi dari negara yang tidak hanya tertanam dalam konstitusi tetapi juga fungsi dari cita-cita agama dan sifat dari masalah saat ini dihadapi negara. Menurut Hardijanto, pengertian *governance* mengandung makna yang lebih luas dari pada *government* karena tidak hanya mengandung arti sebagai proses pemerintahan. Tetapi termasuk di dalamnya mencakup mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan sektor negara, masyarakat dan swasta (negara dan non negara). Robert Charlick mengartikan *good governance* sebagai pengelolaan segala urusan publik secara efektif melalui pembuatan peraturan atau kebijakan yang absah demi untuk mempromosikan nilai – nilai kemasyarakatan.

Governance merupakan pradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan dan ada tiga pilar *governance*, yaitu: pemerintah, sektor swasta dan masyarakat. *Good governance* mengandung arti hubungan yang sinergis dan

konstruktif diantara negara, sector swasta, dan masyarakat (*Society*). Dalam hal ini adalah pemerintahan yang mengembangkan atau menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat. Sesuai pengalaman di negara – negara lain dalam melakukan reformasi birokrasi dan indonesia pun tidak ketinggalan untuk melakukan reformasi birokrasi. Untuk melakukan reformasi birokrasi di indonesia di butuhkan adanya serangkaian langkah dan tindakan dalam menentukan strategi yang akan dipilih dan di gunakan. Dari penjelasan diatas peranan pemerintahan untuk melakukan penerapan *good governance* menjadi hal penting yang berarti bahwa kebutuhan mutlak mayoritas rakyat demi tercipta suatu sistem pemerintahan yang lebih berpihak kepada kepentingan rakyat sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* secara universal.

Dalam perspektif Otonomi Daerah khusus di Indonesia, penerapan *good governance* merupakan suatu hal yang masih sulit dalam upaya mewujudkan pemerintahan daerah atau *local governance* yang transparan, akuntabel, efektif, efisien, mandiri serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Hal ini didukung pula dengan diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah yang akan memberikan peluang lebih besar bagi terlaksana asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dengan prinsip-prinsip otonomi daerah di harapkan agar pemerintah daerah mampu menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat (*publik services*) secara optimal dan tidak terlalu bergantung lagi kepada pemerintah pusat (*sentralistik*) sebagaimana era pemerintahan sebelumnya. Uraian diatas telah memberikan suatu pemahaman tentang penting penerapan prinsip *good governance* dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Seram Bagian Timur, karena melihat pada tataran kinerja aparatur daerah kabupaten seram bagian timur saat ini, tidak mencerminkan pada prinsip *good governance* melainkan Praktek nepotisme dijadikan sebagai budaya *recruitment* aparatur

daerah. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* di kabupaten seram bagian timur dihadapkan pada berbagai kendala seperti masih banyaknya praktik penyelenggaraan birokrasi pemerintahan yang diliputi oleh berbagai tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang dilakukan oleh oknum pejabat pemerintah. Ditambah lagi perilaku para penyelenggara negara di daerah ini (baik itu penyelenggara pemerintah maupun legislatif) yang seringkali tidak sesuai dengan nilai-nilai etis (etika pemerintahan) dalam menjalankan tugas dan perannya sebagai pemerintah. Suara-suara rakyat yang menghendaki sosok pemerintah daerah yang dekat dengan rakyat dan mengutamakan kepentingan rakyat dibandingkan kepentingan pribadi terbentur oleh arogansi dan sikap acuh dari kalangan pejabat penyelenggara pemerintah.

Dari kendala *good governance* yang telah disinggung dapat membuat saya memberikan dugaan awal terhadap lokasi penelitian yang diduga menemukan sejumlah gejala yang mengindikasikan belum baik Prinsip-prinsip *Good Governance* dari aparaturnya setempat yang belum dijiwai secara baik, dan dapat dijelaskan berbagai gejala sebagai berikut :

1. Tidak adanya transparansi dalam mempublikasikan hasil tes Pegawai.
2. Perekrutan tenaga kerja tidak bersandar pada profesi dan ketrampilan yang dimiliki.
3. Para pegawai sering berperilaku semaunya dalam pelayanan masyarakat.
4. Masuk kantor sering kesiangan dan pulang kerja sebelum jam pulang.
5. Pegawai semaunya meninggalkan tempat kerja dengan alasan yang tidak jelas.
6. Memberikan Informasi yang simpang siur kepada warga yang membutuhkan pelayanan.
7. Sering berdiskusi politik dengan rekan kerja pada saat jam kerja.
8. Pelayanan yang berbelit-belit, agak mahal, makan waktu karna sering ditunda-tunda, serta sangat memusingkan, warga yang menginginkan pelayanan.

9. perekrutan pegawai structural melirik pada kelompok politik (adanya kontrak politik).
10. Dalam pelayanan sering ada nya praktek pengungutan liar.

Dengan melihat pada dugaan awal yang terjadi untuk mengantisipasi hal tersebut, upaya-upaya dalam mewujudkan *Good Governance* dengan baik dan benar sehingga dapat mempersiapkan para pegawai yang mempunyai integritas dan kapabel, agar dapat mengembangkan dan menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya demi mencapai hasil kerja yang baik pula. Kondisi ini sering juga terjadi dalam era pemerintahan modern dewasa ini, fungsi pokok birokrasi dalam negara adalah menjamin terselenggaranya kehidupan negara dan menjadi alat rakyat/masyarakat dalam mencapai tujuan ideal suatu negara (Suhardono, 2010:72). Dalam konteks tersebut birokrasi pemerintah setidaknya memiliki tiga tugas pokok (Dwipayana 2003:65) yakni: pertama, fungsi pelayanan publik (publik *services*) yang bersifat rutin kepada masyarakat, seperti memberikan pelayanan perijinan, pembuatan document, perlindungan, pemeliharaan fasilitas umum, pemeliharaan kesehatan, dan jaminan keamanan bagi penduduk. Kenyataan fungsi birokrasi pemerintah di daerah ini belum berjalan sebagaimana mestinya.

Masyarakat pada umumnya mengidentikan birokrasi sebagai proses berbelit, belit, waktu yang lama, biaya yang banyak, dan pada akhirnya menimbulkan keluh kesah bahwasanya birokrasi sangat tidak adil dan tidak efisien. Sikap mental yang arogan dan etos kerja rendah dikalangan birokrat sering menjadi sumber masalah bagi peningkatan kualitas pelayanan publik selama ini. Masalah pelayanan publik atau publik *services* di kantor bupati kabupaten seram bagian timur untuk masa sekarang ini terindikasi masih jadi persoalan yang perlu memperoleh perhatian dan penyelesaian yang komperhensif hal ini dibuktikan ketika timbul berbagai tuntutan pelayanan publik sebagai tanda ketidakpuasan masyarakat. Terjadinya kecenderungan seperti ini dikarenakan masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang "melayani" bukan yang dilayani.

Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat kepada Pejabat Negara. Berdasarkan kondisi masalah yang telah dijelaskan diatas, membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian dibawah sorotan judul: **Pengaruh *Good Governance* Terhadap Kinerja Pegawai Satuan Kerja Perangkat Daerah** (Di Kabupaten Seram Bagian Timur Provinsi Maluku).

B. Perumusan masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka penelitian ini berusaha menguji sejauh mana pengaruh *Good Governance* Terhadap Kinerja Pegawai Satuan Kerja Perangkat Daerah Di Kabupaten Seram Bagian Timur Provinsi Maluku.

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian

Adapun tujuan penelitian sebagai berikut :

- a. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah ada pengaruh *Good Governance* terhadap kinerja pegawai Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Seram Bagian Timur.
- b. Untuk mengetahui seberapa besar pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Seram Bagian Timur.

2. Manfaat penelitian

Dengan melakukan penelitian ini diharapkan dapat memberikan Manfaat sebagai berikut :

- a. Sebagai bahan masukan kepada pemerintah daerah, agar dalam melaksanakan tugas lebih memperhatikan apa yang menjadi kebutuhan dan harapan bersama
- b. Menjadi bahan masukan bagi pemerintah kabupaten Seram Bagian Timur agar lebih meningkatkan peranannya dalam mewujudkan Pemerintah yang baik (*Good Governance*) di Kabupaten Seram Bagian Timur.

- c. Dapat memperoleh pengetahuan mengenai besarnya pengaruh *Good Governance* terhadap kinerja pegawai di SKPD Kabupaten Seram Bagian Timur.
- d. Dapat dijadikan sebagai suatu referensi serta bahan informasi dalam pengembangan ilmu administrasi sebagai sebuah cabang dari pada ilmu sosial.