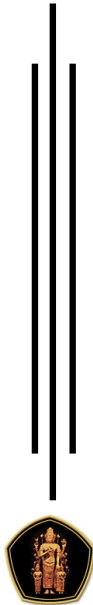




# **MODEL NEW GOVERNANCE DALAM GOOD GOVERNANCE**

**DR. Praptining Sukowati, SH. MSi**



# MODEL NEW GOVERNANCE DALAM GOOD GOVERNANCE

---

DR. Praptining Sukowati, SH, MSi

---

Editor & Layout : Vicky Nelwan

Cover : Dimas Aditya

Edisi Kedua

Cetakan Pertama, Juli 2012

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini ke dalam bentuk apapun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk fotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Hak Cipta, Bab XII  
Ketentuan Pidana, Pasal 72, Ayat (1),(2) dan (6).

**ISBN : 978-602-8624-97-8**

**Diterbitkan Oleh :**



@ 2012 Program Pascasarjana  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG

# Kata Pengantar

## Direktur Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang

*Good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan (*good governance*) yang mampu mendorong dan memfasilitasi terbentuknya hubungan yang saling mendukung, selaras, seimbang dan adil antara pemerintah (*the state*), masyarakat (*civil society*) dan dunia usaha (*business sector*). Ketiga unsur ini memainkan peranan yang berbeda tetapi harus saling mendukung untuk menciptakan kegiatan produktif yang semakin besar. Tujuan adanya kebijakan untuk meningkatkan *administrative governance* adalah terwujudnya pendayagunaan dan *rightsizing* aparatur negara agar mampu menyelenggarakan pelayanan publik dengan lebih cepat dan lebih baik, adanya privatisasi; pelembagaan mekanisme pembentukan consensus yang mendorong otonomi daerah; serta meningkatkan keamanan dan stabilitas, menegakkan hukum dan fungsi peradilan; mendorong pelayanan prima dan inovasi; memperluas pemanfaatan teknologi informasi untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas instansi pemerintah. Upaya tersebut adalah dalam rangka peningkatan sistemik kinerja operasional sektor publik secara terencana.

Sedangkan adanya penerapan ide-ide baru atau kombinasi ide guna meningkatkan sistem administrasi agar mampu melaksanakan tujuan reformasi dan pembangunan nasional dilakukan melalui penggunaan otoritas dan pengaruh secara sengaja dan terencana dalam penerapan cara-cara baru terhadap sistem administrasi, merubah tujuan, struktur dan prosedurnya sehingga meningkatkan kemampuannya dalam melaksanakan tugas-tugas pembangunan. Untuk meningkatkan profesionalisme dan integritas birokrasi pemerintahan di dalam meningkatkan kualitas perlu dilakukan melalui penguatan perundang-undangan, perubahan perilaku, penataan organisasi dan penataan tatalaksana, SDM, penerapan budaya organisasi, penguatan akuntabilitas, pemberantasan KKN, penerapan sistem monitoring, evaluasi dan pengawasan birokrasi yang semakin melibatkan masyarakat.

Buku "***Model New Governance dalam Good Governance***", yang ditulis oleh saudari Praptining Sukowati, mahasiswa kami, Program Studi Doktor Ilmu Administrasi Publik, telah memberikan banyak ulasan tentang bagaimana upaya pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance*. *Demikian pula mengulas tentang adanya budaya kerja korporat yang ditandai dengan semangat*

profesionalisme yang perlu diwadahi dalam model organisasi yang sesuai, sehingga semangat tersebut dapat terus dikembangkan. Apalagi jika dikaitkan dengan tantangan global yang menuntut agar organisasi publik, termasuk pula birokrasi pemerintah daerah menjadi semakin ramping, efektif, efisien, serta responsif. Model organisasi hirarkhis dengan sistem komando terpusat semakin dirasakan tidak memadai lagi untuk mengikuti cepatnya laju perkembangan masyarakat.

Semoga buku ini dapat semakin dapat memberikan wawasan bagi kita semua khususnya di kalangan perguruan tinggi, baik mahasiswa S1, S2, S3, maupun para dosen, para pejabat dan aparatur publik serta masyarakat umum, dalam semangat untuk meningkatkan kinerja aparatur pemerintah di negara kita. Dalam konteks globalisasi, tentunya aparatur publik semakin dituntut untuk memiliki daya saing sehingga otomatis penguasaan ilmu pengetahuan menjadi kata kunci bagi aparatur publik untuk dapat bertahan dan mengembangkan diri.

**Direktur,**  
  
**Prof. DR. Soemarno, MS**



# Kata Pengantar

## Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Merdeka Malang

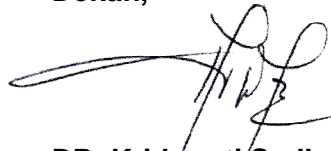
Model *New Governance* merupakan perkembangan baru dalam literatur manajemen publik yang mengidealkan kerjasama, interaksi atau kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat dalam proses pemerintahan secara umum, yang dalam tulisan ini dibatasi pada aspek penyelenggaraan pelayanan publik. Metamorfosis model itu dapat ditelusuri dari model administrasi publik klasik (*Classical Public Administration*) dan model manajemen publik baru *New Governance*, yang muncul pada tahun 1990-an bersamaan dengan maraknya gerakan pembaruan sistem pemerintahan sebagai upaya untuk memecahkan berbagai persoalan publik yang juga dikenal dengan istilah “*Modern Governance*” atau “*Good Governance*” (*World Bank*, IMF, dan UNDP, 1995). Sistem pemerintahan dikatakan baik jika sistem tersebut dapat mengelola sumberdaya dan masalah-masalah publik secara efektif, efisien dan responsif yang melibatkan lembaga pemerintah, swasta, dan masyarakat yang ada di dalam suatu negara.

Dengan kata lain, transformasi sistem pemerintahan diarahkan untuk memfasilitasi transaksi yang luas, bebas dan terbuka antara berbagai elemen di dalam sebuah negara untuk memenuhi kebutuhan ekonomi, sosial, politik, dan budayanya (Bank Dunia, 1994). Di dalam model *New Governance*, penyelenggaraan pemerintahan di bangun berdasarkan pola interaksi baru antara pemerintah dan masyarakat untuk mengembangkan dan menyediakan kebijakan dan pelayanan publik. Konsepsi tersebut berkembang dari bentuk-bentuk pengaturan yang dilakukan oleh aktor-aktor sosial, ekonomi, dan politik dalam proses interaksi antara pemerintah dan masyarakat.

Dengan pemahaman yang demikian, model *New Governance* identik dengan model pemerintahan interaksionis dan model pengelolaan sistem pelayanan publik yang menganut prinsip *co-production* atau *co-arrangement*. Kemunculan model manajemen baru itu dilatar belakangi oleh suatu kesadaran bahwa sebenarnya kegiatan penyediaan pelayanan publik merupakan proses kegiatan yang dilakukan oleh jaringan kerja (*networks*) dari berbagai organisasi, baik yang ada di lingkungan pemerintah maupun masyarakat (*Public Management*).

**Adanya buku “Model New Governance dalam Good Governance”**, yang ditulis oleh saudara Praptining Sukowati, SH, MSi dosen Fakultas Ilmu Administrasi Negara di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Merdeka Malang ini, akan semakin memberikan warna terkait dengan perdebatan publik yang berlangsung saat ini khususnya tentang pergeseran nilai-nilai dalam upaya peningkatan kualitas aparatur publik di negara kita. Semoga buku ini dapat berguna dalam upaya memperkenalkan paradigma *New Governance* diarahkan untuk melengkapi kekurangan paradigma manajemen publik baru yang dianggap masih kurang efektif dan kurang mendapat dukungan dari berbagai pihak sebagai model kebijakan dan pelayanan publik alternatif yang pro-rakyat.

**Dekan,**



**DR. Kridawati Sadhana, MS.**

# Kata Pengantar


## Ketua Program Pascasarjana Universitas Merdeka Malang Program Studi Magister Administrasi Publik (MAP)

Sebagai gagasan visioner yang menawarkan alternatif solusi bagi pemecahan problem penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia, implementasi model *New Governance* tidak dapat berjalan dengan sendirinya. Diperlukan sejumlah intervensi strategis untuk memungkinkan implementasinya dengan mempertimbangkan secara seksama semua faktor penentu yang melingkupinya. Kritik yang sering dilontarkan berkaitan dengan upaya mengadopsi kerangka kerja baru itu adalah bahwa model *New Governance* merupakan konstruk historis yang tidak memiliki basis eksistensi Indonesia. Sebagai gagasan yang dikembangkan di negara-negara Barat, model *New Governance* tidak dapat dengan serta merta diadopsi dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia. Kekawatiran itu berkaitan dengan sindrom metodologis yang cukup umum dikenal yaitu loncatan normatif (*normative leap*) atau kegagalan ekologis (Zifcak, 1994). Yang dimaksudkan adalah bahwa adopsi suatu kerangka kerja atau paradigma baru memerlukan sejumlah adaptasi dengan *time horizon* yang juga panjang, atau proses tersebut akan mengalami kegagalan total. Sedangkan dinamika interaksional berkaitan dengan konflik yang timbul antara aktor-aktor yang bersaing dalam arena proses administrasi pengambilan keputusan. Dalam hal ini kepentingan dan orientasi para politisi akan berbenturan dengan prioritas dan logika birokrasi. Konflik yang timbul antara lain berkaitan dengan pertentangan antara orientasi kepentingan “*constituent*” dengan peran “*rationality of planning*”, diskriminasi politik berbenturan dengan netralitas birokrasi, dan kontrol politik berbenturan dengan otoritas untuk mencapai rasionalitas manajemen.

Dengan memperhatikan dimensi-dimensi dalam dinamika interaksional tersebut, buku “***Model New Governance dalam Good Governance***”, yang ditulis oleh Praptining Sukowati, SH, MSi salah satu dosen Program Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Merdeka Malang ini, sangat membantu kita dalam rangka menemukan model baru khususnya dalam rangka revitalisasi birokrasi pemerintah dan merumuskan model pelayanan publik baru yang berpihak kepada masyarakat. Adanya budaya primordial dan

nepotisme yang masih mengganggu efektivitas dan produktivitas kerja aparatur, yang diperparah dengan penegakan disiplin pegawai yang belum maksimal, dan ditandai dengan kurang adanya sanksi dan hukuman yang jelas atas kesalahan yang dibuat oleh oknum aparat, dan sebagainya merupakan bentuk-bentuk patologi birokrasi di negara kita, yang menempatkan birokrasi pemerintahan daerah dalam posisi yang dilematis di mata publik.

Semoga buku ini dapat berguna dalam rangka mendukung adanya transformasi atau perubahan birokrasi kita, disamping sebagai acuan dalam proses belajar mengajar di lingkungan Program Studi Magister Administrasi Publik. Sebagai acuan pemahaman bahwa transformasi hanya akan berhasil jika ada kepentingan dan dukungan politik yang kuat, adanya kesamaan wawasan, horizon waktu yang panjang disertai dengan kontinuitas rejim; dan adanya dukungan pihak legislatif. Sebagai proses transformasi yang berlangsung dalam jangka panjang, adopsi model *New Governance* yang berbasis interaksi dan jaringan kerja tidak dengan sendirinya menjanjikan efektivitas atau kinerja yang optimal.

  
Ketua Program MAP,  
Prof. DR. Bonaventura Ngarawula, MS

## Pengantar Penulis

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena kuasa dan limpah-Nya kami telah dapat menyelesaikan buku "***Model New Governance dalam Good Governance***" ini. Selama ini isue *good governance* cenderung lebih ditujukan kepada pihak eksekutif khususnya dikaitkan dengan kinerja instansi atau birokrasi pemerintah baik di pusat maupun daerah. Sehingga dalam hal ini, persoalan *good governance* menjadi bagian dari agenda pemerintah dalam melakukan reformasi birokrasi, yang salah satu fokusnya adalah memperbaiki kinerja pelayanan publik di berbagai bidang.

Reformasi birokrasi tidak dapat dipisahkan dari upaya reformasi di semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara dan dimaksudkan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa. Reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan upaya perubahan yang dilakukan secara sadar dan terencana agar birokrasi mampu menyesuaikan diri dengan dinamika lingkungan strategis dan mendorong perubahan yang lebih baik dalam penyelenggaraan negara dan pembangunan. Perlunya membangun *good governance* sudah menjadi salah satu isu penting di Indonesia sejak beberapa tahun lalu, didahului oleh krisis finansial yang terjadi pada tahun 1997-1998 yang meluas menjadi krisis multidimensi. Krisis tersebut telah mendorong arus balik yang menuntut perbaikan atau reformasi dalam penyelenggaraan negara termasuk birokrasi pemerintahannya. Pihak-pihak yang terkait dengan reformasi tersebut tidak hanya negara saja (legislatif, yudikatif, dan eksekutif) melainkan juga pihak dunia usaha/swasta dan masyarakat sipil (*civil society*). Secara umum, tuntutan reformasi berupa penciptaan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, yang mampu mendukung terwujudnya *good governance*. Sejak terjadinya krisis multi-dimensi beberapa tahun ini, masyarakat telah terbiasa dengan berbagai ulasan, diskusi dan analisis mengenai berbagai sebab dan akibat krisis tersebut. Adanya perbedaan sudut pandang, pendekatan dan teori yang digunakan, memberikan perbedaan pula dalam hasil analisisnya.

Dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih tak terhingga kepada semua pihak yang telah membantu selama proses penyelesaian buku ini. Semoga Allah SWT membalas semua kebaikan yang telah diberikan. Amin

**Penulis**



## Daftar Tabel

Tabel 1	: Pergeseran Perspektif Administrasi Publik (Birokrasi).....	52
Tabel 2	: Perbandingan Beberapa Istilah dalam Perundangan Indonesia dengan UNCAC.....	64
Tabel 3	: Sasaran Strategi Indeks Korupsi di Indonesia	93
Tabel 4	: Sasaran Strategi Koordinasi Pencegahan Korupsi.....	95
Tabel 5	: Wewenang Penegak Hukum dalam Penyidikan, Penuntutan, dan Pemeriksaan.....	98

## Daftar Gambar

Gambar 1	: Reformasi Birokrasi .....	8
Gambar 2	: Sebab-Sebab Korupsi .....	70
Gambar 3	: Peringkat Korupsi Beberapa Negara Asia.....	83
Gambar 4	: Presentase Penyuaapan dalam Pelayanan Publik.....	84
Gambar 5	: Peta Indeks Persepsi Korupsi (IPK) di Seluruh Dunia.....	85
Gambar 6	: Struktur Pengawasan di Indonesia.....	88
Gambar 7	: Pola Strategi Pemberantasan Korupsi di KPK	97
Gambar 8	: Fase-Fase Struktur Pemecahan Persoalan....	126
Gambar 9	: GCG Yang Kurang Baik .....	136
Gambar 10	: GCG Yang Baik.....	136
Gambar 11	: <i>Good Corporate Governance</i> dan Kinerja BUMN di Indonesia.....	139
Gambar12	: GCG in Simple Terms	142
Gambar 13	: Dukungan UU dan Peraturan GCG di Indonesia.....	143
Gambar 14	: Efektifitas Kerja GCG.....	144
Gambar 15	: Perkembangan Teori Korporasi dan Implikasinya Terhadap <i>Good Corporate Governance</i> .....	146
Gambar 16	: Indikator dan Alat Ukur Prinsip : Transparansi	160
Gambar 17	: Indikator dan Alat Ukur Prinsip : Partisipasi Publik.....	167
Gambar 18	: Indikator dan Alat Ukur Akuntabilitas.....	180
Gambar 19	: Prasyarat Good Governance.....	226
Gambar 20	: 14 Prinsip dalam <i>Good Public Governance</i> .....	225
Gambar 21	: <i>Creating A New Government Model</i>	231
Gambar 22	: Model Peningkatan Kinerja Aparatur Negara..	240
Gambar 23	: <i>Good Governance Menuju Clean Government.</i>	248
Gambar 24	: Empat Hirarki Etika.....	255
Gambar 25	: Pentingnya NPM (Lester Salamon).....	261

# Daftar Isi

<b>Kata Pengantar</b>	
Direktur Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang.....	i
<b>Kata Pengantar</b>	
Rektor Universitas Merdeka Malang.....	iii
<b>Kata Pengantar</b>	
Ketua Program Pascasarjana Universitas Merdeka Malang	
Program Studi Magister Administrasi Publik (MAP) .....	v
<b>Pengantar Penulis</b> .....	vii
<b>Daftar Tabel</b> .....	ix
<b>Daftar Gambar</b> .....	x
<b>Daftar Isi</b> .....	xi
<b>Pendahuluan</b> .....	1
<b>BAB I REFORMASI BIROKRASI</b>	
➤ Istilah Reformasi Birokrasi	4
➤ Reformasi Birokrasi.....	7
➤ Rendahnya Kinerja Aparatur.....	30
➤ Rendahnya Kinerja Pelayanan Publik.....	40
➤ Kinerja Aparatur Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	49
<b>BAB II KORUPSI</b>	
<b>(Penyebab, Akibat, Strategi dan Solusi Pemberantasan)</b>	
➤ Istilah Korupsi.....	56
➤ Sebab-Sebab Korupsi .....	66
➤ Akibat Korupsi .....	76
➤ Strategi, Solusi dan Upaya Pemberantasan Korupsi .....	79
➤ Strategi Kebijakan Pemberantasan Korupsi .....	87
➤ Mal Administrasi.....	102
➤ Patologi Birokrasi.....	105

### **BAB III MEMBANGUN TATA KEPEMRINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE)**

➤ Tata Keperintahan yang Baik ( <i>Good Governance</i> ).....	110
➤ Model dan Pendekatan dalam <i>Good Governance</i> .....	118
➤ <i>Good Public Governance</i> di Lembaga-Lembaga Pemerintahan.....	124
➤ Pengukuran <i>Indeks Good Governance</i> (IGG).....	128
➤ <i>Good Corporate Governance</i> (GCG) pada Tata Kelola Pemerintahan yang baik.....	131
➤ Membangun Tata Keperintahan yang baik ( <i>Good Governance</i> ).....	148

### **BAB IV PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAH**

➤ Keterbukaan atau Transparansi ( <i>transparency</i> ).....	157
➤ Partisipasi Masyarakat ( <i>people participation</i> ).....	164
➤ Akuntabilitas ( <i>accountability</i> ).....	171
➤ <i>Good Governance</i> dan Demokrasi.....	192
➤ Profesionalisme dan Kompetensi	199
➤ Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan, Lingkungan Hidup, dan Pasar yang Fair.....	204

### **BAB V GOOD PUBLIC GOVERNANCE DALAM PENYELENGGARAN PEMERINTAH**

➤ Prinsip-Prinsip <i>Good Public Governance</i> .....	210
➤ Konsistensi Prinsip-Prinsip <i>Good Public Governance</i> .....	213
➤ Sinergi Tiga Pilar (Pemerintah, Dunia Usaha dan Masyarakat).....	220

### **BAB VI MODEL NEW GOVERNANCE**

➤ Model <i>New Governance</i> .....	230
➤ Model <i>New Governance</i> dalam Kinerja Pemerintah.....	233
➤ Model <i>New Governance</i> dalam Layanan Publik.....	241
➤ Aspek Etika Dalam Pelayanan Publik.....	252
➤ Model Manajemen Publik Baru.....	257
➤ Istilah <i>New Public Management</i> (NPM).....	258

**BAB VII Model *NEW GOOD GOVERNANCE* DALAM  
*GOOD GOVERNANCE***

- Transformasi Government menjadi Good Governance ..... 268
- *Sound Governance* : Paradigma baru pembangunan di era globalisasi..... 276

**BAB VIII P E N U T U P**

- Faktor-Faktor Penentu ..... 282
- Hambatan dan Tantangan..... 287

**Daftar Pustaka**

# Pendahuluan

**M**enguatnya isu demokratisasi dan munculnya aneka perspektif atau paradigma baru dalam studi administrasi publik, khususnya tentang *governance*, makin menegaskan pentingnya memahami administrasi publik tidak sekedar terbatas pada aktivitas lembaga eksekutif. Namun juga dalam perspektif lebih utuh (komprehensif), dimana efektivitas administrasi publik tidak dapat dilepaskan dari persoalan berfungsi tidaknya mekanisme *check and balance* antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam penyelenggaraan kekuasaan politik pemerintahan itu sendiri. Sejalan dengan teori demokrasi yang secara normatif bersendikan “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat” (*government from the people, by the people, and for the people*), pemerintahan yang demokratis dan mengutamakan kepentingan rakyat, mensyaratkan tidak terjadinya pemusatan kekuasaan negara dan dominasi satu lembaga negara atas lembaga negara yang lainnya (Legowo, dkk, 2005). Prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), adalah kunci mendasar untuk mewujudkan mekanisme *check and balance* sebagai cermin dari adanya pemerintahan yang demokratis. Didalam pembukaan UUD 1945 menegaskan tujuan nasional pemerintah negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kepentingan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia. Namun secara empirik, khususnya pada era Orde Baru, format kekuasaan negara yang tersentralisir pada eksekutif, telah membuat tidak berfungsinya mekanisme *check and balance*.

Tidak berfungsinya mekanisme *check and balance* juga telah menimbulkan konsekwensi penting dalam praktek administrasi publik. Khususnya bagi kepentingan mendukung penyelenggaraan pembangunan (*development*), atau dalam upaya memecahkan aneka permasalahan publik dan mewujudkan kepentingan publik. Sampai di-era 90-an ada kecenderungan kuat penyelenggaraan pembangunan cenderung lebih bertumpu pada strategi pengutamakan peran pemerintah atau negara (*stated-led development strategies*) daripada pengutamaan peran masyarakat (*society-led strategies*). *State-led development strategies* yang bersifat *intervensionis* disertai kontrol politik terpusat, telah menimbulkan birokrasi yang tidak responsif, otoriter dan korup.