



# Model Pengukuran Pelaksanaan GOOD GOVERNANCE di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota



# Model Pengukuran Pelaksanaan **GOOD GOVERNANCE** di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

PENERBIT  
PKP2A I - LAN

Perpustakaan Nasional RI : Data Katalog dalam terbitan (KDT)

Edah Jubaedah

Kajian model pengukuran pelaksanaan good  
Governance di pemerintahan daerah  
Kabupaten/kota / tim penulis, Edah Jubaedah,  
Nugraha Lili, Haris Faozan. -- Bandung :  
Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I (PKDA I) LAN, 2008.  
115 hlm. ; 21 Cm

Bibliografi : 6 hlm.

ISBN 978-979-3382-19-7

1. Pemerintahan daerah. I. Judul  
II. Nugraha Lili III. Haris Faozan.

352.14

**Diterbitkan oleh :**

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I  
LAN (PKP2A I LAN) Bandung



## Metode Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

### Tim Peneliti

1. Putri Wulandari, S.Si. (Koordinator)
2. Dra. Edah Jubaedah, MA (Peneliti Utama)
3. Prof.Dr.Hj. Sedarmayanti, M.Pd. (Peneliti Utama)
4. Dr.H. Deddy Mulyadi, M.Si(Peneliti Utama)
5. Drs. Joni Dawud, DEA. (Peneliti)
6. Drs.H. Sutarto Mochtar, MA.,M.Si. (Peneliti)
7. Dra.Hj. Ara Ruhara, M.Si(Peneliti)
8. Drs. Riyadi, M.Si. (Peneliti)
9. Drs. Sabar Gunawan, MA. (Pembantu Peneliti)
10. Dra. Marifa Ayu Kencana, MIS. (Pembantu Peneliti)
11. Anita Ilyas, S.Sos. (Pembantu Peneliti)
12. Krismiyati, ST. (Pembantu Peneliti)
13. Ade Juariah, S.Sos. (Staf Sekretariat)
14. Tanti Piani Puspita, A.M.d. (Staf Sekretariat)
15. Tia Setiawati, A.Md. (Staf Sekretariat)
16. Erni Driyantini(Staf Sekretariat)
17. Priswanti Rahayu(Staf Sekretariat)

### Tim Penulis

1. Dra. Edah Jubaedah, MA.
2. Drs. Joni Dawud, DEA.
3. Dr.H. Deddy Mulyadi, M.Si.
4. Drs. Nugraha, SE.M.Si.
5. Drs. Haris Faozan, M.Si.

### Editor

1. Dra. Edah Jubaedah, MA
2. Putri Wulandari, S.Si.

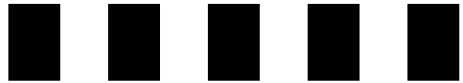
Desain Cover : Drs. Dayat Hidayat, M.Si.

### Penerbit

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I – Lembaga Administrasi Negara (PKP2A I – LAN) Bandung , Jl. Cimandiri 34-38, Bandung. Phone (022)-4237375

ISBN : 978-979-3382-19-7



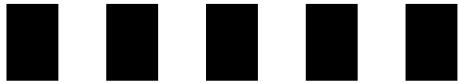


## LAPORAN AKHIR

# MODEL PENGUKURAN PELAKSANAAN GOOD GOVERNANCE DI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA

PUSAT KAJIAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
BANDUNG





## **SUSUNAN TIM PENELITI**

- Peneliti : Putri Wulandari, S.Si.
- Peneliti Utama : 1. Dra. Edah Jubaedah, MA.  
2. Prof.DR.Hj. Sedarmayanti, M.Pd.  
3. Dr.H. Deddy Mulyadi, M.Si.
- Peneliti : 1. Drs. Joni Dawud, DEA.  
2. Drs.H. Sutarto Mochtar, MA.,M.Si.  
3. Dra.Hj. Ara Ruhara, M.Si.  
4. Drs. Riyadi
- Pembantu Peneliti : 1. Drs. Sabar Gunawan, MA.  
2. Marifa Ayu Kencana, MIS.  
3. Anita Ilyas, S.Sos.  
4. Krismiyati, ST.
- Staf Sekretariat : 1. Ade Juariah, S.Sos.  
2. Tanti Piani Puspita, A.M.d  
3. Tia Setiawati, A.Md.  
4. Erni Driyantini  
5. Ptiswanti Rahayu



## **ABSTRAK**

### **Model Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintah Daerah Kabupaten Kota**

Good Governance atau Tata Kepemerintahan yang baik merupakan suatu paradigma baru di dalam administrasi publik yang saat ini menjadi komitmen tidak saja di negara Indonesia tapi juga negara-negara lain di dunia. Bahkan konsep yang diperkenal oleh negara-negara maju pemberi bantuan dana pembangunan dalam pemberian bantuan.

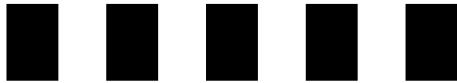
Perwujudan GG tidak hanya di dalam lingkungan unsur-unsur pemerintah eksekutif, legislatif serta yudikatif, akan tetapi juga dalam lingkungan dunia usaha serta masyarakat madani. Pada hakekatnya konsepsi Governance adalah interaksi atau peran aktif unsur-unsur pemerintahan, masyarakat madani dan dunia usaha yang dinamis, sinergis serta bertanggung jawab dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya, agama, politik , hukum, pertahanan dan keamanan guna mewujudkan tujuan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Selama permasalahannya adalah bagaimana kita dapat mengukur bahwa pemerintah daerah kabupaten dan kota sudah menerapkan prinsip-prinsip Good Governance? Sampai saat ini upaya-upaya untuk mengukur pelaksanaan Good Governance melalui suatu penelitian yang komprehensif belum banyak dilakukan.Hal ini dikarenakan oleh berbagai faktor, salah satunya berkaitan dengan aspek metodologi pengukuran itu sendiri. Faktor lain adalah konsep Good Governance itu sendiri masih diakui sebagai konsep yang menimbulkan perdebatan manakala dilakukan upaya secara kuantitatif.

Pengukuran pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah akan mampu memberikan hasil yang sesuai dengan yang diharapkan secara optimal jika aspek-aspek yang berkaitan dengan pengukuran tersebut mampu memberikan dukungan yang optimal juga. Kelemahan dalam salah satu aspek dimungkinkan akan memberikan kontribusi untuk terjadinya bias (penyimpangan) dari kondisi yang sebenarnya di lapangan. Untuk itu aspek-aspek yang dipandang memiliki kontribusi cukup penting dalam penjaminan kualitas hasil pengukuran perlu diperhatikan dan dirumuskan secara cermat.

Sebagai suatu model pengukuran, ada beberapa aspek yang harus dirancang dan dirumuskan secara cermat, sehingga nantinya mampu memberikan jaminan atas kualitas pengukuran itu sendiri. Adapun aspek-aspek tersebut adalah:

1. Aspek Kerangka Hukum;
2. Aspek Perancangan Sistem Pengukuran;
  - a. Penetapan Alat/ Instrumen Pengukuran
  - b. Pengembangan standar penilaian;
  - c. Pengembangan instrumen pengendalian dan tindak lanjut penilaian;
3. Aspek Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Pengukuran;



## KATA PENGANTAR

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *good governance* merupakan salah satu komitmen untuk memperbaiki berbagai permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia. Karena disadari pengelolaan pemerintahan di berbagai bidang yang tidak dilandasi oleh prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik telah membawa dampak yang sangat buruk terhadap kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat di Indonesia. Begitu pula di tingkatan daerah, sejalan dengan kebijakan dan tuntutan otonomi daerah.

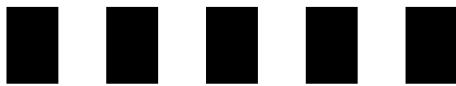
Sejak konsep ini diperkenalkan dan dicoba diinternalisasikan menjadi nilai-nilai dalam penyelenggaraan administrasi publik di tanah air, belum banyak kajian ataupun penelitian untuk menilai sejauh mana penerapan konsep ini khususnya di lingkungan Pemerintahan Daerah. Salah satu penyebabnya adalah kurangnya pengembangan instrumen untuk mengukur pelaksanaan good governance itu sendiri. Beranjak dari pemikiran tersebut maka Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I LAN pada tahun 2007 melakukan kajian tentang pengembangan Model Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintah Daerah terutama Kabupaten dan Kota, yang hasil kajiannya tertuang didalam Buku Laporan ini.

Kami menyadari kajian yang telah dilakukan serta penulisan laporan ini masih jauh dari sempurna, karena ini kami mohon maaf atas segala kekurangannya. Mudah-mudahan kajian dan informasi di dalam laporan ini memberikan manfaat yang besar bagi dalam upaya membangun suatu tata kepemerintahan yang baik atau good governance.

Bandung, Desember 2007

Tim Peneliti





## DAFTAR ISI

---

Susunan Tim Penelitian	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	iii
Daftar Tabel	iv
Daftar Gambar	v
Daftar Boks	vi
Ringkasan Eksekutif	vii

---

### Bab 1 Pendahuluan

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan dan Manfaat Kajian	8
D. Hasil Yang Diharapkan	8
E. Ruang Lingkup Kajian	9
F. Metode Kajian	9
G. Kerangka Pemikiran	10
H. Tahapan Kajian	11

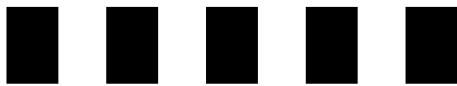
---

### Bab 2 Tinjauan Konseptual Model Pengukuran Good Governance

A. Konsep dan Pengertian Model	14
B. Konsep dan Pengertian Pengukuran	17
C. Pengertian Konsep Governance	22
D. Pengertian dan Prinsip-Prinsip Good Governance	30
E. Model-Model Pengukuran Good Governance	36

---





---

### **Bab 3 Pengembangan Indikator Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah**

A. Penentuan Prinsip Good Governance	50
B. Pengembangan Indikator Good Governance	53
C. Pemilihan Indikator Good Governance	69
D. Penentuan Jenis Data Bagi Pengukuran Pelaksanaan GG	79

---

### **Bab 4 Model Pengukuran Good Governance di Pemerintah Daerah**

A. Kepentingan Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemda	81
B. Model Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah	83
B.1. Aspek Penetapan Kerangka Hukum	84
B.2. Perancangan Sistem Pengukuran	86
B.3. Penyusunan Pedoman Pengukuran	97

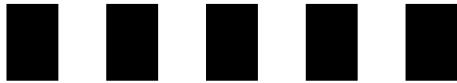
---

### **Bab 5 Penutup**

A. Kesimpulan	102
B. Rekomendasi Tindak Lanjut	107
Daftar Pustaka	109

---

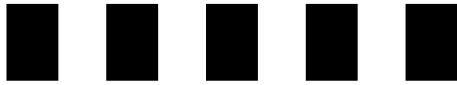




## **DAFTAR TABEL**

Tabel 2.1. Model-model Governance	29
Tabel 2.2. Prinsip GG dari Lembaga Internasional	33
Tabel 2.3. Prinsip GG dari Institusi Nasional	35
Tabel 2.4. Prinsip GG Menurut Peraturan Perundangan	36
Tabel 2.5. Prinsip, Dimensi dan Indikator Pengukuran UGI	44
Tabel 3.1. Usulan Indikator-indikator GG	68
Tabel 3.2. Hasil Penilaian Tingkat Kepentingan Indikator GG	71
Tabel 3.3. Indikator Terpilih Pengukuran Pelaksanaan GG	78
Tabel 4.1. Instrumen Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemda	88
Tabel 4.2. Standar Penilaian Indeks Good Governance	96

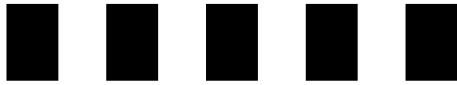




## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1. Model Kerangka Pemikiran Kajian	11
Gambar 1.2. Alur Pengembangan Model Pengukuran	13
Gambar 2.1. Interaksi Domain Governance	26
Gambar 2.2. Konsep Pengukuran Indeks GG	40
Gambar 4.1. Skematik Hubungan antar Komponen Sistem	87

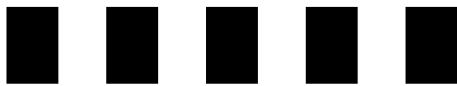




## **DAFTAR BOKS**

Boks 2.1. Definisi Governance	24
Boks 2.2. Beberapa Definisi Good Governance	31





## RINGKASAN EKSEKUTIF

Good Governance atau Tata kepemerintahan yang baik merupakan tuntutan suatu paradigma baru di dalam administrasi publik yang saat ini menjadi komitmen tidak saja di negara Indonesia tapi juga negara-negara lain di dunia. Bahkan konsep yang diperkenalkan oleh negara-negara maju pemberi bantuan dana pembangunan ini dewasa ini dijadikan salah satu kriteria yang dijadikan pertimbangan dalam pemberian bantuan.

Perwujudan GG tidak saja di dalam lingkungan unsur-unsur pemerintahan --eksekutif, legislatif serta yudikatif-- akan tetapi juga dalam lingkungan dunia usaha serta masyarakat madani. Pada hakekatnya konsepsi governance adalah interaksi atau peran aktif unsur-unsur pemerintahan, masyarakat madani dan dunia usaha yang dinamis, sinergis serta bertanggung jawab dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya, agama, politik, hukum, pertahanan dan keamanan guna mewujudkan tujuan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Adapun konsepsi GG itu sendiri sebagaimana kita ketahui merujuk kepada tata kepemerintahan yang didasarkan kepada prinsip-prinsip atau nilai-nilai atau karakteristik yang dapat membedakan antara pola penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan buruk. UNDP menetapkan 8 (delapan) prinsip sebagai berikut: partisipasi, taat hukum (*rule of law*), transparansi, responsif, kesetaraan (*equity*), efektif dan efisien, akuntabilitas serta visi stratejik (*strategic vision*).

Dewasa ini penerapan prinsip-prinsip itu kerap didengung-dengungkan dan dijadikan komitmen di lingkungan pemerintah, khusus pemerintah daerah. Permasalahannya adalah bagaimana kita dapat mengukur bahwa pemerintah daerah khususnya kabupaten dan kota sudah menerapkan ataupun melaksanakan prinsip-prinsip good governance tersebut? Sampai saat ini upaya-upaya untuk mengevaluasi ataupun menilai serta mengukur pelaksanaan good governance melalui suatu penelitian yang komprehensif belum banyak dilakukan. Dengan demikian kita belum memiliki gambaran yang menyeluruh tentang perwujudan komitmen tata kepemerintahan yang baik tersebut di Daerah. Hal ini dikarenakan oleh berbagai faktor, salah satunya yang kerap diungkapkan oleh para peneliti ataupun akademis adalah berkaitan dengan aspek metodologi pengukuran itu sendiri. Faktor lainnya adalah konsep good governance itu sendiri masih diakui sebagai suatu konsep yang menimbulkan perdebatan manakala dilakukan upaya pengukuran secara kuantitatif.

Oleh karena itulah Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I Lembaga Administrasi Negara melakukan kajian tentang pengembangan "Model Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintah Daerah". Kajian ini dilakukan dengan harapan sebagai upaya



untuk merumuskan indikator-indikator beserta alat ukur minimal untuk mengukur pelaksanaan prinsip-prinsip GG di lingkungan Pemerintah Daerah. Rumusan ini diharapkan dapat menjadi rujukan atau bahkan panduan bagi Pemerintah untuk menilai penerapan prinsip-prinsip GG di pemerintah daerah khususnya Kabupaten dan Kota.

Kajian dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan penelitian kepustakaan (library research). Pengumpulan data dilakukan dengan cara mengumpulkan beragam dokumen pengukuran pelaksanaan GG di Indonesia yang telah dilakukan oleh beberapa pihak. Adapun analisis data akan dilakukan dengan cara mendeskripsikan beragam dokumen pengukuran pelaksanaan GG di Indonesia yang telah dilakukan oleh beberapa pihak. Dari sini diharapkan diperoleh deskripsi yang relatif komprehensif mengenai pengukuran pelaksanaan GG di Indonesia. Dari hasil analisis tersebut kemudian disusun sebuah Model Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang dinilai lebih layak dan lebih sesuai atau bahkan lebih tepat. Untuk mendukung pencapaian validitas model pengukuran GG itu sendiri, maka dalam rangkaian proses penyusunan model pengukuran tersebut dilakukan verifikasi. Verifikasi ini baik secara empirik dengan para pelaku dan pelaksana GG maupun dengan kelompok pakar dan tenaga ahli yang memiliki konsen dengan kajian GG.

Dari analisis kajian kepustakaan yang dilengkapi dengan analisis verifikasi dari para pakar, maka kajian ini merumuskan suatu model deskriptif tentang pengukuran pelaksanaan good governance di pemerintahan daerah. Pada dasarnya model ini menjawab pertanyaan tentang apa yang diukur (berkaitan dengan indikator), siapa yang menilai dan bagaimana cara mengukurnya. Pengembangan model diawali dengan pengembangan indikator-indikator dari prinsip-prinsip good governance. Adapun prinsip-prinsip good governance yang menjadi dasar pengukuran adalah prinsip yang ditetapkan oleh UNDP yang terdiri dari 8 (delapan) prinsip sebagai berikut: partisipasi, taat hukum (*rule of law*), transparansi, responsif, kesetaraan (*equity*), efektif dan efisien, akuntabilitas serta visi stratejik (*strategic vision*).

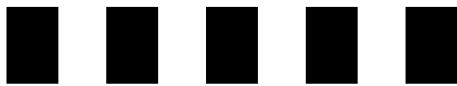
Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut maka dikembangkan indikator-indikator untuk menilai pelaksanaan good governance di pemerintah daerah. Indikator untuk masing-masing prinsip adalah sebagai berikut:

1. Taat Hukum :

- o Kualitas pelaksanaan penegakan hukum
- o Ketersediaan dasar hukum

2. Partisipasi :





- Intensitas dan kualitas keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan di daerah
- Keterlibatan masyarakat dalam memonitor penyelenggaraan pemerintahan daerah
- 3. Daya Tanggap
  - Ketersediaan dan kejelasan mekanisme dan prosedur pengaduan
  - Kecepatan dan ketepatan Pemda dalam menanggapi pengaduan
- 4. Transparansi
  - Ketersediaan mekanisme bagi publik untuk mengakses informasi publik
  - Kecepatan dan kemudahan mendapatkan informasi publik
- 5. Akuntabilitas
  - Akuntabel pengelolaan anggaran yang dikeluarkan
  - Pertanggungjawaban kinerja
- 6. Kesetaraan
  - Ketersediaan jaminan semua orang untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari Pemda
  - Kualitas pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan yang tidak diskriminatif dari Pemda
- 7. Efektivitas dan efisiensi
  - Tingkat ketepatan pemberian pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat
  - Tingkat efisiensi jalannya pemerintahan
- 8. Visi stratejik
  - Kejelasan arah pembangunan daerah yang direncanakan Pemda untuk 5-20 tahun yang akan datang
  - Konsistensi kebijakan untuk mewujudkan visi dan misi

Berdasarkan indikator tersebut dalam model ini kemudian dikembangkan instrumen pengukuran yakni berupa kuesioner bagi survey pengukuran pelaksanaan good governance di Pemerintah Daerah. Dalam model ini kuesioner terdiri atas 60 (enam puluh) pernyataan. Karena dalam kajian ini model pengukuran yang dikembangkan adalah pengukuran persepsi atau pengukuran yang bersifat subjektif dan juga bersifat evaluasi atau *assessment* maka langkah selanjutnya yang sangat penting adalah menentukan siapa-siapa saja yang akan melakukan pengukuran. Dalam hal ini pihak yang melakukan penilaian stakeholder



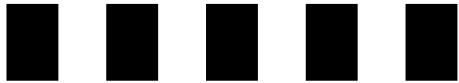
pemerintah daerah dengan kriteria antara lain usia (di atas 35 tahun) dan berasal dari kelompok profesi yang berbeda-beda, misalnya aparatur pemerintah yang sudah menduduki jabatan tertinggi di instansi lingkungan Pemda, anggota dewan yang senior, pengusaha daerah, hakim dan pengacara di daerah, pakar dari perguruan tinggi, LSM, dan editor atau wartawan senit dari media massa lokal.

Sedangkan pihak yang melakukan survey pengukuran disarankan adalah lembaga di lingkungan Pemerintah Pusat yang memiliki tugas dan fungsinya berkaitan dengan pengembangan tata kepemerintahan yang baik atau good governance di pemerintah daerah. Misalnya lembaga yang memiliki relevansi yang cukup tinggi dalam pengukuran pelaksanaan GG ini adalah Lembaga Administrasi Negara (LAN) atau BAPPENAS.

Untuk mengukur pelaksanaan good governance di Pemerintah Daerah dalam model ini juga telah dikembangkan formula matematika untuk menghitung capaian pelaksanaan good governance di Daerah, yakni dalam bentuk Indeks Good Governance. Berdasarkan indeks ini maka ditetapkan 5 (lima) kriteria penilaian capaian pelaksanaan good governance Pemerintah Daerah, yakni (a) **Pelaksanaan GG sangat kurang;** (b) **Pelaksanaan GG kurang;** (c) **Pelaksanaan GG Sedang;** (d) **Pelaksanaan GG baik** dan (e) **Pelaksanaan GG sangat baik.**

Mengingat model pengukuran pelaksanaan good governance di pemerintah daerah yang dikembangkan dalam kajian ini masih sangat jauh dari sempurna. Oleh karena itu ada beberapa rekomendasi tindak lanjut yang diperlukan yaitu sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui validitas dan reliabilitas model pengukuran ini maka perlu kiranya dilakukan uji coba instrumen yang sudah dikembangkan ini di beberapa daerah. Di samping itu pengujian instrumen ini juga diperlukan untuk mengidentifikasi tingkat kesulitan yang mungkin akan dihadapi pada saat pengumpulan data. Hal ini mengingat model yang dikembangkan adalah model pengukuran persepsi melalui survey.
- b. Untuk mengetahui dapat tidaknya formulasi penilaian pengukuran pelaksanaan good governance yang sudah dikembangkan dalam model ini, maka perlu dilakukan simulasi penghitungan. Simulasi penggunaan formula penilaian indeks good governance didasarkan pada data yang sudah dikumpulkan pada saat uji coba instrumen.
- c. Untuk memberikan panduan bagi penerapan model pengukuran pelaksanaan good governance perlu kiranya disusun Pedoman Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintah Daerah. Pedoman ini memuat informasi yang lebih jelas dan detil tentang



mekanisme pengukuran mulai dari tahapan persiapan, pelaksanaan sampai dengan tahapan evaluasi.

- d. Apabila model pengukuran pelaksanaan good governance di pemerintah daerah sudah dapat dievaluasi validitasnya, maka langkah selanjutnya adalah menerapkan model pengukuran ini ke seluruh pemerintah daerah kabupaten dan kota di Indonesia. Dalam hal ini sebagai langkah awal pengukuran dilaksanakan oleh Lembaga Administrasi Negara, khususnya Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I LAN sebagai inisiator pengembangan model.. Karena pelaksanaan survey untuk kepentingan pengukuran bersifat sangat besar dan luas ruang lingkupnya, maka Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai pelaksana pengukuran perlu melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota serta pihak-pihak terkait yang dapat membantu pelaksanaan survey.



## BAB I

# PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Tata kepemerintahan yang baik (*Good Governance-GG*) merupakan tuntutan yang muncul akibat praktik-praktek pengelolaan kepemerintahan yang dinilai kurang baik yang diterapkan oleh pemerintah. Dampak tata pengelolaan kepemerintahan yang buruk atau bad governance semakin dirasakan ketika terjadinya krisis finansial dan dilanjutkan dengan krisis multidimensi mulai tahun 1997. Beberapa fakta yang mendukung buruknya pengelolaan kepemerintahan di Indonesia seperti tingginya praktik KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) dan menempatkan negara kita pada urutan kelima sebagai negara terkorup di dunia, banyaknya pelanggaran-pelanggaran terhadap hak asasi manusia (HAM), masih tingginya tingkat pengangguran dan kemiskinan serta tingginya hutang luar negeri.

Kondisi tersebut mendorong berbagai kalangan terutama dari lembaga-lembaga pemberi pinjaman/bantuan luar negeri untuk memperkenalkan konsepsi tata kepemerintahan yang baik. Pada awalnya konsep tersebut merupakan salah satu kriteria yang dijadikan pertimbangan dalam pemberian bantuan. Perkembangan selanjutnya konsep tersebut menjadi salah satu paradigma baru di dalam pengelolaan administrasi publik yang tidak hanya diterapkan di Indonesia akan tetapi juga oleh negara-negara lain di dunia.

Organisasi internasional seperti OECD dan World Bank mengartikan GG sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang

langka, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, serta menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan (LAN, 2004).

Perwujudan GG tidak saja di dalam lingkungan unsur-unsur pemerintahan --eksekutif, legislatif serta yudikatif-- akan tetapi juga dalam lingkungan dunia usaha serta masyarakat madani. Pada hakekatnya konsepsi governance adalah interaksi atau peran aktif unsur-unsur pemerintahan, masyarakat madani dan dunia usaha yang dinamis, sinergis serta bertanggung jawab dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya, agama, politik, hukum, pertahanan dan keamanan guna mewujudkan tujuan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Fernanda, 2003).

Adapun konsepsi GG itu sendiri sebagaimana kita ketahui merujuk kepada tata kepemerintahan yang didasarkan kepada prinsip-prinsip atau nilai-nilai atau karakteristik yang dapat membedakan antara pola penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan buruk. Sedangkan prinsip-prinsip GG itu sendiri telah banyak dirumuskan oleh berbagai kalangan, baik oleh lembaga-lembaga internasional yang mengintroduksir konsep tersebut seperti UNDP dan World Bank, maupun institusi nasional seperti Bappenas dan Lembaga Administrasi Negara. Misalnya UNDP menetapkan 8 (delapan) prinsip sebagai berikut: partisipasi, taat hukum (*rule of law*), transparansi, responsif, kesetaraan (*equity*), efektif dan efisien, akuntabilitas serta visi strategik (*strategic vision*).

Prinsip-prinsip yang dikembangkan oleh UNDP itulah yang tampaknya diadopsi sebagai prinsip-prinsip tata kepemerintahan yang baik di Indonesia. Misalnya saja Bappenas mengembangkan prinsip-prinsip tersebut menjadi 14 (empat belas) prinsip sebagai berikut:

wawasan ke depan (visionary), keterbukaan dan transparansi (openness and transparency), partisipasi masyarakat (participation), tanggung gugat (accountability), supremasi hukum (rule of law), demokrasi (democracy), profesionalisme dan kompetensi (profesionalism and competensy), daya tanggap (responsiveness), efisiensi dan efektivitas (efficiency and effectiveness), desentralisasi (decentralization), kemitraan dengan dunia swasta dan masyarakat (private sector and civil society partnership), komitmen pada pengurangan kesenjangan (commitment to reduce inequality), komitmen pada perlindungan hukum (commitment to environmental protection), dan komitmen pada pasar yang fair (commitment to fair market).

Dalam perkembangan selanjutnya, sejalan dengan kebijakan otonomi daerah, di daerah pun timbul tuntutan untuk mewujudkan tata kepemerintahan daerah yang baik atau dikenal dengan istilah *Good Local Governance* (GLG). Perwujudan GG di daerah menjadi sangat penting mengingat daerah sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, memiliki kewenangan yang lebih luas untuk mengatur urusan-urusannya sendiri. Melalui kewenangan tersebut maka diharapkan pemerintah daerah dapat mewujudkan paradigma kepemerintahan daerah yang baik serta mencapai tujuan pemberitan otonomi itu sendiri yaitu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta memelihara hubungan yang serasi antar Pusat dan Daerah serta antar-Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dalam kerangka pemerintahan daerah, dalam UU Nomor 32 tahun

2004 ditetapkan 9 asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri atas: (a) asas kepastian hukum; (b) asas tertib penyelenggara negara; (c) asas kepentingan umum; (d) asas keterbukaan; (e) asas proporsionalitas; (f) asas profesionalitas; (g) asas akuntabilitas; (h) asas efisiensi; dan (i) asas efektivitas. Asas-asas penyelenggaraan negara tersebut apabila kita simak sebenarnya juga sama dengan prinsip-prinsip tata kepemerintahan yang baik.

Pengukuran penerapan prinsip-prinsip GG khususnya di daerah sebenarnya bukanlah hal yang mudah. Bahkan dapat dikatakan bahwa pengukuran terhadap pencapaian prinsip-prinsip GG merupakan suatu permasalahan tersendiri. Bahkan menurut *Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC)* ([www.gsdrc.org](http://www.gsdrc.org), diakses 6 September 2007), pengukuran terhadap tata kepemerintahan memiliki tantangan baik secara konseptual maupun secara metodologi. Secara konseptual menurut Court, Hyden dan Mease (2002) konsepsi tata kepemerintahan itu sendiri merupakan konsep yang luas dan rumit. Dengan demikian secara metodologi pun pengumpulan data yang teratur, sistematis dan menyeluruh terhadap konsep tata kepemerintahan belum banyak dilakukan. Oleh karena itu cara terbaik untuk mengukur tata kepemerintahan masih menjadi perdebatan, apalagi banyak pihak yang menilai bahwa indikator-indikator yang sudah dikembangkan pun masih kurang mampu mengukur kunci proses tata kepemerintahan.

Untuk menilai sejauh mana pemerintah daerah khususnya menerapkan prinsip-prinsip tata kepemerintahan yang baik, memang telah banyak institusi yang melakukan kajian ataupun penelitian dengan menggunakan indikator-indikator yang ada. Misalnya data yang diolah oleh Nugroho (dalam LAN 2003) dari data *Political and Economic Risk Consultancy* tahun 2001, Pricewaterhouse Cooper tahun

2001 dan *World Competitiveness Reprot* tahun 2002, menempatkan Indonesia pada urutan ke-89 dari 91 negara yang diperbandingkan dalam penerapan GG.

Sementara kajian yang dilakukan oleh Komite Pemantau Pelaksana Otonomi Daerah (dalam LAN, 2003) yang mengukur penerapan GG melalui persepsi kalangan dunia usaha dikaitkan dengan daya tarik investasi daerah memfokuskan kepada dua indikator yaitu kepastian hukum dan kualitas pelayanan. Kajian tersebut memperlihatkan bahwa dari 463 responden yang berasal dari kalangan dunia usaha yang tersebar di 134 Kabupaten/Kota, 42% menilai masih rendahnya kepastian hukum di daerah, bahkan 11,2% menilai sangat buruk. Sedangkan mengenai kualitas pelayanan aparatur, 48,2% responden menilai sangat rendah.

Sedangkan kajian yang dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) pada tahun 2003 tentang implementasi prinsip-prinsip kepemerintahan daerah yang baik (*Good Local Governance-GLG*) ditinjau dari dimensi ketatalaksanaan pemerintahan daerah memfokuskan kepada penerapan prinsip-prinsip efisiensi dan efektivitas, profesionalisme, partisipasi, penegakkan hukum, transparansi, kesetaraan, daya tanggap, wawasan ke depan, akuntabilitas dan pengawasan. Kajian ini memperlihatkan bahwa prinsip-prinsip GLG tersebut belum dapat diimplementasikan dengan baik dalam ketatalaksanaan pemerintah daerah. Kajian lain yang dilakukan oleh LAN (2006) mengenai internalisasi dan aplikasi prinsip-prinsip GG dalam manajemen pemerintahan pusat dan daerah menggunakan 9 prinsip yang dirumuskan oleh UNDP. Kajian ini memperlihatkan bahwa di masing-masing level pemerintahan pusat dan daerah memiliki tingkat pelaksanaan yang berbeda-beda dalam menjalankan internalisasi dan aplikasi tata kepemerintahan yang baik.

Kajian ataupun penelitian tersebut memperlihatkan variasi pengukuran penerapan prinsip-prinsip GG khususnya di daerah. Bahkan Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I LAN pada tahun 2006 sendiri pernah melakukan kajian dalam rangka penyusunan instrumen pengukuran penyelenggaraan GG di Pemerintah Daerah Provinsi dengan menggunakan indikator-indikator sebagaimana yang ditetapkan di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 20 tentang dasar umum penyelenggaraan negara. Kajian ini memperlihatkan bahwa masih diperlukan pengembangan terhadap alat ukur yang memiliki validitas yang tinggi untuk mengukur penerapan prinsip-prinsip GG. Terlebih lagi pengujian instrumen di lapangan memperlihatkan pengukuran penerapan GG dengan menggunakan data objektif cukup sulit mengingat sistem pendokumentasian di pemerintah daerah masih kurang baik.

Oleh karena itu sebagai salah satu tindak lanjut dari kajian yang pernah dilakukan oleh PKP2A I LAN, dan juga untuk melengkapi kajian-kajian yang telah dilakukan oleh institusi lain, pada tahun 2007 ini PKP2A I LAN Bandung melakukan kajian lanjutan dengan fokus pada “Model Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah, khususnya Kabupaten dan Kota”. Kajian ini berupaya untuk merumuskan kembali indikator-indikator beserta alat ukur minimal untuk mengukur pelaksanaan prinsip-prinsip GG di lingkungan Pemerintah Daerah. Rumusan ini diharapkan dapat menjadi rujukan atau bahkan panduan bagi Pemerintah untuk menilai penerapan prinsip-prinsip GG di pemerintah daerah khususnya Kabupaten dan Kota.

## B. Rumusan Masalah

Selama ini terdapat argumentasi terhadap masih buruknya pemerintahan di daerah, yaitu bahwa konsep good governance baru dimulai dilaksanakan beberapa tahun kebelakang. Akan tetapi karena pada dasarnya upaya pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik telah lama tercerminkan dalam kebijakan-kebijakan yang telah disusun, misalnya dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih, Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, maka sudah saatnya upaya-upaya daerah untuk menyelenggarakan kepemerintahannya secara baik dan teratur diukur dan dievaluasi dengan menggunakan instrumen yang tepat, valid dan reliabel.

Pengukuran dan evaluasi yang dimaksud hendaknya tidak diarahkan untuk memberikan label negatif kepada Pemerintah Daerah manapun yang belum berhasil meningkatkan kualitas pemerintahannya, akan tetapi semata-mata untuk mengidentifikasi kelemahan dan kelebihan yang dimiliki Pemerintah Daerah terkait sehingga upaya selanjutnya dapat lebih difokuskan pada penguatan titik lemah dan optimalisasi kekuatan. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan kepemerintahan oleh Pemerintah Daerah yang terkait.

Mengingat sampai saat ini pelaksanaan prinsip-prinsip good governance di Tingkat Pemerintahan Daerah belum pernah diukur atau dievaluasi, bahkan belum tersedia instrumen yang dapat diadopsi untuk mengukur/mengevaluasinya, maka Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara berinisiatif melakukan langkah awal menuju terukurnya/terevaluasinya penyelenggaraan kepemerintahan yang baik oleh Pemerintah Daerah yaitu dengan menyusun instrumen yang dimaksud.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, kajian ini memfokuskan kepada bagaimana model pengukuran pelaksanaan *Good Governance* yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah Kabupaten/Kota?

### C. Tujuan Dan Manfaat Kajian

#### 1. Tujuan Kajian

Kajian ini bertujuan untuk menyusun racangan model Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintahan Daerah, yakni Pemerintah Kabupaten dan Kota. Selain itu penelitian ini juga bertujuan untuk mendeskripsikan berbagai model pengukuran pelaksanaan *good governance* yang telah dikembangkan oleh lembaga-lembaga lain atau para pakar.

#### 2. Manfaat Kajian

Kajian Model Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diharapkan dapat memberikan manfaat yakni tersedianya instrumen dalam melakukan pengukuran pelaksanaan *good governance* di Pemerintah Daerah.

### D. Hasil Yang Diharapkan

Melalui kajian ini diharapkan dapat disusun sebuah laporan kajian tentang Model Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang di dalamnya memuat daftar (*list*) standar keberhasilan pelaksanaan prinsip-prinsip GG di pemerintah daerah. Dengan demikian diharapkan hasil kajian ini dapat dijadikan sebagai rujukan bagi pemerintah daerah dalam mengukur keberhasilan pelaksanaan prinsip-prinsip GG di pemerintah daerah.

### E. Ruang Lingkup Kajian

Kajian ini memfokuskan pada pelaksanaan prinsip-prinsip GG di area pemerintah daerah (eksekutif daerah). Fokus demikian dilakukan dengan maksud untuk mendapatkan hasil yang lebih spesifik mengenai indikator-indikator atau standard keberhasilan dalam pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah. Dengan pembatasan lingkup kajian seperti ini diharapkan Pemerintah Daerah mendapatkan kemudahan untuk melakukan evaluasi pelaksanaan prinsip-prinsip GG.

## F. Metode Kajian

Tipe Kajian Model Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah kualitatif dengan pendekatan penelitian kepustakaan (*library research*). Pengumpulan data akan dilakukan dengan cara mengumpulkan beragam dokumen pengukuran pelaksanaan GG di Indonesia yang telah dilakukan oleh beberapa pihak. Adapun analisis data akan dilakukan dengan cara mendeskripsikan beragam dokumen pengukuran pelaksanaan GG di Indonesia yang telah dilakukan oleh beberapa pihak. Dari sini diharapkan akan diperoleh deskripsi yang relatif komprehensif mengenai pengukuran pelaksanaan GG di Indonesia. Dari hasil analisis tersebut kemudian disusun sebuah Model Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang dinilai lebih layak dan lebih sesuai atau bahkan lebih tepat.

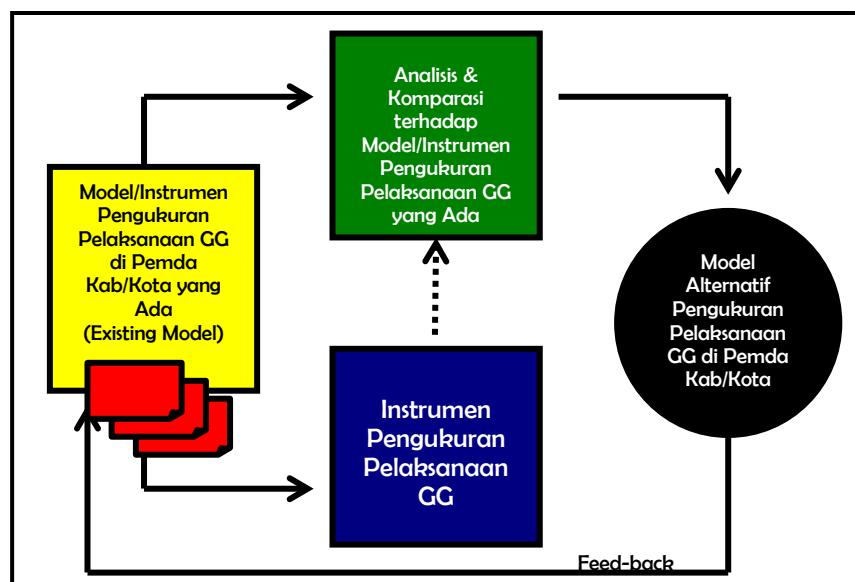
Untuk mendukung pencapaian validitas model pengukuran GG itu sendiri, maka dalam rangkaian proses penyusunan model pengukuran tersebut dilakukan verifikasi. Verifikasi ini baik secara empirik dengan para pelaku dan pelaksana GG maupun dengan

kelompok pakar dan tenaga ahli yang memiliki konsen dengan kajian GG.

Dengan terumuskannya model ini juga diharapkan dapat menjembatani pengukuran pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang selama ini menjadi pertanyaan besar dan belum terjawab dengan baik.

## G. Kerangka Pemikiran

Prinsip-prinsip GG di Pemerintah Daerah selain sebagai rujukan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, tentunya juga harus dapat diimplementasikan. Implementasi prinsip-prinsip GG yang mampu memberikan indikasi keberhasilan dan kegagalan penyelenggaraan kepemerintahan bagi Pemerintah Daerah masih merupakan tanda tanya besar. Hal demikian dapatlah dimaklumi karena hingga saat ini instrumen pengukuran pelaksanaan prinsip-prinsip GG yang dapat diterapkan (applicable) masih dirasakan sulit untuk ditemukan. Jikapun ada, instrumen dimaksud masih sulit atau rumit untuk diterapkan di lapangan. Hal ini juga tentunya tidak terlepas dari besar dan luasnya kandungan prinsip-prinsip GG itu sendiri. Sehubungan dengan hal itu, model-model pengukuran yang ada perlu dicermati dan dianalisis lebih jauh, kemudian dikomparasikan antara satu model dengan model yang lain. Dari komparasi tersebut akan diperoleh deskripsi lebih terinci mengenai kelebihan dan kekurangan masing-masing model pengukuran pelaksanaan prinsip-prinsip GG yang dikembangkan oleh berbagai pihak. Berdasarkan deskripsi kelebihan dan kekurangan masing-masing model, kemudian disusun model baru pengukuran pelaksanaan prinsip-prinsip GG di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.



Gambar 1.1 Model Kerangka Pemikiran Kajian

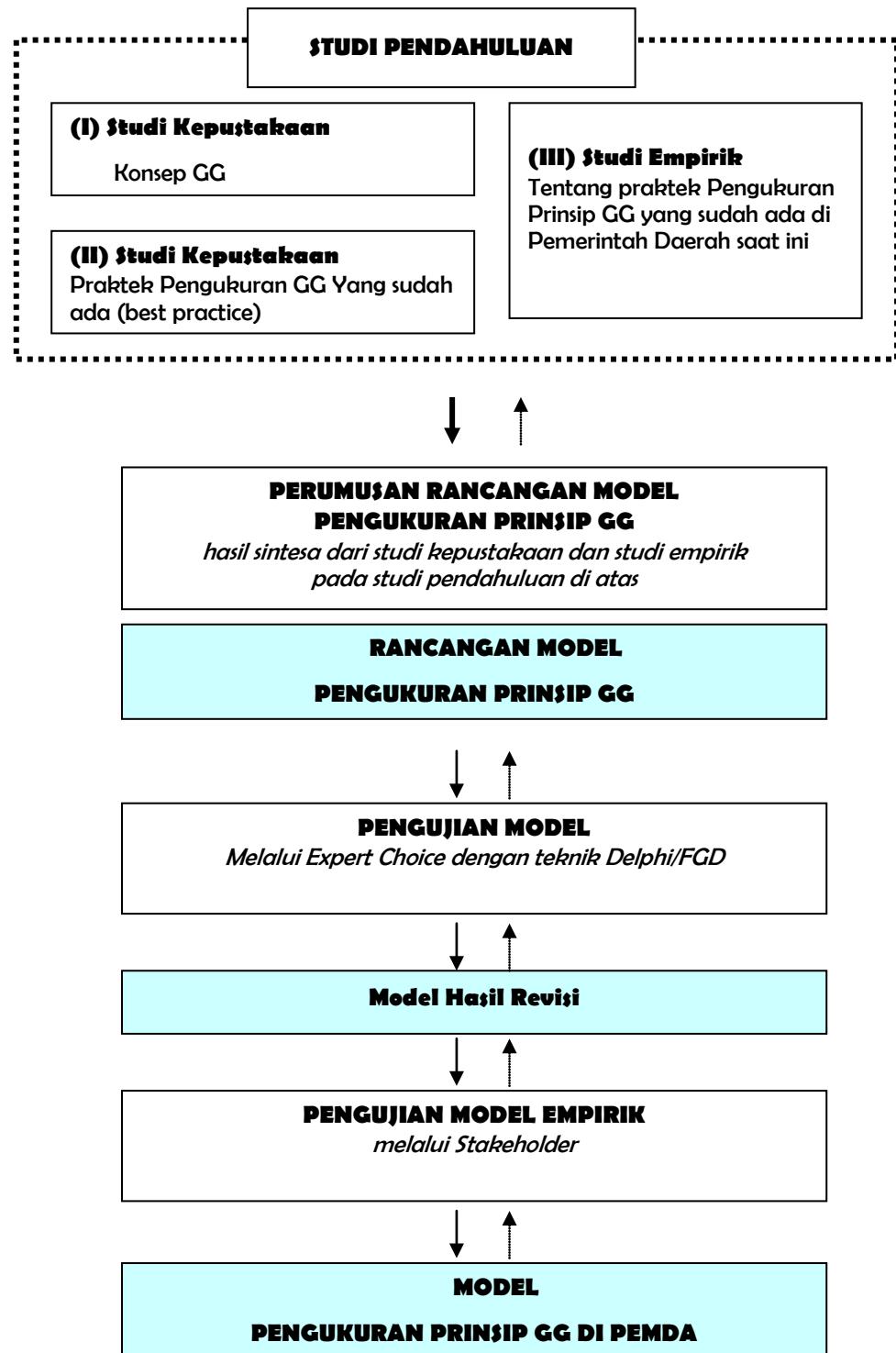
## H. Tahapan Penelitian

Sebagai suatu studi tentang pengembangan model maka studi akan dilakukan dengan dalam tahapan-tahapan berikut ini:

- 1) **Tahapan penelitian pendahuluan.** Pada tahapan ini kajian ada tiga kajian yang ditempuh, yaitu : (1) kajian *teoritis* tentang konsep GG; (2) kajian tentang model pengukuran GG yang telah dipraktekkan (*best practice*); serta (3) kajian empiris (*existing condition*) tentang sejumlah konsep yang berkaitan dengan pengukuran prinsip GG yang saat ini sudah ada dan berlangsung di Indonesia, khususnya di Pemerintah Daerah.
- 2) **Tahapan pengembangan model pengukuran Prinsip GG.** Berdasarkan hasil dari ketiga kajian pada tahapan pendahuluan di atas, selanjutnya peneliti akan mengembangkan rancangan model pengukuran prinsip GG di pemerintah daerah yang dianggap terbaik. Rancangan model ini bisa disebut juga sebagai model hipotetik yang pada tahapan selanjutnya harus diuji melalui tahapan pengujian tentang keabsahan (*validation*) model tersebut.

- 3) **Tahapan Pengujian Model.** Pada tahapan ini, rancangan model yang dikembangkan peneliti pada tahap kedua atau disebut dengan model pengukuran prinsip GG Hipotetik I, akan diuji melalui pendapat kelompok ahli (*expert judgement*). Adapun teknik pengujinya akan melakukan teknik FGD dan Delphi.
- 4) **Tahap Revisi Model.** Berdasarkan hasil pengujian di atas, maka pada tahap selanjutnya akan dilakukan revisi model. Dan hasil revisi ini selanjutnya disebut dengan Model Pengukuran Prinsip GG, yang selanjutnya akan masih akan dilakukan pengujian tahap kedua melalui pendapat kelompok pelaku (*stakeholder*) di lapangan dan selanjutnya disebut sebagai model final.

Keseluruhan tahapan tersebut secara skematis dapat digambarkan dalam gambar berikut ini.



Gambar 1.2: Alur Pengembangan  
Model Pengukuran Prinsip GG di Pemda



## BAB 2

# TINJAUAN KONSEPTUAL MODEL PENGUKURAN GOOD GOVERNANCE

### A. Konsep dan Pengertian Model

Kata “model” pada kajian ini mengacu kepada pendapat Robin (1978) bahwa model adalah suatu abstraksi dari kenyataan yang merupakan representasi dari penomena dunia nyata. Model digunakan dalam banyak aspek dari kehidupan kita. Model dapat membantu seseorang memahami tata hubungan dari suatu gejala yang kompleks dan menyederhanakan bidang-bidang kajian yang rumit dan pelik. Selain itu, model dapat digunakan untuk memvisualisasikan suatu proses yang rumit dan memberikan penekanan pada suatu dimensi yang khusus.

Model juga dapat diartikan sebagai kerangka kerja, skema yang teratur atau peta jalan yang dapat membantu memahami dan meramalkan perilaku organisasi, sebagaimana dikemukakan Nadler, dkk. (1982), berikut ini.

*Models are framework, organizing schemes, or road maps that helps us to understand and predict organizing behavior. Behind any models is the basic assumption that certain factors in an organization are more critical than others and the should be considered in greater detail. A model also provides a sense of how the different critical factors are related*

Sedangkan Klingner (1983) merumuskan model sebagai “rangkaian dugaan yang saling berhubungan yang menyatakan sifat-sifat khususnya yang dipertimbangkan oleh pengamat sebagai hal yang amat penting”. McLeod (1996) mengartikan model sebagai penyederhanaan (abstraksi) dari sesuatu. Suatu model yang dibentuk akan mewakili sejumlah obyek atau entitas. Wilson (dalam Susanto, 2002) mengartikan model sebagai interpretasi secara eksplisit dari



pemahaman tentang situasi. Pemahaman tersebut dapat digambarkan dalam bentuk matematik, simbol, atau kata-kata. Manfaat model adalah mempermudah pengertian dan komunikasi serta memperkirakan masa depan.

Selanjutnya, Stephen Robin (dalam Abdurrahman) membedakan empat macam model, yaitu model statis atau dinamis; model deterministik atau probabilistik; model fisik atau matematis; dan model deskriptif atau normatif. Model dinamis adalah suatu model yang dikembangkan dalam rangka pemecahan persoalan perubahan dan untuk mengenal kompleksitas suatu lingkungan. Model statis digunakan untuk menjamin kestabilan dan memelihara *status quo*. Model deterministik adalah model yang di dalamnya suatu variabel diasumsikan sebagai suatu gejala yang eksak atau menunjukkan suatu jumlah yang pasti, sedangkan model probabilistik merupakan model untuk kondisi yang serba tidak pasti atau keadaan masih serba kemungkinan. Model fisik berupa peta jalan raya, struktur organisasi, maket rumah, dan pesawat terbang. Model normatif adalah model yang menyatakan apa yang seharusnya terjadi dan menetapkan tindakan-tindakan apa yang seharusnya dilakukan, sedangkan model deskriptif menekankan apa yang terjadi dan sepatutnya digunakan jika ingin menjelaskan secara tepat kejadian yang dijumpai senyatanya.

Menurut Dunn (2000), penggunaan kata model di bidang kebijakan publik merupakan hal biasa dan diartikan sebagai substitusi dari dunia nyata, sebuah representasi dari kenyataan yang diharapkan cukup memadai dalam memecahkan permasalahan. Model di bidang kebijakan publik merupakan penyederhanaan sistem masalah untuk membantu mengurangi kompleksitas masalah dan memungkinkan dikelola oleh para analis kebijakan, serta dapat dinyatakan dalam bentuk konsep, diagram, grafik, atau persamaan matematis. Model

kebijakan publik terdiri atas dua jenis model, yaitu model deskriptif dan model normatif, yang dapat diekspresikan dalam tiga bentuk utama, yaitu verbal, simbol dan prosedural.

Sedangkan E.S. Quade berpendapat bahwa model dibentuk dari faktor-faktor atau unsur-unsur yang relevan dari suatu situasi tertentu dan ada keterkaitan antarfaktor atau unsur tersebut. Sebuah model sangat tergantung pada situasi yang dihadapi dan untuk apa model tersebut dibuat.

Kegunaan pendekatan model dalam kaitannya dengan pengukuran pelaksanaan good governance adalah menyederhanakan dan menjelaskan berbagai pemikiran tentang pengukuran pelaksanaan tata kepemerintahan yang baik di pemerintah daerah; mengidentifikasi aspek-aspek yang penting dari persoalan pelaksanaan good governance; membantu pengambil keputusan untuk berkomunikasi dengan pihak lain dengan memusatkan perhatian pada aspek-aspek yang esensial dalam kehidupan administrasi pemerintahan; mengarahkan usaha-usaha ke arah pemahaman yang lebih baik mengenai pelaksanaan tata kepemerintahan yang baik dengan menyarankan hal-hal manakah yang dianggap penting dan yang tidak penting.

Dalam kajian ini pengertian model adalah model deskriptif yang bertujuan untuk menjelaskan secara tepat dan/atau memprediksi tentang pelaksanaan tata kepemerintahan yang baik atau good governance di Pemerintah Daerah.

## B. Konsep dan Pengertian Pengukuran

Dalam bidang Ilmu Pasti pengukuran biasanya diartikan sebagai penentuan atau perkiraan rasio kuantitas. Dalam teori representatif (representational theory) Nagel (1932, dalam [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)) mengartikan pengukuran sebagai “the correlation of numbers with entities that are not number”. Pendapat tersebut dapat dijelaskan bahwa pengukuran berkaitan dengan hubungan atau korelasi sejumlah satuan (entities) yang bukan angka. Pendapat yang sama dikemukakan pula oleh Steven (1951, dalam Black dan Champion: 1992) yang menyatakan bahwa pengukuran adalah pemberian angka-angka terhadap sejumlah objek, peristiwa dan orang, berdasarkan aturan tertentu.

Sedangkan DiRenzo (1966, dalam Black dan Champion: 1992) mengartikan pengukuran sebagai sejumlah prosedur yang memungkinkan dilakukannya observasi empiris untuk menunjukkan gejala secara simbolik dan mengkonseptualisasikan apa yang akan dijelaskan. Black dan Champion (1992) sendiri mendefinisikan pengukuran sebagai pemberian angka-angka secara nominal terhadap perangkat sosial dan atau perangkat psikologis individu dan atau kelompok yang sesuai dengan aturan dan menetapkan korelasi di antara keduanya secara simbolik. Dengan kata lain melalui pengukuran maka kita memberikan angka dan korelasi simbolik angka-angka, dengan perangkat nominal sosial dan atau perangkat psikologis pada individu dan atau kelompok.

Sementara itu Umar (2002) menyatakan bahwa pengukuran merupakan pemberian angka terhadap benda atau peristiwa dengan kaidah tertentu dan menunjukkan bahwa kaidah yang berbeda menghendaki skala dan pengukuran yang berbeda.

Pengukuran menurut Neuman (2003) terutama dalam ilmu sosial sangat berguna untuk memberikan informasi tentang realitas

sosial. Pengukuran membantu kita untuk mengamati segala sesuatu yang barangkali tidak dapat dilihat secara fisik akan tetapi dapat diprediksikan secara teoritis. Dalam penelitian sosial menurut Black dan Champion (1992) pengukuran terhadap gejala sosial sangat penting untuk memberikan kesempatan kepada peneliti menggunakan gejala sosial dalam penyusunan hipotesis, untuk menentukan pengaruhnya terhadap variabel-variabel lain.

Karena itu menurut Black dan Champion (1992) pengukuran dalam penelitian sosial memiliki fungsi sebagai berikut:

- a. Menggambarkan gejala sosial dan gejala psikologis secara empiris
- b. Mengubah data yang dapat menerima manipulasi dan perlakuan statistik
- c. Membantu dalam melakukan pengujian hipotesis dan teori
- d. Memungkinkan peneliti membedakan antara obyek atau manusia sesuai dengan derajat dari perangkat tertentu yang dimilikinya

Untuk melakukan pengukuran terhadap gejala sosial sebagaimana lajimnya diterapkan dalam suatu penelitian sosial, digunakan berbagai tingkat serta metode pengukuran. Tingkat atau skala pengukuran terhadap gejala sosial yang paling banyak digunakan adalah skala yang dikembangkan oleh Stevens yang terdiri atas skala nominal, ordinal, interval serta rasio. Sedangkan metode pengukuran yang banyak digunakan dalam penelitian sosial adalah metode pengukuran Likert, metode skala Thurstone, Analisis Scalogram dan metode Semantik Diferensial.

Adapun dalam penelitian ini yang pengukuran dilakukan terhadap konsep tata kepemerintahan yang baik atau good governance. Pengukuran good governance dimaksudkan sebagai suatu prosedur yang memungkinkan dilakukannya observasi empiris terhadap realita tata kepemerintahan yang baik di pemerintahan daerah.

Pengukuran GG penting untuk alasan-alasan sebagai berikut:

- Untuk memahami faktor utama dan dampak dari GG dan hubungannya dengan pembangunan
- Untuk mengetahui perkembangan tata kepemerintahan setiap saat di dalam dan diantara negara-negara
- Untuk memfasilitasi debat domestik jika masyarakat di negara-negara sedang berkembang menuntut tata kepemerintahan yang lebih baik lagi, lebih transparan dan lebih akuntabel
- Memungkinkan negara-negara pemberi bantuan menilai secara rasional kapasitas dan kinerja tata kepemerintahan dalam konteks negara-negara yang berbeda
- Untuk menjadi pertimbangan bagi alokasi bantuan yang didasarkan pada kinerja tata kepemerintahan
- Untuk merancang, memonitor dan menilai perkembangan program dan strategi pembangunan (dalam <http://www.grc-exchange.org>)

Dalam pengukuran tata kepemerintahan, Kaufmann dan Kraay (2007) menyatakan ada beberapa pertanyaan perlu diperhatikan dijawab, yaitu sebagai berikut:

- a. Apa yang akan diukur?
- b. Siapa yang akan memberikan penilaian?
- c. Bagaimana sifat pengukuran?

Pertanyaan pertama yakni apa yang akan diukur berkaitan dengan penetapan jenis-jenis indikator GG yang akan diukur. Kaufmann dan Kraay (2007) dalam hal ini menyatakan ada dua jenis indikator yang dapat digunakan digunakan untuk mengukur GG yaitu indikator-indikator yang didasarkan pada aturan-aturan tata kepemerintahan (*rules based indicators of governance*) dan indikator-indikator out come (*outcome based indicators of governance*).





Dalam pengukuran indikator-indikator GG yang bersifat *rules-based indicators of governance* yang diukur atau diamati adalah keberadaan aturan-aturan atau kelembagaan yang berkaitan dengan pelaksanaan prinsip-prinsip GG. Sedangkan dalam pengukuran indikator yang bersifat *outcome-based indicators of governance* yang diukur adalah bagaimana dan sejauh mana pelaksanaan dari aturan-aturan tersebut dan keberfungsian lembaga-lembaga.

Sedangkan menurut UNDP (tanpa tahun) ada tiga jenis indikator yang dapat digunakan untuk mengukur GG yaitu sebagai berikut:

- a. Indikator-indikator input, yang meliputi antara lain komitmen, peraturan perundang-undangan, hak-hak dan lain sebagainya
- b. Indikator-indikator proses, yang meliputi antara lain apakah lembaga-lembaga melakukan tindakan-tindakan untuk memenuhi tanggung jawab dan komitmennya, keberadaan fungsi-fungsi lembaga untuk menjamii pemenuhan kewajiban-kewajibannya.
- c. Indikator Output dan outcome, yaitu misalnya jumlah orang yang merasakan hak-haknya dan yang tidak menikmati hak-haknya, jumlah anggota partai atau prosentase anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah yang diaudit secara independen

Senada dengan konsep UNDP, Wescott (2000) menyatakan bahwa tata kepemerintahan dapat diukur dari aspek upaya (process) ataupun aspek hasilnya (outcome). Pengukuran dalam kaitannya dengan pemberian bantuan luar negeri terhadap aspek pelaksanaan tata kepemerintahan penting sebagai dasar bagi organisasi donor sebagai landasan modal dan kelayakan pertimbangan dalam mengalokasikan bantuan. Sedangkan pengukuran terhadap aspek hasil merupakan insentif bagi negara penerima bantuan atas keberhasilannya mewujudkan tata kepemerintahan yang baik. Namun demikian menurutnya pengukuran tata kepemerintahan yang baik perlu



mengkombinasikan berbagai aspek, misalnya pengukuran terhadap aspek input, output, outcome, dampak dan proses.

Pertanyaan selanjutnya berkaitan dengan siapa yang memberikan penilaian atau siapa yang mengukur pelaksanaan tata kepemerintahan? Dalam hal ini berkaitan dengan siapa-siapa yang akan menjadi responden atau sumber informasi dalam mengukur pelaksanaan GG. Berdasarkan pihak-pihak yang menilai atau mengukur GG Kaufmann dan Kraays (2007) mengidentifikasi dua jenis penilaian yaitu sebagai berikut:

- a. Penilaian pakar, dalam hal ini pengukuran GG dilakukan oleh para pakar yang telah ditentukan kriterianya masing-masing
- b. Survey perusahaan dan perorangan (individual), dalam hal ini pengukuran GG dilakukan oleh kelompok perusahaan atau perorangan.

Kedua jenis penilaian tersebut masing-masing memiliki kelebihan dan kelemahannya. Misalnya penilaian pakar memiliki kelebihan dalam hal efisiensi biaya dibandingkan dengan penilaian yang bersifat survey. Sedangkan kelemahan penilaian pakar ini antara lain akan menghasilkan perbedaan pandangan, perbedaan latar belakang pakar akan menghasilkan perbedaan pandangan tentang beberapa aspek dalam tata kepemerintahan. Sebaliknya penilaian survei perusahaan atau perorangan kelebihannya antara lain akan diperoleh gambaran yang lebih jelas tentang realitas pelaksanaan GG yang dirasakan oleh perusahaan atau perorangan. Adapun kelemahannya adalah adanya bias penilaian dan interpretasi terbuka dari setiap responden.

Pertanyaan penting yang ketiga dalam pengukuran pelaksanaan GG adalah bagaimana sifat pengukurannya. Pertanyaan ini berkaitan dengan sifat data atau informasi yang dikumpulkan dalam proses pengukuran GG. Dalam hal ini Kaufmann, Kraay dan Mastruzzi (2005)

membedakan dua jenis sifat pengukuran yaitu pengukuran yang bersifat subjektif dan pengukuran yang bersifat objektif. Pengukuran yang bersifat subjektif adalah pengukuran pelaksanaan GG yang didasarkan pada data persepsi, misalnya opini para pakar atau individual. Sedangkan pengukuran yang bersifat objektif adalah pengukuran pelaksanaan GG yang didasarkan pada data-data objektif, misalnya melalui data-data sekunder seperti dokumen peraturan perundang-undangan, keberadaan lembaga-lembaga. Menurut Kaufmann, Kraay dan Mastruzzi (2005) pengukuran terhadap persepsi dilakukan disebabkan karena keterbatasan data objektif yang ada. Hal yang harus diperhatikan dalam pengukuran dengan menggunakan data subjektif adalah tingkat kesalahan di dalam pengukurannya itu sendiri.

### C. Pengertian Konsep *Governance*

Konsep good governance sebagaimana telah diulas sebelumnya merupakan suatu paradigma baru dalam administrasi publik terutama untuk negara-negara sedang berkembang seperti halnya di Indonesia. Tjokroamidjojo (2001) menyatakan bahwa dewasa ini sejalan dengan kecenderungan globalisasi di berbagai bidang kehidupan terjadi pergeseran paradigma atau paradigm shift dari government ke governance. Istilah government sebagaimana kita ketahui diartikan sebagai pemerintah dan/atau pemerintahan. Pemerintah merujuk kepada kesatuan aparatur sedangkan pemerintahan merujuk kepada kegiatan, perbuatan, atau cara atau urusan memerintah (LAN, 2004). Istilah government dengan demikian diartikan sebagai “kekuasaan untuk memerintah suatu negara”. Dalam konsepsi government, kewenangan dan tanggung jawab untuk mengurus negara dan menjalankan kehendak rakyat lebih banyak ditujukan kepada lembaga

eksekutif/Kepresidenan. Sedangkan dalam konsepsi governance kewenangan dan tanggung jawab untuk mengurusi negara dan menjalankan kehendak rakyat tidak melulu dijalankan oleh lembaga eksekutif. Konsep governance justru diarahkan untuk meminimalkan peran negara dan mempromosikan peran dunia usaha atau sektor swasta. Karena istilah governance itu sendiri dalam bahasa Inggris (dalam LAN 2004) diartikan sebagai “the act, fact, manner, of governing” atau tindakan, fakta, pola, cara-cara penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kamus online Wikipedia ([www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)), governance diantikan sebagai “the process of decision making and the process by which decisions are implemented (or nor implemented).

Sementara itu Badan Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) untuk Program-program Pembangunan (UNDP) memberikan pengertian tentang governance sebagai “*pelaksanaan kewenangan/kekuasaan dibidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat. Hal ini mencakup berbagai metode yang digunakan untuk mendistribusikan kekuasaan/kewenangan dan mengelola sumber daya publik, dan berbagai organisasi yang membentuk pemerintahan serta melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Konsep ini juga meliputi mekanisme, proses dan kelembagaan yang digunakan oleh masyarakat, baik individu maupun kelompok, untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan mereka, memenuhi hak-hak hukum, memenuhi tanggung jawab dan kewajiban sebagai warganegara, dan menyelesaikan perbedaan-perbedaan di antara sesama*” (UNDP, 1997 dalam Fernanda: 2003).

Pengertian ataupun definisi tentang governance baik yang dirumuskan oleh pakar perorangan maupun institusi dapat dilihat pada boks 1.

#### Boks 2.1. Definisi Governance

- *Governance sebagai "memerintah - menguasai - mengurus - mengelola"* (Tjokroamidjojo, 2001)
- *Governance adalah "the exercise of political powers to manage a nation's affairs" atau pelaksanaan kekuasaan politik untuk memanage masalah-masalah suatu negara.* Sedangkan UNDP mengartikan governance sebagai "*the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nations affair at all levels*" (World Bank, dalam Tjokroamidjojo, 2001)
- *Governance sebagai "pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, penyelenggaraan dan pemerintahan"* (Lembaga Administrasi Negara, 2004)
- *Governance adalah praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintahan dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum, dan pembangunan ekonomi pada khususnya"* (Pinto, dalam LAN, 2004)
- *Governance adalah serangkaian interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintahan atas kepentingan-kepentingan tersebut* (Kooiman, 1994)
- *Governance is "... formation and stewardship of the formal and informal rules that regulate the public realm, the arena in which state as well as economic and societal actors interact to make decisions* (Hayden, dalam Batterbury dan Fernando, 2006, <http://simonbatterbury.net/pubs/introwd.htm>)

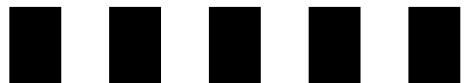
Konsep governance di negara-negara maju khususnya konsep governance telah banyak dibahas sejak awal tahun 1970an. Munculnya konsep “governance” menurut Mayntz (dalam Kooiman, 1994) disebabkan oleh kegagalan negara-negara modern di dalam melaksanakan tanggung jawabnya terutama dalam tiga bidang utama yaitu: regulasi, kesejahteraan dan pembangunan. Selanjutnya menurut Mayntz ketidakmampuan negara di dalam penyelenggaraan pemerintahannya tersebut dapat dilihat dari munculnya masalah-masalah yang berkaitan dengan penerimaan terhadap kepemimpinan politik, berkurangnya kesepakatan dan menurunnya tingkat kepatuhan, munculnya radikalisme politik, gerakan-gerakan protes sosial baru, meningkatkan tingkat kriminalitas dan dorongan untuk melakukan kembali privatisasi. Dengan kata lain faktor-faktor sosial (seperti kegagalan sosialisasi, hilangnya nilai-nilai tradisional), faktor

politik (seperti kegagalan sistem politik untuk menjadi wakil aspirasi masyarakat banyak dan membangun konsensus) dan sistem pemerintahan (ketidakmampuan mengambil keputusan dan mencegah ketidakpercayaan masyarakat serta penentangan terhadap pemerintah) menurutnya merupakan faktor-faktor yang mendukung munculnya konsep governnace. Faktor-faktor itulah yang selanjutnya menimbulkan pemikiran perlunya perubahan paradigma dalam pengelolaan urusan-urusan nyelenggaraan pemerintahan.

Sementara itu menurut Kooiman (1994) yang mengartikan konsep governance sebagai interaksi sosial politik antara pemerintah dan masyarakat, menganalisis bahwa penyelenggaraan kepemerintahan tidak hanya dibatasi pada salah satu unsur atau pelaku tetapi melibatkan semua pelaku yakni pemerintah, swasta dan masyarakat. Interaksi ketiga pelaku ini menurut Kooiman sangat penting mengingat permasalahan yang harus ditangani oleh pemerintahan semakin kompleks, dinamis dan beraneka ragam.

Karena pada hakekatnya governance menurut UNDP (dalam LAN, 2004) memiliki tiga kaki yaitu sebagai berikut:

- a. *Economic governance*, yang meliputi proses-proses pembuatan keputusan (decision-making process) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi antara penyelenggara ekonomi. Penyelenggara ekonomi termasuk lembaga legislatif sebagai pengambil keputusan politik, pemerintah disamping sebagai pelaksana (BUMN/D) juga sebagai fasilitator terhadap pihak swasta dan masyarakat sebagai pelaku ekonomi.
- b. *Political governance* merupakan proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan. Aktivitas ini merupakan fungsi legislasi suatu kebijakan tertentu yang dihasilkan oleh badan legislatif dari peraturan perundang-undangan.



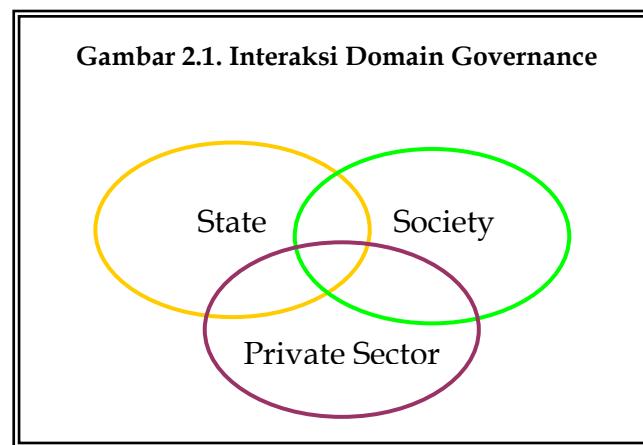
c. *Administrative governance* yaitu suatu sistem implementasi kebijakan.

Oleh karena itu institusi dari governance meliputi tiga domain yaitu state (negara atau pemerintahan), private sector (sektor swasta atau dunia usaha) dan society (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan aktif dan positif dalam interaksi sosial melalui lembaga-lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain.

Interaksi antara ketiga domain dalam governance dapat digambarkan pada boks 2 berikut.

Negara menurut LAN (2004) sebagai salah satu unsur governance termasuk di dalamnya lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik.

Sedangkan sektor swasta



meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang dan sektor informal lain di pasar. Adapun masyarakat terdiri dari individu dan kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi baik dengan aturan formal maupun tidak formal. Society meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain.

Berdasarkan interaksi antara ketiga domain tersebut, Jorgensen (dalam Kooiman, 1994) merumuskan empat model governance sebagai berikut:



- a. *The hierachial state*, model governance seperti ini mirip dengan model parlementer klasik yang diterapkan di negara-negara Eropa Barat. Model ini ditandai dengan aturan-aturan perundang-undangan untuk proses pemilihan umum, parlemen dan pemerintahan. Adapun peran negara dalam model ini adalah mengelola, mengurus atau mengarakan masyarakat berdasarkan pilihan politiknya, sedangkan peran masyarakat adalah memilih para politisi dan diantara pemilihan umum bertindak sebagai subjek.
- b. *The autonomous state*, dalam model ini peran negara adalah sebagai salah satu aktor yang menjaga keberlangsungan nilai-nilai. Karena itu lembaga-lembaga pemerintah diharapkan secara aktif mampu menjamin dan memelihara nilai-nilai tertentu. Lembaga-lembaga ini bertindak sebagai pewaris budaya, misi, nilai-nilai dan identitas, sedangkan masyarakat dibimbing dan disosialisasikan tentang nilai-nilai tersebut.
- c. *The negotiating state*, yang dibangun atas dasar ide tentang "realpolitik". Dalam model ini negara tidak bertindak sebagai agen otoritas yang mempunyai kebebasan untuk memaksa masyarakat mentaati semua keputusan-keputusan yang dibuat negara. Negara dalam model ini akan menghadapi berbagai kelompok kepentingan seperti organisasi industri dan organisasi pekerja. Karena itu peran negara adalah merundingkan berbagai kepentingan-kepentingan yang berbeda, sedangkan masyarakat bertindak sebagai anggota dari satu atau beberapa kelompok atau organisasi kepentingan.
- d. *The Responsive state*, yakni model yang dibangun atas dasar pemikiran bahwa individu mengetahui tuntutan untuk pelayanan dan barang yang nyata. Karena itu tugas negara pada dasarnya negara adalah melihat pada tuntutan tersebut dan memastikan



bahwa sistem yang ada tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat saat ini dan di masa yang akan datang. Model ini dapat dikembangkan kedalam tiga bentuk yaitu yang disebut dengan “supermarket state”, “service state” dan “self governing state”.

Karakteristik dari masing-masing model governance tersebut menurut Jorgensen (dalam Kooiman, 1994) dapat digambarkan pada tabel berikut ini.





Tabel 2.1. Model-model Governance

Mode	The Roles of Public Organisation	The Role of Citizens	Control Forms	Normative Bases	Organizational Context
The hierachial state	Neutral implementation on the basis of political preference	Voter and subject	Control hierarchy, rules	Political loyalty, "the will of teh people"	Parliament, Cabinet, Parental Department, Ministry of Finance, General Audit Bureau
The autonomous state	The safeguarding of rights and moral dan professional values	Legally protected, guided and socialized individual	Peer group control, socialization, institutional rivalry	Legality, moral and professional standards	Professional Associations, non-economic interest gorups, 'duplicate organisations' in other countries
The negotiating state	Mediator in corporate structure	Member of interest organization	Negotiations, countervailing power	Consensus and compromise, political stability	Industrial interest organizations, labour market organisations, employee organisations
The responsive stafe - Supermarket state - Service state  - Self-governing state	Act as a business firm Act as a "listening monopoly" Setting frames for self-governing	Consumer Client  Citizen, co-producer	Competition Dialogue  Self-regulation	Efficiency Service  Selfdevelopment, participatory democracy	Competitor None (perhaps user gorup None

(Jorgensen, dalam Kooiman, 1994: 221)





#### D. Pengertian dan Prinsip-Prinsip Good Governance

Berdasarkan konsep dan pengertian tentang governance, maka selanjutnya akan dibahas tentang apa yang dimaksud dengan good governance itu sendiri atau tata kepemerintahan yang baik. Dalam literatur good governance sering dikaitkan dengan kemitraan atau partnership antara pemerintah dengan masyarakat dan sektor swasta dalam mengelola pembangunan dan kesejahteraan yang berkeadilan (Tjokroamidjojo, 2001). Penggunaan konsep good governance sebagaimana telah disinggung sebelumnya merupakan konsep yang diajukan oleh lembaga-lembaga badan pembiayaan internasional dan digunakan untuk memperbaiki manajemen pembangunan di negara-negara penerima bantuan.

Good governance menurut Batterbury dan Fernando (2006) merupakan konsep yang memayungi berbagai paket reformasi sektor publik yang dirancang untuk menciptakan perubahan yang berkelanjutan dan positif sejalan dengan penerapan prinsip-prinsip tata kepemerintahan yang baik. Konsep ini membedakan antara kepemerintahan baik baik atau “good” dengan kepemerintahan yang buruk atau “bad”. Kepemerintahan yang buruk itulah yang dewasa ini banyak terjadi di berbagai negara khususnya negara yang sedang berkembang dan menjadi akar penyebab permasalahan sosial yang dewasa ini banyak terjadi di negara-negara tersebut, termasuk di negara Indonesia.

Adapun konsepsi good governance menurut lembaga-lembaga badan pembiayaan internasional dapat dilihat pada boks berikut.



## Boks 2.2. Beberapa Definisi Good Governance

- "Tata kepemerintahan adalah "tradisi dan institusi dimana otoritas di dalam suatu negara dilaksanakan untuk kepentingan bersama. Hal ini meliputi (i) proses dimana otoritas tersebut dipilih, dimonitor dan diganti, (ii) kapasitas dari pemerintah untuk mengelola sumber dayanya secara efektif dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan, (iii) penghargaan masyarakat dan negara kepada lembaga-lembaga yang mengelola interaksi ekonomi dan sosial di antara mereka" (World Bank Institute website 2004: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>).
- "Tata kepemerintahan adalah sistem nilai, kebijakan dan lembaga-lembaga dimana suatu masyarakat mengelola urusan-urusan ekonomi, politik dan sosialnya melalui interaksi di dalam dan diantara negara, masyarakat madani dan sektor swasta. Kepemerintahan adalah cara masyarakat mengorganisasikan dirinya sendiri untuk membuat dan mengimplementasikan berbagai keputusan, mencapai pemahaman bersama, kesepakatan dan tindakan. Yang meliputi mekanisme dan proses bagi masyarakat dan kelompok untuk menyampaikan kepentingannya, memediasi perbedaan-perbedaannya dan melaksanakan hak dan kewajiban hukumnya. Tata Kepemerintahan adalah aturan, institusi dan praktik yang menetapkan batasan-batasan dan menyediakan insentif bagi individu, organisasi dan perusahaan. Tata kepemerintahan termasuk di dalamnya dimensi sosial, politik dan ekonomi yang beroperasi di setiap tingkatan perorangan, kelompok rumah tangga, desa, propinsi, nasional, regional dan global". (UNDP Strategy Note on Governance for Human development, 2004)
- Tata kepemerintahan menyangkut kepentingan negara melayani warganya. Konsep ini merujuk kepada aturan-aturan, proses dan perilaku dimana kepentingan disampaikan, sumber daya dikelola, dan kekuasaan dilaksanakan di dalam masyarakat. Isu-isu yang muncul dalam konteks ini meliputi cara fungsi-fungsi publik dilaksanakan, sumber-sumber daya publik dikelola dan kekuasaan aturan publik diterapkan. Meskipun memiliki karakteristik yang terbuka dan luas, tata kepemerintahan konsep yang bermakna dan praktis sehubungan dengan aspek-aspek yang sangat mendasar dari keberfungsiannya masyarakat, sistem politik dan sistem sosial. Tata kepemerintahan dapat digambarkan sebagai ukuran mendasar dari stabilitas dan kinerja suatu masyarakat. (Komisi Eropa, Communication on Governance and Development, October 2003, COM (03) 615)

Dalam modul Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (2004) LAN merumuskan dua pemahaman tentang good governance yaitu sebagai berikut:

- nilai-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;

- aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut

Berdasarkan hal tersebut, LAN (2004) merumuskan pengertian good governance sebagai penyelenggaraan wewenang lembaga-lembaga pemerintahan melalui pengembangan kebijakan yang terarah pada pencapaian cita-cita dan tujuan bernegara. Dari aspek pemerintahan implementasi tata kepemerintahan yang baik dapat dilihat melalui aspek-aspek sebagai berikut:

- a. Hukum/kebijakan, yang ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik dan ekonomi
- b. Administrative competency and transparency, yakni kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif, keterbukaan informasi
- c. Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam departemen
- d. Penciptaan pasar yang kompetitif yakni melalui penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makro ekonomi.

Untuk menilai suatu kepemerintahan yang baik, maka dikembangkan prinsip-prinsip yang menjadi pedoman ke arah pemikiran atau tindakan kepemerintahan yang baik. Untuk itu berbagai pihak merumuskan prinsip-prinsip yang menjadi patokan dalam tata kepemerintahan yang baik. Menurut LAN (2004) prinsip-prinsip kepemerintahan yang baik mengandung pengertian ketentuan-ketentuan yang bersifat fundamental yang telah teruji kebenarannya

dalam praktek sehingga dapat dijadikan pedoman pemikiran atau tindakan dalam mewujudkan kepemerintahan yang baik.

Oleh karena itulah berbagai kalangan telah mencoba merumuskan berbagai prinsip-prinsip yang menjadi ciri dari suatu tata kepemerintahan yang baik.

Misalnya prinsip-prinsip yang dirumuskan oleh organisasi internasional dapat dilihat pada tabel berikut ini

Tabel 2.2. Prinsip GG dari Lembaga Internasional Pemberi Bantuan

No	UNDP (2006)	World Bank (2005)	ADB
1	Participation	Voice and Accountability	Accountability
2	Rule of Law	Political Instability and Violence	Participation
3	Transparancy	Government Effectiveness	Predictability
4	Responsiveness	Regulatory Burden	Transparency
5	Equity	Rule of Law	
6	Effectiveness and Efficiency	Control of Corruption	
7	Accountability		
8	Strategic Vision		

Berdasarkan tabel tersebut lembaga-lembaga internasional menetapkan beberapa prinsip good governance yang satu sama lain memiliki kesamaan dan juga perbedaan. UNDP menetapkan lebih banyak prinsip dibanding World Bank dan ADB, yakni sebanyak 8 prinsip yang terdiri dari partisipasi, ketaatan hukum, transparansi, daya tanggap, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas dan visi stratejik. Sementara ADB hanya menetapkan 4 (empat) prinsip yakni akuntabilitas, partisipasi, transparansi dan *predictability*.

Adapun penjelasan dari prinsip-prinsip good governance yang dikembangkan oleh UNDP adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi, yaitu bahwa setiap warga negara berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui



institusi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. **Taat hukum (rule of law)**, yaitu berupa kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa diskriminasi, terutama hukum yang berlaku untuk perlindungan hak asasi manusia.
3. **Transparansi**, yaitu yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Informasi mengenai proses-proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kerja lembaga-lembaga dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan, informasi tersebut harus dapat dipahami dan dapat dipantau.
4. **Responsif**, yaitu bahwa lembaga-lembaga negara/badan usaha harus berusaha untuk melayani stakeholdersnya. Responsif terhadap aspirasi masyarakat.
5. **Kesetaraan**, yaitu bahwa semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
6. **Efektivitas dan efisiensi**, yaitu bahwa proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia hasilnya sebaik mungkin.
7. **Akuntabilitas**, yaitu bahwa para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (civil society) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
8. **Visi stratejik**, yaitu bahwa para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance dan pengembangan



sumber daya manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Dengan mengadopsi pada prinsip-prinsip yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga internasional, lembaga-lembaga nasional pun mencoba merumuskan prinsip-prinsip yang menjadi nilai dasar dari tata kepemerintahan yang baik. Rumusan prinsip-prinsip dari lembaga-lembaga nasional dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 2.3. Prinsip GG dari Institusi-institusi Nasional**

No	Kementerian PPN / Bappenas	LAN	APEKSI & ADKASI
1	Wawasan ke Depan	Akuntabilitas	Partisipasi
2	Keterbukaan dan Transparansi	Transparansi	Penegakan Hukum
3	Partisipasi Masyarakat	Kesetaraan	Transparansi
4	Tanggung Gugat	Supremasi Hukum	Kesetaraan
5	Supremasi Hukum	Keadilan	Daya Tantgap
6	Demokrasi	Partisipasi	Wawasan ke Depan
7	Profesionalisme & Kompetensi	Desentralisasi	Akuntabilitas
8	Daya Tantgap	Kebersamaan	Pengawasan
9	Keefisienan & Keefektifan	Profesionalitas	Efisiensi dan efektivitas
10	Desentralisasi	Cepat Tantgap	Profesionalisme
11	Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta & Masyarakat	Efektif dan Efisien	
12	Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan	Berdaya saing	
13	Komitmen pada Lingkungan Hidup		
14	Komitmen pada Pasar yang Fair		

Sedangkan prinsip-prinsip GG yang dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan di tanah air sebagai kebijakan yang mencerminkan komitmen untuk menerapkan GG dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2.4. Prinsip GG dari Peraturan Perundang-undangan

NO	UU NO. 32 TAHUN 2004	UU NO. 28 TAHUN 1999	UU NO. 30 TH. 2002	
1	Asas kepastian hukum	Kepastian Hukum	Kepastian Hukum	
2	Asas tertib penyelenggara negara.	Tertib Penyelenggaraan Negara	Keterbukaan	
3	Asas kepentingan umum	Kepentingan Umum	Akuntabilitas	
4	Asas keterbukaan	Keterbukaan	Kepentingan Umum	
5	Asas proporsionalitas	Proporsionalitas	Proporsionalitas	
6	Asas profesionalitas	Profesionalitas		
7	Asas akuntabilitas	Akuntabilitas		
8	Asas efisiensi			
9	Asas efektivitas.			

## E. Beberapa Model Pengukuran Good Governance

Menyadari betapa pentingnya pengukuran pelaksanaan tata kepemerintahan yang baik atau good governance banyak pihak yang mencoba melakukan pengukuran. Pengukuran terutama dilakukan oleh negara-negara maju pemberi bantuan kepada negara-negara berkembang yang ditujukan untuk menilai efektivitas tidaknya pemberian bantuan tersebut. Bahkan saat ini tingkat pelaksanaan GG di suatu negara merupakan salah satu prasyarat bagi pemberian bantuan. Dalam bagian ini akan diuraikan beberapa contoh model pengukuran GG yang dikembangkan dan sudah diterapkan oleh lembaga-lembaga internasional dan nasional.

### 1. Model Good Governance Index BAPPENAS

Pengukuran Good Governance Index dilaksanakan melalui suatu kajian oleh Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang Baik Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) bekerja sama dengan lembaga internasional LGSP USAID. Pengukuran ini dilatarbelakangi oleh kondisi birokrasi (administrasi negara) di

Indonesia yang berada dalam kondisi mengkhawatirkan dibandingkan dengan negara-negara lain. Gambaran kondisi kelemahan manajemen instansi pemerintah daerah di Indonesia menurut Bappenas (Budi, 2007) dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Manajemen yang diterapkan belum optimal untuk mendorong terwujudnya etika kerja dan budaya organisasi, khususnya yang berorientasi pada peningkatan kinerja.
2. Terdapat kelemahan yang terkait dengan kompetensi individu.
3. *Reward and punishment* yang adil dan konsisten dalam implementasinya masih bersifat parsial.
4. Penerapan sistem pengendalian internal utk mendukung terwujudnya akuntabilitas kinerja pada instansi pemerintah pusat memperlihatkan kelemahan (masih parsial dan belum berjalan dengan baik).
5. Efektivitas pengawasan/monitoring atas pelaksanaan program/kegiatan dilakukan dalam lingkungan instansi pemerintah untuk mendorong peningkatan kinerja belum berjalan secara efektif khususnya di instansi pemerintah kabupaten/kota dan pusat.
6. Upaya peningkatan kualitas dan efektivitas kinerja pada instansi pemerintah sebagian besar masih bersifat parsial dan belum terwujudkan.
7. Banyak instansi yang menyatakan bahwa antara perencanaan dan penganggaran dengan implementasinya belum konsisten khususnya di instansi pusat.
8. Pada instansi pusat masih memperlihatkan kelemahan pelaksanaan; (i) evaluasi atas kondisi institusi, (ii) evaluasi atas individu dalam unit organisasi berdasarkan prestasi kerja, dan; (iii) pemanfaatan hasil evaluasi untuk kepentingan perbaikan kinerja instansi dan acuan program/kegiatan berikutnya.

Untuk itulah dirumuskan alat ukur Tata Kepemerintahan Tim dilakukan pengukuran pelaksanaan Tata Kepemerintahan yang Baik (GPG) untuk mengevaluasi pelaksanaan pemerintahan yang telah berlangsung di daerah dan menilai kinerja pemerintah daerah berdasarkan alat ukur GPG. Fokus pengukuran GGI adalah pada sasaran peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik. Sedangkan prinsip-prinsip tata kepemerintahan yang diukur meliputi prinsip transparansi, partisipasi masyarakat,

supremasi hukum dan akuntabilitas. Keempat prinsip tata kepemerintahan yang baik itu diukur dalam penerapannya dalam sistem manajemen kepemerintahan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai dengan evaluasi.

Pengukuran dilakukan di beberapa instansi pemerintah pusat (departemen dan non-departemen) serta satuan kerja pemerintah daerah (SKPD), baik di pemerintah propinsi, kabupaten maupun kota.

Pengukuran dilakukan dengan menggunakan data subjektif yaitu melalui pengukuran persepsi dengan cara *self assessment* (swa-penilaian), dimana pimpinan SKPD dari keempat bidang bidang (pendidikan, kesehatan, infrastruktur dan investasi) mengisi instrumen dalam bentuk kuesioner. Pengambilan *key informan* atau sumber informasi utama seperti ini dengan asumsi bahwa pendapat mereka dianggap merepresentasikan pendapat dalam lingkungan instansi pemerintah dan pendapat yang disampaikannya setidaknya menjadi cerminan, meskipun tidak sepenuhnya, atas kondisi instansi pemerintah dari sisi manajemen pemerintahan.

Untuk meningkatkan validitas data, kuesioner disusun berdasarkan pola yang memperdalam pertanyaan-pertanyaan penyusunan indeks. Misalnya saja, untuk pertanyaan yang terkait dengan tingkat partisipasi stakeholders, pertanyaan akan dimulai dengan ada atau tidak partisipasi publik dalam manajemen kebijakan publik, bagaimana tingkat partisipasinya, dalam bentuk apa dan disalurkan dalam media/badan apa saja.

Hasil pengukuran melalui kuesioner dan data pendukung yang ada kemudian dianalisis dan oleh panel ahli Tim PKNTKB-Bappenas dan LGSP-USAID. Analisis dilakukan dengan pemberian skor untuk menentukan pemeringkatan atau Indeks Tata Kepemerintahan. Indeks

Tata Kepemerintahan yang baik (Good Public Governance Index / GPGI), dalam skala 0 sampai 10, disusun berdasarkan rating untuk beberapa indikator yang dikelompokkan menjadi empat kategori yaitu: transparansi, partisipasi, ketaatan pada hukum, dan akuntabilitas. Setiap kategori memiliki rating antara 0 sampai 10. Sederhananya, keseluruhan indeks tata kepemerintahan adalah rata-rata dari empat indeks kategori. Indeks-indeks kategori didasarkan atas penjumlahan dari skor indikator di dalam kategori dan dikonversi ke skala 0 sampai 10. Beberapa pertanyaan terbuka maupun setengah terbuka tidak dijadikan alat untuk penyusunan indeks. Bagian tersebut hanya menjadi penjelas dari butir-butir pertanyaan indeks saja.

Berdasarkan nilai indeks tersebut maka dilakukan pemeringkatan dan pengkategorian nilai indeks. Adapun katagori nilai indeks adalah sebagai berikut:

- a) Tata Kepemerintahan yang **Sangat Baik** - skor 8 sampai 10
- b) Tata Kepemerintahan yang **Baik** - Skor 6 sampai 7.9
- c) Tata Kepemerintahan yang **Buruk** - Skor 4 sampai 5.9
- d) Tata Kepemerintahan yang **Sangat Buruk** - Skor di bawah 4

Konsep model pengukuran Good Governance Index dari Bappenas ini dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.2. Konsep Pengukuran Indeks Good Governance Index



(Sumber: Bappenas: 2007)



## 2. Model Urban Governance Index dari UN-HABITAT

Model ini digunakan untuk mengukur perkembangan keberhasilan pencapaian good governance di tingkat perkotaan. Tata kepemerintahan kota menurut UN-HABITAT sebagai keseluruhan jumlah cara yang digunakan oleh individu, lembaga, organisasi publik dan sektor swasta dalam merencanakan dan mengelola urusan-urusan bersama kota. Adapun tujuan dari pengukuran Urban Global Index ini adalah untuk mengukur kualitas tata kepemerintahan kota. Model pengukuran ini dikembangkan oleh organisasi *Global Urban Observatory* dan *Global Campaign on Urban Governance* yang didukung oleh UN-HABITAT. Adapun sasaran dari pengukuran indeks ini dalam skala global adalah untuk memperlihatkan pentingnya tata kepemerintahan kota yang baik di dalam mencapai tujuan pembangunan seperti Millennium Development Goals (MDGs). Sementara dalam tingkatan lokal, pengukuran indeks ini adalah untuk mengkatalisasi tindakan-tindakan lokal untuk meningkatkan kualitas tata kepemerintahan kota yang baik.

Sedangkan manfaat dari pengembangan indikator-indikator tata kepemerintahan kota adalah sebagai berikut:

- Menilai efektivitas kebijakan seperti kebijakan desentralisasi atau kebijakan gender
- Membantu memonitor keberhasilan upaya pengembangan kapasitas (capacity building) mencapai hasil yang diinginkan, misalnya melalui cost benefit analysis
- Membantu merancang platform bagi keterlibatan masyarakat dan sektor swasta dalam pemerintahan kota
- Mengkaji kembali strategi-strategi tata kepemerintahan kota



- Tersedianya data objektif untuk memonitor keberhasilan pencapaian tujuan dari kepala pemerintahan terpilih

Fokus dari Urban Governance Index (UGI) adalah kepada proses, kelembagaan dan hubungan di tingkat lokal. Sedangkan jenis-jenis indikator yang diukurnya terdiri dari indikator input, proses, kinerja, persepsi, output atau outcome. Misalnya untuk mengukur akses masyarakat kota terhadap air bersih dilakukan dengan indikator-indikator sebagai berikut:

- Indikator input : sumber daya yang tersedia untuk meningkatkan pelayanan dasar di perkotaan (misalnya jumlah anggaran)
- Indikator kinerja: rata-rata waktu yang dibutuhkan oleh pihak otoritas kota untuk memproses koneksi air (misalnya jumlah hari)
- Indikator proses: apakah masyarakat setempat terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran sebelum dilakukan investasi di bidang pelayanan dasar?
- Indikator persepsi: tingkat kepuasan terhadap keterbukaan akses air bersih
- Indikator output: jumlah rumah tangga yang memperoleh akses air bersih
- Indikator outcome: angka kematian bayi

Adapun prinsip-prinsip tata kepemerintahan kota yang baik dalam pengukuran indeks ini terdiri dari 5 (lima) aspek yaitu efektivitas, kesetaraan (equity), partisipasi, akuntabilitas dan keamanan. Sedangkan kriteria yang digunakan untuk menilai kegunaan indikator-indikator tersebut adalah relevansi, kemudahan memperoleh data, kredibilitas sumber data dan universalitas penggunaan indikator baik di tingkat lokal, nasional, regional maupun global.

Melalui pengukuran terhadap lima aspek tata kepemerintahan kota yang baik tersebut Urban Governance Index terdiri atas lima sub indeks



yaitu indeks partisipasi, indeks kesetaraan, idenks efektivitas, indeks akuntabilitas dan indeks keamanan. Penggabungan indeks-indeks tersebut menghasilkan Urban Governance Index.

Indikator-indikator untuk setiap aspek pengukuran tata kepemerintahan kota yang baik dalam pengukuran Urban Governance Index dapat dilihat pada tabel berikut ini.



**Tabel 2.5. Prinsip, Dimensi dan Indikator Dalam Pengukuran UGI**

NO	PRINSIP	DIMENSI	INDIKATOR
1.	Efektivitas	Sumber anggaran utama	1.a. Rasio perubahan anggaran dengan rencana anggaran modal dan realiasasi anggaran (rata-rata 3 tahun terakhir) 1.b. Total pendapatan pemerintah per kapita (rata-rata tiga tahun terakhir) 1.c. Proporsi total realisasi penerimaan (rata-rata 3 tahun) 1.d. Efektivitas pengumpulan pajak
		Kemungkinan transfer anggaran pemerintah lokal	2. Ratio of variation in transfers over the past five years to the variation for the basis on which the transfers are calculated over the past 5 years
		Penyusunan standar kinerja pelayanan	3. Ada tidaknya publikasi formal oleh Pemerintah Daerah tentang standar kinerja bagi pemberian pelayanan utama yang dilakukan oleh lokal otoritas lokal
		Survey kepuasan masyarakat	4. Ketersediaan dan frekuensi survey kepuasan masyarakat terhadap pelayanan masyarakat
		Pernyataan visi	5. Komitmen otoritas lokal dalam mewujudkan visi bagi perkembangan kota. Apakah pemerintah lokal mewujudkan visi bagi masa depan warganya melalui proses yang partisipatif
2.	Kesetaraan	Piagam warga: hak untuk memperoleh akses pelayanan dasar	6. Ada tidaknya piagam pernyataan yang ditandatangani dan diterbitkan pemerintah yang mengakui hak akses masyarakat terhadap pelayanan dasar
		Prosentase keterwakilan perempuan di lembaga legislatif daerah	7.a. Jumlah wanita yang duduk di lembaga legislatif daerah dibandingkan dengan jumlah seluruh anggota dewan 7.b. Jumlah wanita yang duduk di lembaga legislatif daerah dibandingkan dengan jumlah calon dari kaum wanita
		Kebijakan yang memihak pada masyarakat tidak mampu untuk mengakses air	8. Ada tidaknya kebijakan penetapan harga untuk air bersih yang mempertimbangkan kebutuhan keluarga miskin, dalam bentuk tarif yang lebih rendah bagi keluarga miskin dibandingkan dengan harga bagi sektor usaha

NO	PRINSIP	DIMENSI	INDIKATOR
		Insentif bagi usaha informal	<p>9a. Ketersediaan areal khusus di pusat perdagangan kota dimana pengusaha kecil informasi tidak diijinkan berdagang atau diijinkan dengan beberapa ketentuan</p> <p>9b. Ketersediaan insentif bagi usaha informasi misalnya pedagang kaki lima, pasar tradisional dan basar</p>
3.	Partisipasi	<i>Demokrasi Perwakilan</i>	<p>10. <b>Pemilihan anggota dewan</b> Indikator ini mengukur apakah anggota dewan dipilih melalui proses yang demokratis atau tidak</p> <p>11. <b>Pemilihan walikota</b> Indikator ini mengukur apakah walikota dipilih atau tidak</p> <p>12. <b>Pemilih yang tidak menggunakan hak pilih dan partisipasi pemilih</b> 12a. Total pemilih yang tidak menggunakan hak pilih (dala persen) 12b. Total prosentase pemilih dalam pemilihan di tingkat lokal</p>
		<i>Demokrasi Partisipatif</i>	<p>13. <b>Forum publik</b> Ketersediaan forum publik seperti pengamat dewan, konsultasi kota, komite warga, pertemuan balai kota, dll.</p> <p>14. <b>Organisasi sipil dari setiap 10000 populasi</b> Mengukur jumlah organisasi sipil yang terdaftar setiap 10000 orang penduduk yang berada di bawah kekuasaan hukum wilayahnya</p>
4.	Akuntabilitas	Transparasi	<p>15. <b>Publikasi formal (kontrak dan lelang, anggaran dan akuntasi)</b> Ketersediaan publikasi formal yang dapat diakses oleh pemerintah daerah yang meliputi kontrak, lelang, anggaran dan akuntansi</p>
		<i>Daya tanggap</i>	<p>16. <b>Kontrol dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi</b> Mengukur kontrol dari tingkat pemerintah di atasnya (nasional atau propinsi) terhadap penutupan pemerintahan lokal atau anggota dewan yang pindah</p>
		<i>Integritas</i>	<p>17. <b>Kode etik</b> Ketersediaan pernyataan resmi tentang kode etik yang mana warga bebas dari dan ke staf atau pejabat pemerintah lokal</p>

NO	PRINSIP	DIMENSI	INDIKATOR
		Fasilitas untuk keluhan warga  <i>Korupsi: sanksi dan perlindungan</i>	18. <b>Fasilitas bagi keluhan warga</b> Ketersediaan fasilitas untuk menanggapi keluhan terhadap lokal otoritas serta fasilitas untuk menerima keluhan dan informasi korupsi  19. <b>Komisi anti korupsi</b> Keberadaan kelembagaan lokal untuk menyelidiki dan melaporkan kasus-kasus korupsi 20. <b>Pengungkapan harta kekayaan/penghasilan</b> Apakah pejabat lokal yang terpilih dipersyaratkan untuk mempublikasikan harta kekayaan dan penghasilannya (termasuk juga keluarganya) segera setelah terpilih 21. <b>Auditor independen</b> Apakah ada auditor independen yang secara teratur mengaudit keuangan pemerintah kota dan hasilnya didistribusikan secara luas
5.	<b>Security</b>	<i>Kebijakan keamanan</i>	22. <b>Kebijakan penjegahan kejahatan</b> Keamanan didefinisikan sebagai antisipasi, pengendalian dan pengukuran resiko kejahatan dan penerapan tindakan untuk menghilangkan atau bisa diukur dari jumlah kebijakan pencegahan kejahatan yang ada 23. <b>Layanan jumlah polisi per 100000 penduduk</b> Diukur dari jumlah polisi per 100000 penduduk 24. <b>Penanganan konflik</b> Mengukur apakah masyarakat terlibat dalam penanganan konflik 25. <b>Kebijakan tentang kejahatan terhadap wanita</b> Indikator ini mengukur keberadaan kebijakan pemerintah daerah untuk melindungi wanita dari kejahatan 26. <b>Kebijakan berkaitan dengan HIV/AIDS</b> Indikator ini mengukur ketersediaan, adaptasi dan implementasi kebijakan pemerintah lokal tentang [HIV/AIDS]



### **3. Model Pengukuran World Governance Survey (WGS)**

Model pengukuran tata kepemerintahan dari World Governance Assessment (WGA) (dalam Court, Hayden dan Mease, 2002) merupakan survey internasional yang dikembangkan dan telah dilakukan oleh United National University. Survey ini dilaksanakan dengan tujuan untuk mengetahui variasi kualitas tata kepemerintahan di beberapa negara di dunia, mengetahui peran tata kepemerintahan dalam pembangunan dan dalam kaitan ini untuk mengetahui aspek-aspek tata kepemerintahan apa yang paling kritis. Pengukuran dilakukan terhadap 22 negara yang ada di Afrika, Asia (termasuk Indonesia), Eropa Timur, Timur Tengah, Amerika Latin dan negara anggota OECD (yakni Korea).

Dalam konteks survey ini Court, Hayden dan Mease (2002) membedakan 2 jenis indikator tata kepemerintahan, yaitu indikator kinerja tata kepemerintahan dan indikator proses tata kepemerintahan. Indikator kinerja tata kepemerintahan merujuk kepada kualitas tata kepemerintahan dalam artian outcome yang bersifat normatif, seperti tingkat korupsi. Sedangkan indikator proses tata kepemerintahan merujuk kepada kualitas tata kepemerintahan dalam arti bagaimana outcome tersebut dicapai. Monitoring terhadap indikator outcome tata kepemerintahan selama 10 tahun terakhir sudah banyak, sementara monitoring terhadap indikator proses tata kepemerintahan masih terbatas.

Survey dilakukan dengan menggunakan strategi pengumpulan data World Government Survey (WGS) berupa wawancara kepada pihak-pihak yang memperoleh informasi dengan baik (well informed persons/WIP) di setiap negara-negara objek pengukuran. Responden tersebut adalah mereka yang memiliki pengalaman di dalam dan



memiliki informasi tentang realitas tata kepemerintahan di negaranya. Perimbangan pendekatan ini adalah bahwa mereka dapat memberikan skala yang paling informatif tentang tata kepemerintahan dan juga memberikan komentar tentang penilaian tersebut.

Adapun responden responden dipilih secara acak yang memiliki latar belakang yang berbeda sehingga bisa memberikan berbagai perspektif yang berbeda tentang tata kepemerintahan di negaranya. Kriteria lainnya adalah usia responden, yaitu yang berusia minimal 35 tahun dan memiliki pengalaman yang memadai dalam kehidupan publik. Adapun responden yang dipilih adalah berasal dari kelompok-kelompok sebagai berikut:

- Pegawai pemerintah dalam jabatan yang tinggi
- Anggota lembaga legislatif yang senior
- Pengusaha
- Hakim dan pengacara
- Pakar dari perguruan tinggi, konsultan atau penasehat kebijakan
- Pimpinan atau pegawai senior lembaga swadaya masyarakat
- Editor atau reporter senior di media massa
- Pihak-pihak lain yang relevan

Karena surveynya bersifat internasional maka instrumen yang digunakan diterjemahkan ke dalam 8 bahasa yang berbeda. Sedangkan teknik pengumpulan datanya dilakukan melalui beberapa cara yaitu wawancara tatap muka, melalui faksimili dan email.

Adapun indikator-indikator tata kepemerintahan yang diukur di dalam kuesioner terdiri dari 30 indikator yang mewakili enam prinsip tata kepemerintahan yang baik yang dirumuskan oleh Bank Dunia yaitu:

- a) Prinsip kebebasan berpendapat dan akuntabilitas (Voice and Accountability)



- b) Stabilitas politik (Political Stability)
- c) Efektivitas pemerintahan (government effectiveness)
- d) Kerangka peraturan (regulatory framework)
- e) Korupsi (corruption)
- f) Taat hukum (rule of law)

Setiap prinsip tata kepemerintahan tersebut di dalam instrumen dirumuskan dalam 5 (lima) pertanyaan. Responden diminta untuk merating berbagai isu berkaitan dengan tata kepemerintahan dengan menggunakan 5 (lima) skala penilaian yaitu: sangat tinggi, tinggi, sedang, rendah dan sangat rendah.





## BAB 3

# **Pengembangan Indikator Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah**

Kajian Model Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintah Daerah salah satu tujuannya adalah menyusun rancangan suatu model pengukuran yang dapat digunakan untuk menilai pelaksanaan GG di pemerintah daerah. Telaahan literatur sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya memperlihatkan bahwa pengembangan indikator-indikator GG merupakan langkah penting untuk menghasilkan pengukuran GG dengan validitas dan reliabilitas yang tinggi.

Dalam bagian ini akan diuraikan proses pengembangan indikator yang dilakukan dalam kajian ini. Proses ini mulai dari penentuan prinsip-prinsip GG dan penentuan indikator-indikator yang akan diukur dari setiap masing-masing prinsip GG.

#### A. Penentuan Prinsip Good Governance

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa dewasa ini berbagai pihak mencoba merumuskan konsep good governance dalam berbagai sudut pandang dan pendekatan yang berbeda. Perbedaan sudut pandang dan pendekatan tersebut pada batas tertentu menyebabkan perbedaan dalam merumuskan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam konsep good governance. Sebagaimana telah disepakati bahwa konsep good governance berkaitan erat dengan proses pengelolaan atau praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan yang didasarkan pada nilai-nilai mendasar yang dapat dijadikan pedoman pemikiran atau tindakan dalam mewujudkan kepemerintahan yang baik. Dengan demikian berbicara tentang konsep



good governance tidak terlepas dari prinsip-prinsip yang akan mengaktualisasikan konsep itu sendiri.

Karena konsep good governance didefinisikan secara bervariasi maka telah menyebabkan bervariasinya pula rumusan dari prinsip-prinsip good goovernance sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya dari laporan ini. Oleh karena itu pemilihan konsepsi beserta dimensi prinsip-prinsip good governance merupakan langkah awal yang penting dalam merancang model pengukuran good governance.

Penentuan prinsip-prinsip good governance dilakukan melalui beberapa tahapan sebagai berikut:

- Pencarian informasi tentang konsep good governance melalui metode *desk research*, baik informasi yang berasal dari buku teks, laporan-laporan, dokumen-dokumen serta sumber-sumber lainnya. Dengan telaahan tersebut dicoba untuk membandingkan beberapa konsep GG beserta indikatornya yang dirumuskan oleh berbagai pihak. Berdasarkan telaahan tersebut diusulkan beberapa rumusan konsep GG beserta prinsip-prinsip yang akan diukurnya. Rumusan konsep yang diusulkan untuk dipilih adalah rumusan dari organisasi internasional pemberi bantuan pembangunan UNDP, rumusan dari instusi nasional yakni Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas) serta rumusan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah yang menetapkan asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- Diskusi dengan pakar melalui *focus group discussion*. Diskusi dengan pakar dilakukan dalam rangka validasi pemilihan konsep dan prinsip GG yang akan dijadikan disusun rancangan model pengukurannya. Berdasarkan validasi dengan pakar tersebut maka

rumusan konsep dan prinsip GG yang akan dijadikan dasar bagi model pengukuran adalah konsep dan prinsip yang dirumuskan oleh UNDP.

Kriteria yang menjadi dasar penentuan pemilihan konsep dan prinsip-prinsip ini antara lain **universalitas** dan **kredibilitasnya**. Kriteria universalitas maksudnya di sini adalah bahwa konsep dan prinsip-prinsip yang dirumuskan oleh UNDP ini dapat digunakan dalam skala lokal, nasional, regional dan global. Misalnya saja pengembangan prinsip-prinsip GG yang dilakukan oleh kalangan akademisi maupun organisasi di tanah air mendasarkan diri pada konsep yang dirumuskan oleh UNDP. Sedangkan kriteria kredibilitas dalam hal ini maksudnya adalah bahwa UNDP merupakan suatu lembaga internasional yang memiliki kredibilitas yang tinggi yang berperan dalam pengembangan konsep dan prinsip-prinsip good governance.

Adapun prinsip-prinsip GG yang dirumuskan oleh UNDP terdiri dari 9 dimensi yaitu sebagai berikut:

9. Partisipasi, yaitu bahwa setiap warga negara berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui institusi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
10. Taat hukum (rule of law), yaitu berupa kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa diskriminasi, terutama hukum yang berlaku untuk perlindungan hak asasi manusia.
11. Transparansi, yaitu yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Informasi mengenai proses-proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kerja lembaga-lembaga dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan, informasi tersebut harus dapat dipahami dan dapat dipantau.

12. Responsif, yaitu bahwa lembaga-lembaga negara/badan usaha harus berusaha untuk melayani stakeholdernya. Responsif terhadap aspirasi masyarakat.
13. Kesetaraan, yaitu bahwa semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraan mereka.
14. Efektivitas dan efisiensi, yaitu bahwa proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia hasilnya sebaik mungkin.
15. Akuntabilitas, yaitu bahwa para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (civil society) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
16. Visi stratejik, yaitu bahwa para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance dan pengembangan sumber daya manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

## B. Pengembangan Indikator Good Governance

Langkah selanjutnya dalam rangka perumusan model pengukuran good governance adalah mengoperasionalkan prinsip-prinsip GG tersebut ke dalam indikator-indikator. Sebagaimana diakui oleh berbagai kalangan bahwa penentuan indikator merupakan tahapan yang krusial di dalam pengukuran GG. Penentuan indikator berkaitan dengan apa yang akan diukur. Dalam kajian ini model pengukuran yang ingin dikembangkan adalah pengukuran terhadap pelaksanaan

GG berdasarkan prinsip-prinsip yang terkadung di dalam konsep GG itu sendiri.

Dalam penentuan indikator ada beberapa kriteria yang menjadi patokan yaitu sebagai berikut:

- Mudah diukur (measurable)
- Mudah diperoleh
- Sederhana (simple)
- Valid

Dalam upaya mengukur bagaimana Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota melaksanakan kesembilan prinsip good governance yang dirumuskan oleh UNDP, maka ditetapkan indikator-indikator yang dianggap dominan bagi implementasi masing-masing prinsip. Proses penetapan indikator tersebut dilakukan dengan menggunakan *expert judgment* oleh tim peneliti dengan didasarkan pada wawasan dan hasil kajian pustaka yang dilakukannya.

## 1. Partisipasi (Participation)

Prinsip ini sebagaimana dirumuskan oleh UNDP bahwa setiap warga negara berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui institusi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif. Dengan demikian partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan aktif masyarakat dalam proses penyusunan dan pengambilan keputusan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan (Bappenas, 2007).

Rosenbloom dan Kravchuk (2005) menyatakan bahwa partisipasi merupakan kontribusi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah di dalam memahami dan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat. Untuk itu menurut mereka dalam rangkat

membangun partisipasi masyarakat, maka pemerintah harus menjelaskan berbagai tindakan, kebijakan dan lain sebagainya kepada masyarakat.

Selanjutnya dinyatakan oleh Rosenbloom dan Kravchuk (2005) alasan pentingnya partisipasi dalam tata kepemerintahan yang modern yakni sebagai berikut:

- Kurangnya partisipasi masyarakat akan menurunkan kapasitas sistem politik yang lebih representatif dan responsif
- Tidak adanya partisipasi akan menurunkan kualitas kewarganegaraan masyarakat dalam negara demokrasi, dalam arti bahwa semakin berkurangnya moral dan kewajiban masyarakat untuk ikut ambil bagian dalam tata kepemerintahan
- Tidak adanya partisipasi akan menyebabkan ketidakpedulian terhadap cara-cara pemerintah menjalankan fungsinya
- Tidak adanya saluran atau media bagi partisipasi masyarakat akan menimbulkan rasa keterkucilan dari masyarakat. Dalam hal ini masyarakat tidak akan memiliki rasa memiliki dan tanggung jawab terhadap tindakan-tindakan pemerintah
- Partisipasi mendorong adanya komunikasi dan integrasi politik dimana masyarakat dapat melihat hubungan antara apa yang mereka inginkan dari pemerintah dan yang orang lain inginkan dari sudut pandang yang berbeda
- Partisipasi mendorong adanya legitimasi terhadap pemerintah dan memacu pemerintah untuk melaksanakan keputusan-keputusan yang sudah dibuat.

Oleh karena itu dalam tata kepemerintahan yang baik masyarakat harus didorong untuk menggunakan haknya dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka baik secara langsung

maupun tidak langsung. Pemerintah sebagai salah satu aktor di dalam tata kepemerintahan harus menyediakan berbagai saluran dan media agar masyarakat menyampaikan aspiranya.

Prinsip partisipasi dapat dilihat dari beberapa komponen sebagai berikut: adanya penyediaan informasi, mendengarkan pendapat publik, keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan pengembangan kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi.

Berdasarkan uraian tersebut maka indikator pelaksanaan prinsip partisipasi adalah sebagai berikut:

- a) Ketersediaan payung hukum bagi partisipasi masyarakat
- b) Intensitas dan kualitas keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan di daerah
- c) Ketersediaan media/forum bagi partisipasi masyarakat
- d) Keterlibatan masyarakat dalam memonitor penyelenggaraan pemerintahan daerah

## 2. Taat Hukum (rule of law)

Yang dimaksud dengan taat hukum sebagaimana yang dirumuskan oleh UNDP adalah adanya kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa diskriminasi, terutama hukum yang berlaku untuk perlindungan hak asasi manusia. Sementara itu dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 yang dimaksud dengan kepastian hukum adalah mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Dengan demikian setiap langkah dan tindakan penyelenggara pemerintahan harus didasarkan pada aturan yang jelas dan atau pada rasa kepatutan

dan keadilan yang muncul dari hasil pemikiran dan penghayatan yang dalam.

Istilah Kepastian Hukum memberikan arti penegakan hukum (*law enforcement*) dan penegakan keadilan (*justice enforcement*) oleh pemerintah dan aparatnya. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah harus secara konsisten menetapkan aturan-aturan hukum dan menegakkannya sehingga penyelewengan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun (subjek hukum) akan selalu menjadi objek sasaran para penegak hukum dan keadilan.

Untuk menjamin adanya kepastian hukum yang menjadi pegangan bagi setiap stakeholder pemerintahan, baik pihak pemerintah, swasta maupun masyarakat, maka pemerintah hendaknya menyusun aturan-aturan hukum bagi pelaksanaan masing-masing kewenangan yang diselenggarakannya. Hal ini untuk menjamin bahwa tindakan-tindakan atau sanksi yang kelak dilakukan/diterapkan oleh lembaga pengawas atau instansi yang berwenang dapat dibenarkan secara hukum, sehingga tidak akan menimbulkan gejolak perasaan korban ketidakadilan di masyarakat.

Aturan-aturan hukum yang telah disusun tentu saja harus dijadikan pedoman dalam setiap tindakan oleh setiap stakeholder, yang berarti bahwa implementasi aturan-aturan tersebut harus konsisten dengan substansinya. Berkenaan dengan substansi aturan yang ada, kebingungan pelaksana di lapangan biasanya terjadi ketika suatu aturan bertentangan dengan aturan yang lain yang sama-sama harus ditegakkan. Hal ini mengakibatkan terlepasnya jalinan kekuatan hukum yang ada sehingga pelanggaran terhadapnya tidak dapat dicegah.

Penegakan suatu aturan hukum akan efektif apabila aturan tersebut memang dibutuhkan oleh para stakeholder untuk menjaga ketertiban proses penyelenggaraan pemerintahan.

Upaya penegakan hukum sangat tergantung pula pada kesadaran dan kemauan para aparat penegak hukum dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Kesadaran dan kemauan aparat akan menghasilkan keaktifan mereka dalam melakukan operasi yustisi di lapangan sehingga akan mempersempit kesempatan masyarakat untuk melakukan pelanggaran aturan-aturan hukum yang ada. Dengan demikian maka sedikit banyaknya pelanggaran yang terjaring menunjukkan keaktifan dan kinerja aparat penegak hukum di lapangan.

Suatu aturan hukum yang dapat melindungi kehidupan bermasyarakat dan bernegara harus dipastikan cukup dinamis, yang berarti harus mampu disesuaikan dengan dinamika kehidupan masyarakat dan negara itu sendiri. Pembaharuan tersebut tentu saja mutlak dilakukan untuk menjaga aktualitas aturan hukum yang berlaku. Demikian pula dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, aturan-aturan hukum yang berlaku harus senantiasa diaktualisasikan sehingga akan selalu sinergis dengan aturan-aturan hukum diatasnya. Berkaitan dengan hal tersebut maka Pemerintah Daerah hendaknya tanggap dan konsisten dalam menuangkan aturan hukum Pemerintah Pusat yang terkait dengan kepemerintahan di daerah melalui penyusunan aturan hukum yang dapat secara langsung diimplementasikan di daerah.

Berdasarkan uraian tersebut maka indikator dari prinsip taat hukum atau *rule of law* adalah sebagai berikut:

- a) Kualitas pelaksanaan penegakan hukum

- b) Kejelasan dasar hukum
- c) Ketersediaan dasar hukum
- d) Upaya koreksi/perubahan dalam penegakkan hukum

### 3. Keterbukaan atau Transparansi

Transparansi atau keterbukaan adalah prinsip membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. Dengan demikian apabila prinsip transparansi dilaksanakan dengan semestinya maka akan terdapat jaminan akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai (BAPENAS & Depdagri, 2002). Pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi tentang proses perumusan kebijaksanaan publik dan tindakan pelaksanaannya (implementasinya). Dengan kata lain, segala tindakan dan kebijaksanaan pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum.

Pendekatan yang dapat digunakan untuk mengukur atau menilai pelaksanaan prinsip transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah salah satunya adalah dengan menggunakan fungsi manajemen, yang artinya adalah bahwa transparansi harus dimulai dari proses perencanaan sampai dengan proses evaluasi.

Prinsip transparasi dapat pula diukur melalui sejumlah indikator (Krina, 2003) antara lain :

- a. mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik
- b. mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses didalam sektor publik.
- c. mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani

Transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam hubungannya dengan pemerintah daerah (eksekutif) perlu kiranya diperhatikan terhadap beberapa hal yaitu ;

- (1) proses transparansi perumusan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah
- (2) apabila kebijakan telah diambil, publikasi dan sosialisasi kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada seluruh lapisan masyarakat,
- (3) publikasi dan sosialisasi regulasi yang dikeluarkan pemerintah daerah tentang berbagai perizinan dan prosedurnya,
- (4) transparansi dalam penawaran dan penetapan tender atau kontrak proyek-proyek pemerintah daerah kepada pihak ketiga,
- (5) kesempatan masyarakat untuk mengakses informasi yang jujur, benar dan tidak diskriminatif dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
- (6) adanya media dan mekanisme yang dapat digunakan masyarakat secara mudah untuk menyampaikan keluhan, kritik, saran dan pendapat tentang berbagai hal penyelenggaraan pemerintahan.

Transparansi anggaran harus dimulai dengan memperkuat upaya-upaya untuk membangun gerakan penyadaran kepada warga masyarakat untuk mengoptimalkan peran dan partisipasi mereka agar mau dan bisa terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan evaluasi dan penilaian kinerja anggaran negara. Keterlibatan rakyat dalam proses anggaran sangat strategis karena dengan keterlibatan secara langsung mengetahui bagaimana proses penyusunan anggaran dan mengetahui teknik-teknik penganggaran dari suatu proyek yang akan dilakukan. Dengan demikian akan memudahkan terjadinya pengawasan warga masyarakat dalam pengelolaan anggaran negara serta mendorong secara maksimal peran pengawasan lembaga legislatif.

Untuk mengukur pelaksanaan prinsip transparansi di pemerintahan daerah, maka diusulkan indikator-indikator sebagai berikut:

- a) Ketersediaan payung hukum bagi akses informasi publik
- b) Ketersediaan mekanisme bagi publik untuk mengakses informasi publik
- c) Ketersediaan sarana dan prasarana untuk mengakses informasi publik
- d) Ketersediaan informasi untuk dipublikasikan kepada publik
- e) Kecepatan dan kemudahan mendapatkan informasi publik

#### 4. Responsiveness (Daya Tanggap)

Adapun yang dimaksud dengan prinsip responsif adalah bahwa lembaga-lembaga negara/badan usaha harus berusaha untuk melayani stakeholdernya, terutama tanggap terhadap aspirasi masyarakat. Dalam tata kepemerintahan yang baik pemerintah dituntut untuk tanggap terhadap kebutuhan-kebutuhan nyata

masyarakatnya baik pada saat sekarang maupun masa yang akan datang.

Terlebih lagi bahwa salah satu fungsi dan tugas pemerintah adalah memberikan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat. Adapun salah satu kriteria dalam pelayanan publik yang berkualitas adalah daya tanggap atau kecepatan pemerintah di dalam membantu dan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Tanggap tidaknya pemerintah terhadap tuntutan kebutuhan masyarakat ataupun perkembangan lingkungan strategis dapat dilihat antara lain dari tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahnya, keputusan-keputusan yang mempertimbangkan masukan-masukan yang disampaikan oleh masyarakat, banyaknya masyarakat yang terlayani oleh pemerintah, kemampuan pemerintah mengimplementasikan rencana-rencana pembangunan yang memperhatikan aspirasi masyarakat dan kualitasnya itu sendiri.

Berdasarkan uraian tersebut maka indikator yang diusulkan untuk digunakan dalam mengukur pelaksanaan prinsip daya tanggap adalah sebagai berikut:

- a) Ketersediaan dan kejelasan mekanisme dan prosedur pengaduan
- b) Kecepatan dan ketepatan Pemda dalam menanggapi pengaduan

## 5. Kesetaraan

Maksud dari prinsip kesetaraan adalah bahwa semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraan mereka. Dengan prinsip ini berarti bahwa pemerintah mampu mewujudkan tata kepemerintahan yang baik apabila mampu

memberikan peluang yang sama bagi setiap orang untuk meningkatkan kesejahteraannya. Tujuan dari prinsip ini adalah untuk menjamin agar kepentingan pihak-pihak yang kurang beruntung seperti mereka yang miskin dan lemah tetap terakomodasi dalam proses pengambilan keputusan (LAN: 2003). Perhatian khusus perlu diberikan kepada kaum minoritas agar mereka tidak tersingkirkan. Pemerintah yang memperhatikan prinsip ini akan berusaha untuk membuat kebijakan khusus yang dapat menjamin adanya kesetaraan terhadap wanita dan kaum minoritas baik dalam lembaga eksekutif maupun legislatif.

Berdasarkan uraian tersebut maka indikator untuk mengukur pelaksanaan prinsip kesetaraan dalam pemerintahan daerah antara lain:

- a) Ketersediaan jaminan semua orang untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari Pemda
- b) Adanya kesempatan yang sama untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari pemda
- c) Kualitas pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan yang tidak diskriminasi dari Pemda

## 6. Efektivitas & Efisiensi

Prinsip efektivitas dan efisiensi dalam tata kepemerintahan yang baik maksudnya adalah bahwa proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia hasilnya sebaik mungkin. Menurut McDonald & Lawton (1977, dalam Ratminto & Atik Septi Winarsih: 2005) pengertian efektivitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk

target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi. Akan tetapi pencapaian tujuan ini harus juga mengacu pada visi organisasi.

Sedangkan pengertian **efisiensi** adalah perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan. Idealnya Pemerintah Daerah harus dapat menyelenggarakan suatu jenis pelayanan tertentu dengan masukan (sumber daya seperti: biaya, waktu dan orang) yang sesedikit mungkin. Dengan demikian, kinerja Pemerintah Daerah akan menjadi semakin tinggi apabila tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dan dengan biaya yang semurah-murahnya, serta oleh sesedikit mungkin orang yang melaksanakan pekerjaan).

Braton & Rothchild (1994) menyatakan bahwa penyelenggaraan kepemerintahan yang efektif dan efisien harus mampu memenuhi kebutuhan masyarakat dengan memanfaatkan fasilitas dan kapasitas yang ada secara optimal.

Atas dasar uraian tersebut maka pelaksanaan prinsip efektivitas dan efisiensi dalam pemerintahan daerah dapat diukur melalui indikator-indikator sebagai berikut:

- a) Tingkat ketepatan pemberian pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat
- b) Tingkat efisiensi jalannya pemerintahan
- c) Tingkat efisiensi pelaksanaan pembangunan
- d) Tingkat pemborosan belanja publik

## 7. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah kewajiban aparatur (yang diberi amanah) untuk mempertanggungjawabkan penyelenggaraan wewenang, tugas dan fungsinya dengan menggunakan sumber daya (keuangan, SDM, sarana dan prasarana) yang dimilikinya dalam

mewujudkan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Menurut Brautigam (1991:13) Akuntabilitas aparatur pemerintahan terdiri dari tiga jenis, yaitu akuntabilitas politik, keuangan dan hukum. Akuntabilitas politik berkaitan dengan sistem politik dan sistem pemilu. Sistem politik multi partai dinilai lebih mampu menjamin akuntabilitas politik pemerintah terhadap rakyatnya dari pada pemerintahan dengan sistem politik satu partai. Akuntabilitas Keuangan artinya adalah bahwa aparatur pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi. Sedangkan Akuntabilitas Hukum mengandung arti bahwa rakyat harus memiliki keyakinan bahwa unit-unit pemerintahan dapat bertanggung jawab secara hukum atas segala tindakannya. Organisasi pemerintahan yang pada prakteknya telah merugikan kepentingan rakyat (*onrechtmatige overheidsdaad*), harus mampu mempertanggung-jawabkannya dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.

Sedangkan Guy Peter (2000) menyatakan bahwa ada 3 tipe akuntabilitas yaitu: (1) akuntabilitas keuangan, (2) akuntabilitas administratif, dan (3) akuntabilitas kebijakan publik. Akuntabilitas Keuangan yaitu pertanggungjawaban penggunaan keuangan publik, baik berdasarkan norma-norma atau aturan-aturan keuangan yang berlaku. Akuntabilitas ini pengukurannya didasarkan pada kaidah-kaidah normatif akuntansi keuangan pemerintahan. Yang disebut sebagai Akuntabilitas Administratif adalah pertanggungjawaban penerapan mekanisme dan prosedur yang telah ditetapkan dalam mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien. Sedangkan Akuntabilitas Kebijakan Publik yaitu kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang

bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat.

Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparatur birokrasi. Karena pemerintah bertanggung gugat baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga bertanggung gugat atas hasil maka akuntabilitas internal harus dilengkapi dengan akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat. Prinsip akuntabilitas publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para stakeholders yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut (Krina ; 2003).

Adapun indikator-indikator yang dapat digunakan untuk mengukur pelaksanaan prinsip akuntabilitas ini adalah sebagai berikut:

- a) Akuntabel pengelolaan anggaran yang dikeluarkan
- b) Pertanggungjawaban kinerja
- c) Intensitas penyimpangan
- d) Upaya tindak lanjut penyimpangan

## 8. Visi Stratejik

Yang dimaksud dengan prinsip ini adalah bahwa para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance dan pengembangan sumber daya manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan. Visi berkaitan dengan pandangan ke depan menyangkut kemana organisasi harus dibawa dan diarahkan agar dapat berkarya secara

konsisten dan tetap eksis, antisipatif, inovatif serta produktif. Dengan demikian visi adalah suatu gambaran menantang tentang keadaan masa depan yang berisikan cita-cita dan citra yang ingin diwujudkan suatu organisasi. Salah satu dasar perlunya suatu organisasi memiliki wawasan ke depan adalah karena organisasi di masa yang akan datang akan dihadapkan pada perubahan lingkungan strategis yang semakin kompleks dan dinamis. Oleh karena itu visi organisasi harus menyesuaikan dengan perubahan tersebut.

Visi yang tepat bagi suatu organisasi akan mampu menjadi daya ungkit kegiatan organisasi termasuk di dalamnya perancangan perencanaan stratejiknya, pengelolaan sumber daya, pengembangan indikator kinerja, cara pengukuran kinerja serta evaluasinya itu sendiri. Bagi suatu organisasi, visi memiliki tujuan sebagai berikut:

- mencerminkan apa yang ingin dicapai suatu organisasi
- memberikan arah dan fokus strategi yang jelas
- menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan stratejik
- memiliki orientasi terhadap masa depan
- menumbuhkan komitmen seluruh jajaran dalam lingkungan organisasi
- menjamin kesinambungan kepemimpinan organisasi

Berdasarkan uraian tersebut maka indikator yang dapat digunakan untuk mengukur prinsip visi stratejik adalah sebagai berikut:

- a) Kejelasan arah pembangunan daerah yang direncanakan Pemda untuk 5-20 tahun yang akan datang
- b) Upaya yang jelas untuk mewujudkan visi
- c) Kebijakan diarahkan pada pencapaian visi dan misi
- d) Konsistensi kebijakan untuk mewujudkan visi dan misi

Berdasarkan uraian tersebut maka indikator dari 8 prinsip good governance yang diusulkan dapat dirangkumkan pada table sebagai berikut:

**Tabel 3.1. Usulan Indikator-indikator Good Governance**

No.	Prinsip/Dimensi	Indikator
1	Taat Hukum	a) Kualitas pelaksanaan penegakkan hukum b) Kejelasan dasar hukum c) Ketersediaan dasar hukum d) Upaya koreksi/perubahan dalam penegakkan hukum
2	Partisipasi	a) Ketersediaan payung hukum bagi partisipasi masyarakat b) Intensitas dan kualitas keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan di daerah c) Ketersediaan media/forum bagi partisipasi masyarakat d) Keterlibatan masyarakat dalam memonitor penyelenggaraan pemerintahan daerah
3	Daya Tanggap	a) Ketersediaan dan kejelasan mekanisme dan prosedur pengaduan b) Kecepatan dan ketepatan Pemda dalam menanggapi pengaduan
4	Transparansi	a) Ketersediaan payung hukum bagi akses informasi publik b) Ketersediaan mekanisme bagi publik untuk mengakses informasi publik c) Ketersediaan sarana dan prasarana untuk mengakses informasi publik d) Ketersediaan informasi untuk dipublikasikan kepada publik e) Kecepatan dan kemudahan mendapatkan informasi publik
5	Akuntabilitas	e) Akuntabel pengelolaan anggaran yang dikeluarkan f) Pertanggungjawaban kinerja g) Intensitas penyimpangan h) Upaya tindak lanjut penyimpangan

No.	Prinsip/Dimensi	Indikator
6	Kesetaraan	a) Ketersediaan jaminan semua orang untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari Pemda b) Adanya kesempatan yang sama untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari pemda c) Kualitas pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan yang tidak diskriminasi dari Pemda
7	Efektivitas dan efisiensi	e) Tingkat ketepatan pemberian pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat f) Tingkat efisiensi jalannya pemerintahan g) Tingkat efisiensi pelaksanaan pembangunan h) Tingkat pemborosan belanja public
8	Visi stratejik	e) Kejelasan arah pembangunan daerah yang direncanakan Pemda untuk 5-20 tahun yang akan datang f) Upaya yang jelas untuk mewujudkan visi g) Kebijakan diarahkan pada pencapaian visi dan misi h) Konsistensi kebijakan untuk mewujudkan visi dan misi

### C. Pemilihan Indikator *Good Governance*

Untuk menentukan indikator-indikator yang termuat di dalam Tabel 3.1. yang dipilih untuk mengukur pelaksanaan *good governance* di pemerintah daerah maka langkah selanjutnya adalah memilih indikator-indikator tersebut berdasarkan tingkat kepentingannya di dalam mengukur prinsip *good governance*. Pemilihan tingkat kepentingan indikator dilakukan melalui metode **Analytic Hierarchy Process** (AHP), yakni dengan meminta pihak-pihak tertentu untuk memutuskan dan menilai tingkat kepentingan dari indikator-indikator yang diusulkan bagi pengukuran *good governance*. Dalam kajian ini penilaian dilakukan oleh para pakar yang diminta untuk berpartisipasi dalam kajian ini yang terdiri dari nara sumber dari perguruan tinggi,



LSM, lembaga profesi, praktisi dan dari lingkungan institusi pemerintah daerah itu sendiri.

Adapun penilaian tingkat kepentingan indikator tersebut dilakukan dengan menggunakan skala 1 sampai dengan 9, dengan kriteria masing-masing skala sebagai berikut:

- Skala 1 : sama penting (equal)
- Skala 2 : diantara sama penting dan sedikit lebih penting (equal to moderate)
- Skala 3 : sedikit lebih penting (moderate)
- Skala 4 : diantara sedikit lebih penting dan penting (moderate to strong)
- Skala 5 : lebih penting (strong)
- Skala 6 : Diantara lebih penting dan sangat penting (strong to very strong)
- Skala 7 : lebih sangat penting (very strong)
- Skala 8 : di antara sangat penting dan amat sangat penting (*very strong to extreme*)
- Skala 9 : lebih amat sangat penting (*extreme*)

Selanjutnya hasil penilaian tersebut dihitung rata-ratanya untuk menentukan indikator mana yang memiliki tingkat kepentingan yang sangat tinggi sehingga perlu dipilih sebagai indikator bagi pengukuran GG. Dalam hal ini, tim peneliti menetapkan bahwa indikator yang memiliki nilai dari 7 sampai 9 (dari *very strong* sampai dengan *extreme*) yang dipilih menjadi indikator. Adapun hasil penilaian tingkat kepentingan terhadap indikator-indikator yang diusulkan dapat dilihat pada tabel berikut ini.



Tabel 3.2. Hasil Penilaian Tingkat Kepentingan Indikator GG

No.	Prinsip/Dimensi	Indikator	Rata2 Nilai
1	Taat Hukum	e) Kualitas pelaksanaan penegakkan hukum	7,8
		f) Kejelasan dasar hukum	6,0
		g) Ketersediaan dasar hukum	7,0
		h) Upaya koreksi/perubahan dalam penegakkan hukum	6,8
2	Partisipasi	e) Ketersediaan payung hukum bagi partisipasi masyarakat	5,5
		f) Intensitas dan kualitas keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan di daerah	7,0
		g) Ketersediaan media/forum bagi partisipasi masyarakat	6,8
		h) Keterlibatan masyarakat dalam memonitor penyelenggaraan pemerintahan daerah	7,1
3	Daya Tanggap	c) Ketersediaan dan kejelasan mekanisme dan prosedur pengaduan	7,0
		d) Kecepatan dan ketepatan Pemda dalam menanggapi pengaduan	7,3
No.	Prinsip/Dimensi	e) Indikator	Rata2 Nilai
4	Transparansi	f) Ketersediaan payung hukum bagi akses informasi publik	5,6
		g) Ketersediaan mekanisme bagi publik untuk mengakses informasi publik	7,0
		h) Ketersediaan sarana dan prasarana untuk mengakses informasi publik	5,5
		i) Ketersediaan informasi untuk dipublikasikan kepada publik	5,1
		j) Kecepatan dan kemudahan mendapatkan informasi publik	7,0
5	Akuntabilitas	i) Akuntabel pengelolaan anggaran yang dikeluarkan	7,1
		j) Pertanggungjawaban kinerja	7,8
		k) Intensitas penyimpangan	4,6
		l) Upaya tindak lanjut penyimpangan	6,0
6	Kesetaraan	d) Ketersediaan jaminan semua orang untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari Pemda	7,0
		e) Adanya kesempatan yang sama untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari pemda	5,5
		f) Kualitas pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan yang tidak diskriminati dari Pemda	7,0

No.	Prinsip/Dimensi	Indikator	Rata2 Nilai
7	Efektivitas dan efisiensi	i) Tingkat ketepatan pemberian pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat	7,0
		j) Tingkat efisiensi jalannya pemerintahan	7,1
		k) Tingkat efisiensi pelaksanaan pembangunan	6,0
		l) Tingkat pemborosan belanja publik	5,6
8	Visi stratejik	i) Kejelasan arah pembangunan daerah yang direncanakan Pemda untuk 5-20 tahun yang akan datang	7,0
		j) Upaya yang jelas untuk mewujudkan visi	5,6
		k) Kebijakan diarahkan pada pencapaian visi dan misi	5,5
		l) Konsistensi kebijakan untuk mewujudkan visi dan misi	7,0

Berdasarkan tabel tersebut dari 34 indikator yang diusulkan dari 8 prinsip-prinsip good governance maka dapat ditetapkan sebagai berikut:

### 1) Prinsip Taat Hukum

Untuk mengukur prinsip mengukur pelaksanaan prinsip ketaatan hukum di pemerintah daerah diusulkan 4 indikator, yaitu kualitas penegakan hukum, kejelasan dasar hukum, ketersediaan dasar hukum dan upaya koreksi atau perubahan dalam penegakkan hukum. Hasil perhitungan tingkat kepentingan menunjukkan bahwa ada dua indikator yang mendapat nilai 7 ke atas yaitu indikator kualitas penegakan hukum dan ketersediaan dasar hukum. Sedangkan dua indikator lainnya mendapat nilai 6, yaitu kejelasan dasar hukum dan upaya koreksi penegakkan hukum. Hal ini berarti dua indikator ini berdasarkan urutan kepentingannya tidak terlalu penting untuk dijadikan alat ukur untuk mengukur pelaksanaan GG dalam hal prinsip taat hukum.

### 2) Prinsip Partisipasi

Untuk mengukur pelaksanaan GG dalam hal prinsip partisipasi diusulkan empat indikator yaitu

- a) Ketersediaan payung hukum bagi partisipasi masyarakat
- b) Intensitas dan kualitas keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan di daerah
- c) Ketersediaan media/forum bagi partisipasi masyarakat
- d) Keterlibatan masyarakat dalam memonitor penyelenggaraan pemerintahan daerah

Hasil penilaian tingkat kepentingan indikator tersebut memperlihatkan bahwa ada 2 (dua) indikator yang memiliki nilai 7 keatas yaitu intensitas dan kualitas keterlibatkan masyarakat dalam perumusan kebijakan di daerah dan keterlibatan masyarakat dalam memonitor penyelenggaraan pemerintah, masing-masing nilainya 7 dan 7,1. Dengan demikian indikator ini berdasarkan tingkat kepentingannya ditetapkan sebagai indikator. Dua indikator lainnya yakni ketersediaan dasar hukum dan ketersediaan media atau forum bagi partisipasi masyarakat nilai kepentingannya di bawah 7 sehingga tidak ditetapkan sebagai indikator untuk menilaian pelaksanaan GG dalam hal prinsip partisipasi.

### 3) Prinsip Daya Tanggap

Pelaksanaan GG dalam hal prinsip daya tanggap diusulkan sebanyak dua indikator untuk mengukurnya yakni (a) ketersediaan dan kejelasan mekanisme dan prosedur pengaduan dan (b) kecepatan dan ketepatan Pemda dalam menanggapi pengaduan. Hasil penilaian tingkat kepentingan menunjukkan bahwa kedua indikator ini memiliki tingkat kepentingan 7 keatas yakni masing-masing 7 dan 7,3. Oleh karena itu kedua indikator ini digunakan sebagai indikator untuk mengukur pelaksanaan GG dalam hal prinsip daya tanggap.

#### 4) Prinsip Transparasi

Untuk mengukur pelaksanaaan prinsip transparansi dalam pemerintahan daerah diusulkan empat indikator yaitu:

- a) Ketersediaan payung hukum bagi akses informasi publik
- b) Ketersediaan mekanisme bagi publik untuk mengakses informasi publik
- c) Ketersediaan sarana dan prasarana untuk mengakses informasi publik
- d) Ketersediaan informasi untuk dipublikasikan kepada publik
- e) Kecepatan dan kemudahan mendapatkan informasi publik

Perhitungan terhadap tingkat kepentingan indikator tersebut memperlihatkan ada dua indikator yang nilai kepentingannya 7 keatas dan 3 indikator lainnya nilai kepentingannya di bawah 7. Indikator yang nilainya kepentingannya 7 keatas yaitu ketersediaan mekanisme bagi publik untuk mengakses informasi dan indikator kecepatan dan kemudahan untuk mendapatkan informasi publik. Hal ini berarti bahwa dua indikator ini ditetapkan sebagai indikator untuk mengukur pelaksanaan prinsip transparansi di pemerintahan daerah.

Sedangkan tiga indikator lainnya yang menyangkut ketersediaan payung hukum, sarana prasarana dan ketersediaan informasi untuk dipublikasikan kepada publik nilai kepentingannya di bawah 7. Dengan demikian ketiga indikator ini dibatalkan untuk ditetapkan sebagai indikator untuk mengukur transparansi di pemerintah daerah.

#### 5. Prinsip Akuntabilitas

Untuk mengukur pelaksanaan prinsip akuntabilitas di pemerintahan daerah diusulkan empat indikator yaitu:

- Akuntabilitas pengelolaan anggaran yang dikeluarkan

- Pertanggungjawaban kinerja
- Intensitas penyimpangan
- Upaya tindak lanjut penyimpangan

Dari keempat indikator tersebut indikator yang memiliki nilai tingkat kepentingan 7 ke atas adalah akuntabilitas pengelolaan anggaran yang dikeluarkan serta pertanggungjawaban kinerja, masing-masing nilainya 7,1 dan 7,8. Berdasarkan nilai tersebut maka indikator ini akan digunakan untuk mengukur pelaksanaan GG di pemerintah daerah dalam dimensi prinsip akuntabilitas. Sedangkan dua indikator yang diusulkan lainnya yaitu intensitas penyimpangan dan upaya tindak lanjut penyimpangan dibatalkan untuk dijadikan indikator penilaian G dalam dimensi prinsip akuntabilitas karena nilai kepentingannya berada di bawah 7.

## 6. Prinsip Kesetaraan

Indikator yang diusulkan untuk mengukur prinsip kesetaraan meliputi indikator:

- Ketersediaan jaminan semua orang untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari Pemda
- Adanya kesempatan yang sama untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari Pemda
- Kualitas pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan yang tidak diskriminatif

Hasil penilaian terhadap tingkat kepentingan terhadap indikator-indikator tersebut memperlihatkan bahwa indikator yang dinilai memiliki tingkat kepentingan sangat tinggi yaitu 7 ke atas adalah indikator ketersediaan jaminan semua orang untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari masyarakat dan indikator kualitas pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan yang tidak diskriminatif. Satu indikator yang nilai tingkat

kepentingannya di bawah 7 adalah adanya kesempatan yang sama untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari Pemda, dibatalkan untuk dijadikan indikator dalam mengukur pelaksanaan tata kepemerintahan yang baik dari dimensi kesetaraan.

## 7. Prinsip Efektivitas dan Efisiensi

Indikator yang diusulkan untuk mengukur pelaksanaan good governance dalam dimensi efektivitas dan efisiensi adalah sebanyak 4 (empat) indikator yaitu sebagai berikut:

- Tingkat ketepatan pemberian pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat
- Tingkat efisiensi jalannya pemerintahan
- Tingkat efisiensi pelaksanaan pembangunan
- Tingkat pemborosan belanja publik

Berdasarkan hasil perhitungan tingkat kepentingannya diperoleh bahwa indikator-indikator yang mendapat penilaian 7 ke atas adalah indikator tingkat ketepatan pemberian pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat dan indikator tingkat efisiensi jalannya pemerintahan. Masing-masing nilai tingkat kepentingannya adalah 7 dan 7,1. Dengan demikian maka indikator ini akan digunakan untuk mengukur pelaksanaan good governance dalam dimensi efektivitas dan efisiensi pemerintah daerah.

Sedangkan dua indikator lainnya dibatalkan untuk dijadikan indikator karena nilai tingkat kepentingannya di bawah 7. Indikator tersebut adalah tingkat efisiensi pelaksanaan pembangunan dan tingkat pemborosan belanja publik.

## 8. Prinsip Visi Stratejik

Indikator yang diusulkan untuk menilai pelaksanaan prinsip visi strategik sebagai perwujudan pelaksanaan tata kepemerintahan yang baik di pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:

- Kejelasan arah pembangunan yang direncanakan Pemda untuk 5-20 tahun yang akan datang
- Upaya yang jelas untuk mewujudkan visi
- Kebijakan diarahkan pada pencapaian visi dan misi
- Konsistensi kebijakan untuk mewujudkan visi dan misi

Penilaian terhadap tingkat kepentingan indikator yang diusulkan tersebut memperlihatkan ada 2 (dua) indikator yang mendapat penilaian 7 atas dan 2 (dua) lainnya mendapat penilaian dibawah angka 7. Indikator yang mendapat penilaian angka 7 keatas dan akan dipilih sebagai indikator adalah indikator kejelasan arah pembangunan daerah yang direncanakan Pemda untuk jangka waktu 5 sampai dengan 20 tahun yang akan datang dan indikator konsistensi kebijakan untuk mewujudkan visi dan misi. Sedangkan dua indikator lainnya yaitu upaya yang jelas untuk mewujudkan visi dan indikator kebijakan diarahkan untuk pencapaian visi dan misi tidak dipilih sebagai indikator karena nilai tingkat kepentingannya di bawah 7.

Dengan demikian maka dimensi prinsip dan indikator-indikator yang akan digunakan dalam model pengukuran pelaksanaan good governance di Pemerintah Daerah dapat digambarkan pada tabel berikut ini.

**Tabel 3.3. Indikator-indikator Terpilih Bagi Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah**

No.	Prinsip/Dimensi	Indikator
1	Taat Hukum	1. Kualitas pelaksanaan penegakan hukum 2. Ketersediaan dasar hukum
2	Partisipasi	3. Intensitas dan kualitas keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan di daerah
		4. Keterlibatan masyarakat dalam memonitor penyelenggaraan pemerintahan daerah
3	Daya Tanggap	5. Ketersediaan dan kejelasan mekanisme dan prosedur pengaduan
		6. Kecepatan dan ketepatan Pemda dalam menanggapi pengaduan
4	Transparansi	7. Ketersediaan mekanisme bagi publik untuk mengakses informasi publik
		8. Kecepatan dan kemudahan mendapatkan informasi publik
5	Akuntabilitas	9. Akuntabel pengelolaan anggaran yang dikeluarkan
		10. Pertanggungjawaban kinerja
6	Kesetaraan	11. Ketersediaan jaminan semua orang untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari Pemda
		12. Kualitas pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan yang tidak diskriminatif dari Pemda
7	Efektivitas dan efisiensi	13. Tingkat ketepatan pemberian pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat
		14. Tingkat efisiensi jalannya pemerintahan
8	Visi stratejik	15. Kejelasan arah pembangunan daerah yang direncanakan Pemda untuk 5-20 tahun yang akan datang
		16. Konsistensi kebijakan untuk mewujudkan visi dan misi

Berdasarkan tabel tersebut maka pengukuran pelaksanaan good governance di pemerintah daerah akan dilakukan terhadap 8 dimensi prinsip good governance dan 16 indikator. Indikator tersebut

selanjutnya menjadi dasar bagi penyusunan instrumen sebagai alat ukur yang lebih operasional didalam model pengukuran pelaksanaan good governance di pemerintah daerah.

#### **D. Penentuan Jenis Data Bagi Pengukuran Indikator Pelaksanaan Good Governance**

Setelah penentuan indikator-indikator yang akan digunakan untuk mengukur pelaksanaan good governance di pemerintah daerah, langkah selanjutnya adalah penentuan jenis data yang akan dikumpulkan. Sebagaimana telah dibahas di dalam bab sebelumnya, bahwa dalam pengukuran indikator good governance ada dua jenis data yang dapat digunakan yaitu data objektif dan data subjektif (Kaufmann dan Kraay, 2007; Court, Hayden & Mease, 2002, Kaufmann, Kraay & Mastuzzi, 2005; UNDP tanpa tahun).

Apabila pengukuran dilakukan dengan menggunakan data subjektif maka pendekatan pengukurannya bersifat subjektif sedangkan apabila menggunakan data objektif maka pendekatan pengukuran bersifat objektif. Adapun yang dimaksud dengan pengukuran yang bersifat objektif adalah pengukuran melalui fakta-fakta atau data yang tidak dapat diperdebatkan lagi. Contoh data ini misalnya melalui dokumen-dokumen, ukuran keuangan atau keberadaan institusi tertentu. Sedangkan pengukuran yang bersifat subjektif adalah pengukuran melalui pandangan, pendapat atau persepsi pihak-pihak tertentu yang dimintakan penilaian. Pihak-pihak yang dimintakan persepsinya bisa berasal dari kalangan internal maupun eksternal atau dalam istilah UNDP disebut dengan *internal perception* dan *external perception*.

Adapun dalam kajian model pengukuran pelaksanaan good governance di pemerintah daerah, jenis data yang akan digunakan

adalah data persepsi. Dengan demikian model pengukurannya menggunakan pendekatan yang bersifat subjektif. Dasar pertimbangan pemilihan pendekatan ini adalah sebagai berikut:

- Untuk beberapa dimensi prinsip *good governance* penilaian persepsi lebih sesuai dibandingkan dengan penilaian yang menggunakan data objektif.
- Ketersediaan data, yakni bahwa data objektif pada kenyataannya lebih susah dikumpulkan dibandingkan dengan data subjektif (persepsi). Terlebih lagi sistem pendokumentasian di instansi pemerintah masih kurang baik.
- Validitas pengukuran melalui jenis data persepsi dapat dipertanggungjawabkan sejauh penyusunan indikator dan instrumen pengukuran dilakukan melalui berbagai rangkaian uji validitas yang memadai.
- Pengukuran melalui persepsi memungkinkan untuk memperoleh penilaian terhadap good governance dari sudut pandang yang berbeda-beda.



## BAB 4

# MODEL PENGUKURAN ***GOOD GOVERNANCE*** **DI PEMERINTAH DAERAH**

Pada bab sebelumnya diuraikan tentang pengembangan indikator prinsip GG di Pemerintah Daerah, maka dalam bab ini akan diuraikan tentang konsep model pengukuran, pengembangan instrumen, sampai dengan pendekatan pengukuran. Model ini merupakan model deskriptif yang menjelaskan langkah-langkah di dalam melakukan pengukuran pelaksanaan *good governance* di pemerintah daerah.

### A. Kepentingan Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah

Paradigma *good governance* pada dasarnya adalah upaya membangun filosofi, strategi serta teknik mengelola urusan-urusan publik secara lebih transparan dengan melibatkan para pihak-pihak yang terlibat (*stakeholder and shareholder*). Bagi Pemerintah Daerah, adanya prinsip *Good governance* atau ketatalaksanaan yang baik memberikan landasan yang kuat untuk semakin meningkatkan kualitas pembangunan di daerahnya. Sesuai dengan prinsip-prinsip GG yang dikemukakan oleh UNDP, maka tuntutan bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan tata kelola pemerintahnya sesuai dengan prinsip GG menjadi satu keharusan yang tidak bisa ditawar lagi.

Keberhasilan pemerintah daerah dalam menjalankan prinsip GG akan memberikan arti yang sangat besar bagi terselenggaranya pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Semakin tinggi keberhasilan suatu Pemerintahan, termasuk Pemerintah Daerah dipastikan dalam penyelenggaraan prinsip GG, maka dapat



diindikasikan hal itu sejalan dengan kinerja pemerintah secara keseluruhan.

Dengan dasar pemikiran tersebut, maka pengukuran pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah menjadi penting untuk dilakukan. Beberapa kepentingan yang melandasi pengukuran penyelenggaraan prinsip GG di Pemda, diantaranya:

1. Bagi Pemerintah Daerah, hasil pengukuran akan memberikan informasi yang lebih akurat tentang kapasitas yang dimilikinya. Sehingga berbagai kebijakan dan program peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan dapat dirancang lebih rasional sesuai dengan kebutuhan yang ada;
2. Hasil pengukuran akan menjadi informasi bagi Pemerintah daerah dalam mengukur daya saing dan keunggulan daerah. Informasi akan melandasi daerah dalam membangun pola jejaring dan kerjasama antar daerah yang sinergis;
3. Hasil pengukuran akan menjadi salah satu bentuk dari pertanggung jawaban (akuntabilitas) Pemerintah Daerah terhadap stakeholders di Daerahnya;
4. Hasil pengukuran dapat menjadi informasi bagi pihak swasta dalam membangun kerjasama dan atau kerjasama di Daerah tersebut;
5. Hasil pengukuran sekaligus juga akan menjadi salah satu indikasi makro keberhasilan pembangunan yang dapat dikomparasi dengan daerah lainnya;

Mengingat begitu banyak pihak yang akan menjadikan informasi tentang penyelenggaraan GG sebagai informasi awal dalam mengambil satu keputusan yang berhubungan dengan Daerah tersebut, maka pengukuran pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah menjadi suatu hal yang harus dilakukan. Apalagi sampai dengan saat ini, instrumen dan

model pengukuran yang terstandarisasi belum terbangun. Rumusan model pengukuran yang diajukan dalam penelitian ini, diharapkan akan memberikan sumbangan dalam membangun model pengukuran yang nantinya dapat distandardkan.

Model pengukuran yang diajukan akan menggunakan persepsi (data subjektif) sebagai dasar pengukurannya. Pendekatan ini bukan tidak memiliki kelemahan, khususnya nilai yang diperoleh lebih bersifat subjektif. Namun untuk mengeliminasi kelemahan dalam pengukuran yang berbasis persepsi maka salah satunya diperlukan kontrol yang lebih ketat kepada calon responden. Untuk itu juga dalam bab ini akan memuat sejumlah tahapan yang perlu diperhatikan dalam pengukuran pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah.

## B. Model Pengukuran Pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah

Pengukuran pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah akan mampu memberikan hasil yang sesuai dengan yang diharapkan secara optimal jika aspek-aspek yang berkaitan dengan pengukuran tersebut mampu memberikan dukungan yang optimal juga. Kelemahan dalam salah satu aspek dimungkinkan akan memberikan kontribusi untuk terjadinya bias (penyimpangan) dari kondisi yang sebenarnya di lapangan. Untuk itu aspek-aspek yang dipandang memiliki kontribusi cukup penting dalam penjaminan kualitas hasil pengukuran perlu diperhatikan dan dirumuskan secara cermat.

Sebagai suatu model pengukuran, ada beberapa aspek yang harus dirancang dan dirumuskan secara cermat, sehingga nantinya mampu memberikan jaminan atas kualitas pengukuran itu sendiri. Adapun aspek-aspek tersebut adalah:

1. Aspek Kerangka Hukum;
2. Aspek Perancangan Sistem Pengukuran;

- a. Penetapan Alat/ Instrumen Pengukuran
  - b. Pengembangan standar penilaian;
  - c. Pengembangan instrumen pengendalian dan tindak lanjut penilaian;
3. Aspek Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Pengukuran;
- a. Tahapan persiapan
  - b. Pelaksanaan pengukuran
  - c. Evaluasi dan Pelaporan

Aspek kerangka hukum merupakan kerangka dasar untuk memberikan landasan atas pelaksanaan pengukuran pelaksanaan prinsip GG di Pemerintah Daerah. Sampai dengan saat ini kerangka ini belum secara tegas mengatur hal ini. Untuk itu dibutuhkan kerangka hukum yang memberikan kekuatan hukum atas pelaksanaannya di Daerah.

Aspek perancangan sistem pengukuran, merupakan aspek yang berkaitan dengan perancangan model pengukuran itu sendiri. Ada tiga komponen yang perlu diperhatikan dan disusun secara cermat dalam aspek ini, yaitu instrumen pengukuran itu sendiri, standar atau kriteria atas hasil pengukuran dan instrumen pengendalian serta tindak lanjut atas hasil pengukuran.

Aspek yang ketiga adalah penyusunan pedoman pelaksanaan pengukuran. Pedoman ini dibutuhkan untuk membantu pelaksana pengukuran pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah.

### B.1. Aspek Penetapan Kerangka Hukum

Hasil pengukuran pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah akan memiliki makna yang sangat strategis bagi seluruh pelaku pembangunan di Daerah. Untuk itu, dalam pelaksanaannya harus dilandaskan pada kerangka hukum yang jelas pula. Penetapan

kerangka hukum ini, selain dapat mengacu kepada produk hukum di tingkat Nasional, akan tetapi juga sebaiknya memiliki dasar hukum yang lebih jelas di tingkat Daerah.

Dasar hukum yang dapat dijadikan rujukan diantaranya adalah TAP MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme dan UU Nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme. Bahkan dalam pasal 3 UU Nomor 28 tahun 1999 telah dinyatakan bahwa azas-azas hukum penyelenggara negara meliputi asas *kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, azas keterbukaan, azas proporsionalitas, azas profesionalitas dnan azas akuntabilitas*. Dalam pasal tersebut mengandung arti bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan tugas-tugas negara dan pemerintahan di Daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat secara keseluruhan.

Selain kedua dasar hukum tersebut, masih banyak ketentuan di tingkat nasional yang memiliki relevansi dengan keharusan untuk melakukan pengukuran pelaksanaan prinsip GG di Pemerintah Daerah. Namun, dari kesemua dasar hukum yang ada belum secara jelas mengharuskan adanya pengukuran pelaksanaan prinsip GG tersebut. Dengan demikian untuk menunjang pelaksanaan pengukuran masih dibutuhkan kerangka hukum di tingkat Daerah.

Kepentingan akan adanya kerangka hukum di tingkat daerah ini adalah untuk memberikan tekanan atau penguatan agar pengukuran pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah dapat dilakukan secara periodik. Dengan dasar hukum ini maka diharapkan pelaksanaan pengukuran pelaksanaan GG tidak lagi bersifat *voluntary* yang bersifat



sukarela (dapat dilaksanakan atau tidak dilaksanakan), akan tetapi sebaliknya bersifat memaksa dan harus diselenggarakan.

Untuk memberikan landasan yang memadai, maka direkomendasikan sekurang-kurangnya dasar hukum di tingkat daerah yang dipakai adalah Peraturan Bupati/ Gubernur. Adapun yang perlu ditetapkan oleh peraturan ini adalah keharusan Pemerintah daerah melakukan pengukuran pelaksanaan GG berikut buku pedoman yang akan menjadi pedoman dalam pengukuran pelaksanaan GG itu sendiri.

### B.2. Perancangan Sistem Pengukuran

Pengukuran pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah dapat menghasilkan suatu hasil yang optimal jika ditunjang oleh sejumlah komponen yang saling berkaitan dan memiliki keterhubungan yang sinergis diantara sub-komponennya. Menurut Anthony & Dearden (1999) komponen yang dapat menunjang suatu sistem, termasuk untuk sistem pengukuran adalah:

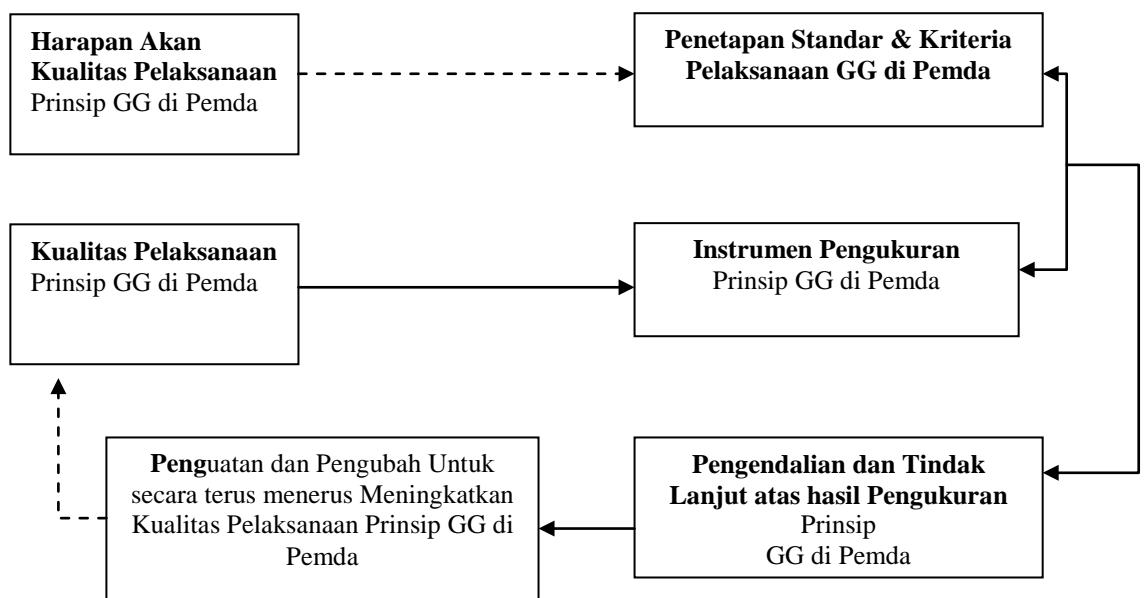
1. Instrumen atau alat untuk melakukan pengukuran;
  2. Standar sebagai kriteria untuk evaluasi atas hasil pengukuran;
  3. Instrumen pengendalian dan tindak lanjut hasil pengukuran;
- Ad. 1. Instrumen atau alat pengukuran, merupakan alat yang berfungsi untuk mengamati, memantau, mengukur atau menguraikan sekaligus melaporkan segala sesuatu yang terjadi dalam pelaksanaan prinsip GG di Pemerintah Daerah;
- Ad. 2. Standar dan Kriteria Pengukuran, merupakan Instrumen atau alat penilai, yang berfungsi sebagai pengevaluasi pelaksanaan prinsip GG yang telah diukur oleh instrumen pengukuran. Hasil penilaian ini selanjutnya akan menjadi masukan ke alat pengubah jika dalam prosesnya menemukan penyimpangan dengan standar yang telah ditetapkan;



Ad. 3 Instrumen pengendalian dan tindak lanjut, merupakan instrumen pengubah (effector), yang berfungsi sebagai *pengubah perilaku*. Pengubah ini akan menerima masukan dari hasil evaluasi, yang selanjutnya akan memberikan penguatan atas hasil yang baik, dan/atau perbaikan terhadap penyimpangan yang terjadi.

Secara skematis hubungan antara ketiga sub-komponen tersebut adalah sebagai berikut:

Gambar 4.1 Skematik Hubungan antar Komponen Sistem Pengukuran Pelaksanaan Prinsip GG di Pemerintah Daerah



### B.2.1. Penetapan Alat/ Instrumen Pengukuran;

Alat pengukuran merupakan penjabaran dari indikator-indikator yang akan diukur. Sebagaimana telah ditetapkan di dalam Bab 3 bahwa dimensi dan indikator yang akan diukur dalam model pengukuran ini meliputi 8 dimensi atau prinsip yang diukur melalui 18 indikator. Untuk mengoperasionalkan indikator-indikator tersebut ke dalam maka dalam model ini disusun instrumen pengukuran berupa

Kuesioner Survey Pengukuran Pelaksanaan *Good governance* di Pemerintah Daerah.

Kuesioner Survey Pengukuran Pelaksanaan *Good governance* di Pemerintah Daerah terdiri dari sejumlah pernyataan-pernyataan dengan menggunakan skala penilaian 1 sampai dengan 9. Pemilihan skala ini dengan asumsi bahwa melalui penilaian dengan rentang skala ini akan diperoleh variasi penilaian yang dapat menggambarkan perbedaan persepsi responden. Adapun Angka 1 menunjukkan penilaian terendah sedangkan angka 9 menunjukkan penilaian tertinggi. Skala penilaian ini diinterpretasikan sebagai berikut:

- Skala 1 : Pelaksanaan *good governance* dalam dimensi prinsip dan indikator sangat tidak memadai
- Skala 9 : Pelaksanaan *good governance* dalam dimensi prinsip dan indikator sangat memadai

Adapun rancangan instrumen pengukuran pelaksanaan *good governance* di Pemerintah Daerah yang dirancang adalah dalam bentuk kuesioner sebagai berikut:

Tabel 4.1. Instrumen (Kuesioner) Pengukuran Pelaksanaan GG  
di Pemerintah Daerah

PRINSIP	INDIKATOR	PERNYATAAN	ALTERNATIF JAWABAN								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
A. TAAT HUKUM (RULE OF LAW)	1) Kualitas pelaksanaan penegakan hukum	1. Pemerintah daerah mampu menciptakan ketertiban umum dan keamanan yang baik di daerah									
		2. Pemerintah daerah mampu meminimalisir tingkat pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan daerah									

PRINSIP	INDIKATOR	PERNYATAAN	ALTERNATIF JAWABAN								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
B. PARTISI PASI	2) Ketersediaan dasar hukum	3. Pemerintah daerah melakukan tindakan hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran peraturan daerah (misal melalui Satpol PP)									
		4. Pemerintah daerah secara konsisten mentaati peraturan-peraturan yang berlaku									
		5. Pemerintah menerbitkan berbagai peraturan (Perda, Keputusan Kepala Daerah, dsb) yang mengatur berbagai bidang urusan yang menjadi kewenangannya									
		6. Kebijakan-kebijakan Pemda di segala bidang berpihak kepada masyarakat									
		7. Kebijakan-kebijakan Pemda memberikan kepastian dan jaminan hukum kpd masyarakat dalam berbagai bidang (misal pelayanan)									
		8. Peraturan-peraturan daerah sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan di atasnya									
		9. Masyarakat terlibat secara aktif dalam penyiapan & penyusunan kebijakan daerah									
		10. Masyarakat mengetahui dengan jelas mekanisme bagi partisipasi dlm perumusan kebijakan daerah									
		11. Masyarakat menggunakan berbagai media/forum yang ada untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan									

PRINSIP	INDIKATOR	PERNYATAAN	ALTERNATIF JAWABAN								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
		12.Pemerintah daerah mengakomodir masukan-masukan yang disampaikan masyarakat									
	2) Keterlibatan masyarakat dalam memonitor penyelenggaraan pemerintahan daerah	13.Masyarakat terlibat aktif dalam memonitor penyelenggaraan pemerintahan daerah									
		14.Masyarakat mengetahui dengan jelas mekanisme untuk memonitor penyelenggaraan pemerintahan di daerah									
		15.Masyarakat menggunakan berbagai media media/forum untuk memonitor penyelenggaraan pemerintahan daerah									
		16.Masyarakat memiliki kebebasan untuk memonitor jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah									
C. TRANSPARANSI	1) Ketersediaan mekanisme bagi publik untuk mengakses informasi publik	17.Masyarakat mengetahui mekanisme untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya									
		18.Masyarakat mengetahui lembaga-lembaga untuk memperoleh informasi publik									
		19.Masyarakat menggunakan berbagai media untuk memperoleh informasi publik									
	2) Ketersediaan informasi untuk dipublikasikan kepada publik	20.Masyarakat mengetahui kebijakan-kebijakan pemerintah daerahnya									
		21.Masyarakat mengetahui informasi tentang penyusunan dan penggunaan dana serta fasilitas publik									

PRINSIP	INDIKATOR	PERNYATAAN	ALTERNATIF JAWABAN								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
		22. Masyarakat mengetahui informasi dalam bidang pelayanan publik									
		23. Masyarakat dapat mengakses informasi publik dari pemerintah daerah secara mudah, terjangkau, bebas dan tepat waktu									
<b>D. AKUN TABI LITAS</b>	1) Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran	24. Besaran anggaran pembangunan yang dialokasikan Pemerintah Daerah sesuai dengan manfaat yang diperoleh masyarakat									
		25. Alokasi anggaran sesuai dengan kebutuhan prioritas pembangunan di masyarakat dan daerahnnya									
		26. Pemerintah dapat menekan tingkat kebocoran pengelolaan anggaran									
		27. Pengawasan pengelolaan anggaran baik oleh lembaga legislatif maupun lembaga fungsional lainnya sudah efektif									
		28. Program dan kegiatan Pemda Pemda sudah sesuai dengan kebutuhan daerah/masyarakat									
	2) Pertanggungjawaban Kinerja	29. Program dan kegiatan Pembangunan Daerah memiliki keterkaitan dengan Program Pembangunan Nasional									
		30. Aparatur Pemerintah Daerah menunjukkan tingkat kinerja yang diharapkan									
		31. Manfaat program dan kegiatan Pemda dirasakan oleh masyarakat									

PRINSIP	INDIKATOR	PERNYATAAN	ALTERNATIF JAWABAN								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
E. DAYA TANG GAP	1) Ketersediaan dan kejelasan mekanisme dan prosedur pengaduan	32. Masyarakat mengetahui mekanisme dan prosedur pengaduan yang akan disampaikan kepada Pemda									
		33. Masyarakat menggunakan media/forum yang disediakan pemerintah daerah untuk menyampaikan pengaduannya									
		34. Pemerintah Daerah menyediakan mekanisme dan prosedur pengaduan dari masyarakat									
		35. Masyarakat sering manyampaikan keluhan-keluhan atau pengaduan terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah									
		36. Masyarakat puas terhadap kecepatan Pemerintah Daerah dalam menangani keluhan atau pengaduan									
	2) Kecepatan dan ketepatan Pemda dalam menghadapi pengaduan dan tindakan terhadap pengaduan	37. Masyarakat puas terhadap ketepatan tindakan yang dilakukan Pemda terhadap pengaduan atau keluhan									
		38. Pemerintah daerah dapat menyelesaikan keluhan-keluhan atau pengaduan dari masyarakat dengan baik									
		39. Kesiapan sumber daya (SDM, sarana dan prasarana, anggaran) Pemda untuk menindaklanjuti pengaduan/keluhan masyarakat									

PRINSIP	INDIKATOR	PERNYATAAN	ALTERNATIF JAWABAN								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
<b>F. KESETARAAN</b>	1) Ketersediaan jaminan semua orang untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari Pemda	40.Pemerintah daerah memberikan jaminan kepada masyarakat untuk memperoleh pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan yang sama									
		41.Masyarakat memiliki hak yang sama untuk memperoleh pelayanan publik dari Pemerintah Daerah									
		42.Masyarakat tertentu (seperti masyarakat miskin) memperoleh perlindungan dan pemberdayaan dari Pemda									
		43.Masyarakat puas terhadap kualitas pelayanan publik di daerah									
	2) Kualitas pemberian pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari Pemda	44.Masyarakat puas terhadap usaha-usaha perlindungan dan pemberdayaan yang dilakukan pemerintah daerah									
		45.Pemerintah menyediakan sumber daya pelayanan publik (SDM, sarana, prasarana, anggaran) yang memadai									
		46.Pemda mampu mengkoordinasikan program dan kegiatan pembangunan antar SKPD									
		47.Pemda nampu menggali potensi-potensi sumber penerimaan daerah									
<b>G. EFETIVITAS DAN EFISIENSI</b>	1) Efektivitas penyelenggaran pemerintahan	48.Pemerintah Daerah berhasil meningkatkan kualitas pelayanan, kesejahteraan masyarakat dan daya saing daerah									

PRINSIP	INDIKATOR	PERNYATAAN	ALTERNATIF JAWABAN								
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
		49.Pemda mampu meningkatkan hasil dan manfaat program pembangunan									
	2) Efisiensi penyelenggaraan pemerintahan	50.Pemda mampu menggunakan sumber-sumber daya daerah secara efisien									
		51.Pemda mampu mengoptimalkan manfaat pembangunan dengan menggunakan sumber daya yang terbatas									
		52.Pemda mampu menyediakan sistem pelayanan publik terpadu atau satu atap									
		53.Pemda mampu mencegah terjadinya defisit APBD									
<b>H. VISI STRATEJIK</b>	1) Kejelasan arah Rencana Pembangunan Daerah	54.Visi pembangunan daerah sudah memiliki nilai-nilai stratejik									
		55.Visi pembangunan daerah sudah relevan dengan potensi yang dimiliki daerah									
		56.Visi pembangunan daerah mudah untuk diwujudkan									
		57.Visi pembangunan daerah memiliki relevansi dengan visi pembangunan nasional									
	2) Konsistensi kebijakan untuk mewujudkan visi misi	58.Kebijakan-kebijakan Pemerintah daerah sesuai dengan visi dan misi pembangunan daerah									
		59.Adanya upaya-upaya yang dilakukan Pemda untuk mewujudkan visi dan misi pembangunan daerah									
		60.Program dan kegiatan pembangunan daerah sesuai dengan visi dan misi pembangunan daerah									

### B.2.2. Pengembangan standar penilaian

Standar penilaian ditetapkan dengan mengacu kepada kualitas ideal pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah. Penetapan standar ini dapat merujuk kepada harapan masyarakat tentang pelaksanaan prinsip GG. Kepentingan utama penetapan standar atau kriteria dalam pengukuran pelaksanaan prinsip GG adalah sebagai alat evaluasi capaian kualitas yang dihasilkan dengan yang direncanakan. Dikarenakan yang dijadikan dasar pengukuran adalah persepsi maka evaluasi pengukuran pelaksanaan prinsip GG akan memperbandingkan capaian kualitas yang dipersepsikan dengan capaian kualitas yang diharapkan.

Tujuan utama dari proses penetapan standar adalah memberikan dasar yang pasti dalam menetapkan suatu nilai atas hasil pengukuran. Standar merupakan kriteria yang dibentuk untuk menetapkan apakah hasil pengukuran tersebut termasuk kategori sudah memadai atau sebaliknya. Penetapan standar sebaiknya merujuk pada standar nilai yang sudah dibakukan. Namun, jika hal tersebut tidak tersedia, maka harus dilakukan penetapan melalui proses yang sebaiknya dilakukan secara kesepakatan bersama.

Jika antara kedua pendekatan sebelumnya sulit diakukan, ada pendekatan lain yang selama ini banyak dipergunakan dalam riset-riset perilaku adalah dengan melakukan konversi nilai capaian kepada nilai maksimum (ideal) dengan angka 100%. Untuk mengukur capaian tersebut digunakan skala penilaian yang bersifat semantik, dari skala sangat tidak memadai sampai dengan sangat memadai (skor 1 sampai 9). Selanjutnya nilai capaian tersebut akan dihitung nilai rata-rata tertimbangnya. Nilai skor rata-rata tertimbang yang dihasilkan tersebut akan menjadi nilai indeks persepsi pelaksanaan good governance di pemerintah daerah atau disebut dengan IGG (Indeks Good



Governance). Penyusunan indeks ini akan dilakukan melalui suatu formulasi matematis.

Penetapan indeks GG memiliki makna penting, yang pertama dapat dengan mudah menunjukkan nilai "kualitatif" dalam pengukuran yang dilakukan melalui persepsi tadi ke dalam nilai kuantitatif (angka). Kedua, Nilai angka ini untuk memberikan informasi yang relatif memiliki nilai standar. Sehingga nilai tersebut memiliki nilai komparasi, baik dalam rentang waktu tertentu (longitudinal) maupun secara antar nilai indeks GG pada tahun yang sama (antar Pemerintah Daerah atau cross sectional).

Selanjutnya, untuk memberikan nilai kualitatif atas nilai indeks GG di atas, maka dibutuhkan pemaknaan atas penilaian pengukuran pelaksanaan good governance di Pemerintah Daerah (IGG). Sesuai dengan kepentingan itu, maka pengelompokan atau kategorial sebagai dasar untuk memberikan penilaian atas indeks GG telah disusun lima pengelompokan IGG. Pengelompokan ini membencmark kepada sejumlah model pengelompokan yang sudah sangat sering digunakan dalam berbagai pengukuran dan evaluasi.

Adapun standar pengembangan standar penilaian pengukuran pelaksanaan *good governance* di Pemerintah daerah dalam model ini adalah sebagai berikut:

**Tabel 4.2. Standar Penilaian Indeks Good Governance**

Nilai I <sub>GG</sub> (Indeks GG)	Keterangan
0 <= I <sub>GG</sub> <= 20	Pelaksanaan GG sangat kurang
20 < I <sub>GG</sub> <= 40	Pelaksanaan GG kurang
40 < I <sub>GG</sub> <= 60	Pelaksanaan GG Sedang
60 < I <sub>GG</sub> <= 80	Pelaksanaan GG baik
80 < I <sub>GG</sub> <= 100	Pelaksanaan GG sangat baik



### B.2.3. Pengembangan instrumen pengendalian dan tindak lanjut penilaian;

Instrumen pengendalian dan tindak lanjut penilaian merupakan instrumen yang harus dibangun dalam model pengukuran pelaksanaan prinsip GG di Pemerintah Daerah. Kepentingan utama dari keberadaan instrumen ini adalah untuk memberikan penguatan sekaligus jika diperlukan sebagai pengubah perilaku pelaksanaan prinsip GG.

Instrumen pengendalian menjadi penguat manakala perilaku pelaksanaan prinsip GG di Pemerintah Daerah sudah baik. Sudah menjadi keharusan nilai pencapaian yang sudah optimal (memadai) harus mendapatkan penghargaan. Sementara itu sebaliknya, jika hasilnya belum optimal (belum memadai) maka merupakan kepantasan juga untuk mendapatkan teguran.

Melalui instrumen yang dikembangkan, diharapkan hasil pengukuran pelaksanaan prinsip GG di Pemerintah Daerah memiliki koneksi dengan upaya untuk melakukan penguatan dan/atau pengubah tadi.

### B.3. Penyusunan Pedoman Pengukuran

Langkah selanjutnya setelah perancangan sistem pengukuran adalah penyusunan pedoman pengukuran. Pedoman pengukuran ini maksudnya adalah hal-hal apa saja yang perlu dilakukan apabila sistem pengukuran tersebut akan diterapkan di lapangan. Penyusunan pedoman pengukuran ini maksudnya untuk memandu di dalam mengimplementasikan model pengukuran ini. Oleh karena itu pedoman pengukuran akan memuat langkah-langkah yang perlu dilakukan di dalam pengukuran pelaksanaan *good governance* di Pemerintah Daerah.

Pedoman pengukuran secara umum memuat tiga langkah yang harus dilakukan dalam pelaksanaan pengukuran survey pelaksanaan *good governance* di Pemerintah daerah yaitu sebagai berikut:

1. Tahap persiapan
2. Tahap Pelaksanaan pengukuran
3. Tahap evaluasi dan laporan

**a. Tahap Persiapan**

Dalam tahap persiapan langkah-langkah yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut:

- Identifikasi daerah-daerah yang akan dijadikan objek pengukuran;
- Penyiapan bahan yaitu kuesioner Survey Pelaksanaan *Good governance* di Pemerintah Daerah.
- Penetapan responden. Responden dapat dipilih secara acak dengan mengadopsi kriteria yang dikembangkan oleh Court, Hayden dan Mease (2002) sebagai berikut:
  - a. Usia di atas 35 tahun
  - b. Kelompok profesi yang berbeda-beda yaitu antara lain:
    - Aparatur pemerintah yang sudah menduduki jabatan tertinggi di instansi lingkungan Pemda
    - Anggota dewan yang senior
    - Pengusa daerah
    - Hakim dan pengacara di daerah
    - Pakar dari perguruan tinggi
    - LSM
    - Editor atau wartawan senit dari media massa lokal

Adapun jumlah respondennya ditentukan secara acak dan sesuai dengan kebutuhan serta ketersediaan.



### b. Tahap Pelaksanaan Pengukuran

Dalam tahap pelaksanaan pengukuran langkah-langkah yang harus dilaksanakan adalah sebagai berikut:

1. Pengumpulan data. Dalam tahap pengumpulan data ditentukan strategi pendistribusian dan pengembalian instrumen survey. Dalam pendistribusian instrumen dapat dilakukan melalui berbagai cara, antara lain melalui pos, door to door, atau memanfaatkan teknologi internet melalui email.
2. Pengisian kuesioner. Pengisian instrumen kuesioner dapat dilakukan secara mandiri oleh responden yang bersangkutan atau dengan dipandu oleh tim pelaksana pengukuran atau pencacah.
3. Pengolahan data. Dalam tahapan ini dilakukan pengolahan terhadan instrumen atau kuesioner yang telah diisi oleh para responden. Adapun tahapan pengolahan data adalah sebagai berikut:
  - a). Mencari Indeks setiap prinsip GG ( $IP_{ij}$ ), dengan cara:
    - Menjumlahkan setiap variabel masing-masing prinsip di setiap daerah sehingga didapatkan nilai  $X_{ij}$ .  
dimana:  
 $i = \text{prinsip-prinsip GG}$   
 $j = \text{daerah}$
    - Indeks setiap prinsip GG, menggunakan formulasi sebagai berikut:

$$IP_{ij} = \frac{X_{ij} - X_{i,\min}}{X_{i,\max} - X_{i,\min}} \times 100$$

dimana:

$X_{ij}$	= nilai prinsip i untuk daerah j
$X_{i,\min}$	= nilai terkecil prinsip i
$X_{i,\max}$	= nilai terbesar prinsip i
i	= prinsip-prinsip GG
j	= daerah

b) Mencari Indeks GG, dengan cara:

- Menjumlahkan indeks setiap prinsip GG dengan memberikan bobot yang sama untuk setiap prinsip

$$Y_{ij} = 1/9 ( IP_{ij} + IP_{ij} + \dots + IP_{ij} )$$

dimana:

$Y_{ij}$	= nilai total prinsip i untuk daerah j dengan bobot 1/9
i	= prinsip-prinsip GG
j	= daerah

- Besarnya bobot masing-masing aspek ini ditentukan berdasarkan pertimbangan para ahli di bidangnya (*expert judgement*) yaitu sebesar 1/9.

- Untuk memperoleh Indeks *Good governance* di Daerah ( $I_{GG}$ ) menggunakan formula sebagai berikut:

### FORMULA INDEKS GOOD GOVERNANCE

$$I_{GG} = \frac{Y_{ij} - Y_{i.min}}{Y_{i.max} - Y_{i.min}} \times 100$$

dimana:

- $I_{GG}$  = Indeks Good Governance  
 $Y_{ij}$  = Nilai total dengan bobot masing-masing 1/9  
 $Y_{i.min}$  = Nilai terkecil setelah diberi bobot  
 $Y_{i.max}$  = Nilai terbesar setelah diberi bobot

Setelah mendapatkan  $I_{GG}$ , kita dapat menentukan kualitas pelaksanaan *Good governance* masing-masing daerah berdasarkan kriteria sebagai berikut:

Nilai $I_{GG}$ (Indeks GG)	Keterangan
$0 \leq I_{GG} \leq 20$	Pelaksanaan GG sangat kurang
$20 < I_{GG} \leq 40$	Pelaksanaan GG kurang
$40 < I_{GG} \leq 60$	Pelaksanaan GG Sedang
$60 < I_{GG} \leq 80$	Pelaksanaan GG baik
$80 < I_{GG} \leq 100$	Pelaksanaan GG sangat baik

#### c. Tahap Evaluasi dan Pelaporan

Tahapan terakhir dalam Survey Pengukuran Pelaksanaan *Good governance* di Pemerintah Daerah adalah tahapan evaluasi dan pelaporan. Dalam tahapan evaluasi, tim pelaksana pengukuran melakukan evaluasi terhadap keseluruhan tahapan pelaksanaan pengukuran mulai dari persiapan sampai dengan tahapan penyusunan laporan itu sendiri.

Sedangkan dalam tahapan pelaporan, tim peneliti menyusun suatu laporan hasil pengukuran survey pelaksanaan *good governance* di Pemerintah Daerah. Apabila pengukuran dilakukan secara periodik maka laporannya pun dapat dibuat secara periodik.

## BAB 5

# PENUTUP

### A. Kesimpulan

Tata kepemerintahan yang baik atau *good governance* merupakan salah satu paradigma baru didalam menjalankan pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Masyarakat dewasa ini semakin kritis dan menuntut agar pemerintah mampu melaksanakan penyelenggaraan pemerintahannya dengan baik. Pengelolaan administrasi publik yang buruk terbukti telah menyebabkan suatu bangsa dan negara berada dalam kondisi yang memprihatinkan. Salah satu contoh yang telah dialami oleh bangsa Indonesia dan sampai saat ini pun masih dirasakan adalah krisis ekonomi dan multidimensi yang disebabkan salah pengelolaan dalam administrasi publik.

Oleh karena itu upaya untuk mewujudkan tata kepemerintahan yang baik bukan hanya sekedar upaya untuk memenuhi tuntutan negara-negara maju yang memberikan bantuan internasional kepada negara dalam rangka meningkatkan efektivitas bantuan tersebut. Akan tetapi good governance haruslah menjadi suatu sistem nilai di dalam mengelola administrasi publik di semua tingkatan pemerintah baik pemerintah pusat sampai propinsi, kabupaten maupun kota.

Komitmen pemerintah untuk mewujudkan tata kepemerintahan yang baik khususnya di tingkat pemerintahan daerah tampaknya sudah mulai banyak diwujudnyatakan. Beberapa daerah telah banyak yang melakukan upaya-upaya ke arah perwujudan tata kepemerintahan yang baik di dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan. Praktek-praktek penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah dewasa ini sudah didasarkan kepada prinsip-prinsip tata kepemerintahan yang baik,

yang meliputi prinsip ketaatan hukum, partisipasi, transparansi, akuntabilitas, daya tanggap, efektivitas dan efisiensi, kesetaraan dan keadilan serta visi strategik.

Hanya masalahnya sejauh ini belum banyak dilakukan suatu evaluasi untuk menilai atau mengukur sejauh mana upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Daerah di dalam mewujudkan prinsip-prinsip tata kepemerintahan yang baik di dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Pengukuran terhadap keberhasilan pemerintah daerah dalam menjalankan prinsip GG akan memberikan arti yang sangat besar bagi terselenggaranya pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab. Semakin tinggi keberhasilan suatu Pemerintahan, termasuk Pemerintah Daerah yang dapat dipastikan dalam penyelenggaraan prinsip GG, maka dapat diindikasikan hal itu sejalan dengan kinerja pemerintah secara keseluruhan.

Beberapa kepentingan yang melandasi pengukuran penyelenggaraan prinsip GG di Pemda, diantaranya:

- Bagi Pemerintah Daerah, hasil pengukuran akan memberikan informasi yang lebih akurat tentang kapasitas yang dimilikinya. Sehingga berbagai kebijakan dan program peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan dapat dirancang lebih rasional sesuai dengan kebutuhan yang ada;
- Hasil pengukuran akan menjadi informasi bagi Pemerintah daerah dalam mengukur daya saing dan keunggulan daerah. Informasi akan melandasi daerah dalam membangun pola jejaring dan kerjasama antar daerah yang sinergis;
- Hasil pengukuran akan menjadi salah satu bentuk dari pertanggung jawaban (akuntabilitas) Pemerintah Daerah terhadap stakeholders di Daerahnya;

- o Hasil pengukuran dapat menjadi informasi bagi fihak swasta dalam membangun kerjasama dan atau kerjasama di Daerah tersebut;
- o Hasil pengukuran sekaligus juga akan menjadi salah satu indikasi makro keberhasilan pembangunan yang dapat dikomparasi dengan daerah lainnya;

Beberapa kesimpulan dari Kajian Model Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintah Daerah ini adalah sebagai berikut:

- a. Kajian literatur memperlihatkan bahwa masih terbatasnya upaya-upaya pengukuran tata kepemerintahan yang baik. Di tingkat internasional, beberapa lembaga internasional sudah melakukan berbagai upaya pengukuran dengan mengembangkan indikator dan metode pengukurannya. Pengukuran terutama dilakukan dengan membandingkan kondisi tata kepemerintahan yang baik di antara negara-negara sehingga bersifat internasional. Kajian literatur pun menunjukkan bahwa di dalam pengukuran tata kepemerintah yang baik (good governance) menghadapi berbagai permasalahan salah satunya adalah yang berkaitan dengan aspek metodologi pengukuran terutama yang berkaitan dengan ketersediaan data dan sifat sumber data yang dikumpulkan dalam proses pengukuran.

Begitu pula halnya pengukuran tata kepemerintahan yang baik dalam skala nasional, masih belum banyak dilakukan. Kalaupun ada pengukuran tersebut lebih bersifat kasuistik misalnya dengan menganalisis dan mendeskripsikan contoh-contoh atau best practice yang telah dilakukan oleh beberapa pemerintah daerah. Sedangkan pengukuran yang bersifat nasional yang dapat dijadikan acuan empiris bagi kondisi tata kepemerintahan yang baik di tingkat pemerintah daerah belum ada.

- b. Dalam kajian ini untuk mengembangkan model pengukuran pelaksanaan Good Governance di Pemerintah Daerah digunakan

prinsip-prinsip GG yang telah dikembangkan oleh UNDP yang meliputi 8 (delapan) prinsip sebagai berikut: taat hukum (rule of law), partisipasi (participation), transparansi (transparency), daya tanggap (responsiveness), kesetaraan dan keadilan (equility), akuntabilitas (aacountability), efektivitas dan efisiensi (effectivity and efficiency) serta prinsip visi stratejik (strategic vision). Untuk mengukur setiap prinsip tersebut dilakukan dengan mengembangkan indikator minimal di setiap prinsip.

Indikator masing-masing prinsip adalah sebagai berikut:

17. Taat Hukum :

- o Kualitas pelaksanaan penegakkan hukum
- o Ketersediaan dasar hukum

18. Partisipasi :

- o Intensitas dan kualitas keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan di daerah
- o Keterlibatan masyarakat dalam memonitor penyelenggaraan pemerintahan daerah

19. Daya Tanggap

- o Ketersediaan dan kejelasan mekanisme dan prosedur pengaduan
- o Kecepatan dan ketepatan Pemda dalam menanggapi pengaduan

20. Transparansi

- o Ketersediaan mekanisme bagi publik untuk mengakses informasi publik
- o Kecepatan dan kemudahan mendapatkan informasi publik

21. Akuntabilitas

- o Akuntabel pengelolaan anggaran yang dikeluarkan
- o Pertanggungjawaban kinerja

## 22. Kesetaraan

- o Ketersediaan jaminan semua orang untuk mendapatkan pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan dari Pemda
- o Kualitas pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan yang tidak diskriminasi dari Pemda

## 23. Efektivitas dan efisiensi

- o Tingkat ketepatan pemberian pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat
- o Tingkat efisiensi jalannya pemerintahan

## 24. Visi stratejik

- o Kejelasan arah pembangunan daerah yang direncanakan Pemda untuk 5-20 tahun yang akan datang
- o Konsistensi kebijakan untuk mewujudkan visi dan misi

c. Rancangan model pengukuran pelaksanaan GG di Pemerintah Daerah di dalam kajian ini meliputi aspek-aspek sebagai berikut:

### 1) Aspek Perancangan Sistem Pengukuran;

- o Penetapan Alat/ Instrumen Pengukuran
- o Pengembangan standar penilaian;
- o Pengembangan instrumen pengendalian dan tindak lanjut penilaian;

### 2) Aspek Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Pengukuran;

- o Tahapan persiapan
- o Pelaksanaan pengukuran
- o Evaluasi dan Pelaporan

d. Metode pengukuran pelaksanaan tata kepemerintahan yang baik atau good governance di Pemerintah Daerah yang dirancang dalam kajian ini adalah sebagai berikut:

- Pengukuran akan bersifat evaluasi atau *assessment* dari stakeholder pemerintah daerah terutama masyarakat dan

kalangan swasta tentang pelaksanaan good governance di Pemerintah Daerah

- Pengukuran dilakukan oleh Pemerintah Pusat yang memiliki tugas dan fungsinya berkaitan dengan pengembangan tata kepemerintahan yang baik atau good governance di pemerintah daerah. Misalnya lembaga yang memiliki relevansi yang cukup tinggi dalam pengukuran pelaksanaan GG ini adalah Lembaga Administrasi Negara (LAN) atau BAPPENAS.
- Penilaian akan didasarkan pada persepsi masyarakat dan swasta tentang pelaksanaan good governance di Pemerintah Daerah. Dengan demikian pengukuran atau penilaiannya akan bersifat subjektif. Hasil pengukuran terhadap persepsi ini selanjutnya diharapkan akan menghasilkan Indeks Persepsi Masyarakat tentang Pelaksanaan Good Governance di Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia.

## B. Rekomendasi Tindak Lanjut

Kajian pengembangan model pengukuran pelaksanaan good governance di pemerintah daerah yang tertuang dalam laporan ini disadari masih sangat jauh dari sempurna. Masih banyak hal yang kiranya perlu dikaji kembali sebelum model pengukuran ini digunakan. Oleh karena itu ada beberapa rekomendasi tindak lanjut yang diperlukan yaitu sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui validitas dan reliabilitas model pengukuran ini maka perlu kiranya dilakukan uji coba instrumen yang sudah dikembangkan ini di beberapa daerah. Di samping itu pengujian instrumen ini juga diperlukan untuk mengidentifikasi tingkat kesulitan yang mungkin akan dihadapi pada saat pengumpulan



data. Hal ini mengingat model yang dikembangkan adalah model pengukuran persepsi melalui survey.

- b. Untuk mengetahui dapat tidaknya formulasi penilaian pengukuran pelaksanaan good governance yang sudah dikembangkan dalam model ini, maka perlu dilakukan simulasi penghitungan. Simulasi penggunaan formula penilaian indeks good governance didasarkan pada data yang sudah dikumpulkan pada saat uji coba instrumen.
- c. Untuk memberikan panduan bagi penerapan model pengukuran pelaksanaan good governance perlu kiranya disusun Pedoman Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintah Daerah. Pedoman ini memuat informasi yang lebih jelas dan detil tentang mekanisme pengukuran mulai dari tahapan persiapan, pelaksanaan sampai dengan tahapan evaluasi.
- d. Apabila model pengukuran pelaksanaan good governance di pemerintah daerah sudah dapat dievaluasi validitasnya, maka langkah selanjutnya adalah menerapkan model pengukuran ini ke seluruh pemerintah daerah kabupaten dan kota di Indonesia. Dalam hal ini sebagai langkah awal pengukuran dilaksanakan oleh Lembaga Administrasi Negara, khususnya Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur (PKP2A) I LAN sebagai inisiatör pengembangan model.. Karena pelaksanaan survey untuk kepentingan pengukuran bersifat sangat besar dan luas ruang lingkupnya, maka Lembaga Administrasi Negara (LAN) sebagai pelaksana pengukuran perlu melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota serta pihak-pihak terkait yang dapat membantu pelaksanaan survey.



## DAFTAR PUSTAKA

- Asian Development Bank. 2001. **A Framework for the Preparation of Country Governance Assessment**, Manila: ADB.
- Bappenas. 2002. **Mengukur Penerapan Good Governance Dalam Perumusan Kebijakan Publik Dengan Menggunakan Indikator Transparansi, Partisipasi Dan Akuntabilitas**. Didownload pada tanggal 2 April 2006 dari <Http://good-governance.bappenas.go.id>
- BAPPENAS. 2007. **Indikator Good Public Governance**, Jakarta: Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan Yang Baik Bappenas.
- BAPPENAS. 2007. **Modul Penerapan Prinsip-prinsip Tata Kepemerintahan Yang Baik**, Jakarta: Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan Yang Baik Bappenas.
- BAPPENAS. 2007. **Penerapan Tata Kepemerintahan Yang Baik (Good Public Governance in Brief)**, Jakarta: Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan Yang Baik Bappenas.
- BAPPENAS. 2007. **Pengukuran Penerapan Tata Kepemerintahan Yang Baik**, makalah disajikan pada Focus Group Discussion di PKP2A I LAN, Bandung 25 September 2007.
- Batterbury, Simon PJ. & Fernando, Jude L. 2006. **Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction**, didownload pada 1 Nopember 2007 di <http://www.simonbatterbury.net/pubs/introwd.htm>.
- Besancon, M. 2003. **Good Governance Rankings: The Art of Measurement**. World Peace Foundation Report, No. 36, Cambridge, MA
- Black, James A. & Champion, Dean J. 1992. **Penelitian Sosial: Metode dan Masalah**, Bandung: PT. Eresco.
- Court, Julius. Hyden, Goran & Mease, Ken. 2002. **Assessing Governance: Methodological Challenges**, World Governance Survey Discussion Paper 2.
- Donald Klingner. 1983. **Public Administration a Management Approach**, Boston: Houghton Mifflin Co.,
- E.S. Quade. 1982. **Analysis for Public Decisions**, Second Edition, New York: Elsevier Science Publishing Co.



Fernanda, Desi. 2003. **Mewujudkan Good Local Governance di Era Otonomi Daerah**, makalah disampaikan pada acara Government Conference: "Reformasi Birokrasi Daerah", di Bina Mulia Mandiri dan International Network for Regional Development, Jakarta.

Frazer, Lorelle and Meredith Lawley. 2000. **Questionnaire Design & Administration: A Practical Guide**, Sydney: John Wiley & Sons Australia, Ltd., Milton.

Hyden, G., Court, J. and Mease, K. 2003. **Making Sense of Governance: The Need for Involving Local Stakeholders.**, Development Dialogue.

Hyman, G. and Silver, R., 1998. **Handbook of Democracy and Governance Program Indicators**, Washington, D.C : USAID.

Kaufman, Daniel. & Kraay, Aart. 2007. On **Measuring Governance: Framing Issues for Debate**, Issues paper for Roundtable on Measuring Governance, World Bank Institute and The Development Economic Vice Presidency of the World Bank.

Kaufmann, Daniel. Kraay, Aart. & Mastruzzi, Massimo. 2005.  
**Measuring Governance Using Cross-Country Perceptions Data**,  
The World Bank, [www.worldbank.org/wbi/governance/  
govdata/](http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/).

Kaufmann, Daniel; Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton. 1999.  
**Aggregating Governance Indicators**, World Bank Policy Research  
Working Paper No. 2195.

Kaufmann, Daniel; Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton. 1999.  
**Governance Matters**, World Bank Policy Research Working Paper  
No. 2196

Kooiman, Jan (ed). 1994. **Modern Governance: New Government – Society Interaction**, London: SAGE Publication Inc.

Lembaga Administrasi Negara. 2003. Laporan Kajian tentang Implementasi Prinsip-prinsip Kepemerintahan Daerah yang Baik (Good Local Governance) Ditinjau Dari Dimensi Ketatalaksanaan Pemerintahan Daerah, Jakarta: LAN.

Lembaga Administrasi Negara. 2004. **Modul Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah**, edisi kedua, Jakarta: LAN.

Lembaga Administrasi Negara. 2005. **Acuan Umum Penerapan Good Governance Pada Sektor Publik**, Jakarta: LAN.

Lembaga Administrasi Negara. 2006. Laporan Penelitian Internalisasi Aplikasi Prinsip-Prinsip Tata Kepemerintahan Yang Baik (Good



**Governance) dalam Manajemen Pemerintahan di Pusat dan Daerah,** Jakarta: LAN.

Neuman, Lawrence. 2003. **Social Research Methods: Quantitative and Qualitative Approach**, 5<sup>th</sup> ed. Boston: Pearson Education, Inc.

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara. 2006. **Laporan Penelitian Pengukuran Penyelenggaraan Good Governance di Pemerintah Daerah Propinsi**, Bandung: LAN.

Raymon Mc Leod, **Sistim Manajemen Informatika, Jilid I, edisi bahasa Indonesia**, Jakarta: PT. Prehalindo, 1996.

Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert S. 2005. **Public Administration: Understanding Management, Politics dan Law in Public Sector**, 6<sup>th</sup> ed. Boston: McGraw Hill.

Sadjiarto, Arja. 2000. Akuntabilitas Dan Pengukuran Kinerja Pemerintahan, **Jurnal Akuntansi & Keuangan** Vol. 2, No. 2, Nopember 2000: 138 – 150

Stephen Robin. 1978. **The Administrative Process, Integrating Theory and Practice**, New Delhi: Prentice Hall of India.

Sudders, M. and Nahem, J. 2004. **Governance Indicators: A Users' Guide**, UNDP: Oslo .

Thohari, A. Ahsin. 2002. Dari "Law Enforcement" ke "Justice Enforcement". **Artikel dari harian Kompas edisi Rabu, 3 Juli 2002**. Di download pada tanggal 29 Maret dari alamat website kompas, yaitu <Http://www.kompas.com/kompas-cetak/0207/03/opini/dari31.htm>.

Tjokroamidjojo, Bintoro. 2001. **Good Governance: Paradigma Baru Manajemen Pembangunan**, Jakarta.

United Nation ESCAP. 2007. **What is Good Governance**, didownload pada 7 Oktober 2007 di <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>. q

United Nation HABITAT. 2007. **Urban Governance Index (UGI): A tool to measure progress in achieving good urban governance**, didownload, September 2007 di <http://www.unhabitat.org/campaigns/governance>

United Nations Development Programme & European Commission. 2007. **Governance Indicators: A User's Guide**, didownload, September 2007 di <http://www.undp.org>.

Wasistiono, Sadu. 2007. **Pengembangan Model Pengukuran Pelaksanaan Good Governance Bagi Pemerintah Daerah**, makalah disajikan pada Focus Group Discussion di PKP2A I LAN, Bandung 25 September 2007.

William N. Dunn. 2000. **Pengantar Analisis Kebijakan Publik**, Edisi Kedua, diterjemahkan oleh Samodra Wibawa, dkk. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

World Bank Operations Evaluation Department. 2002. **Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches**. The World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 2007. **A Decade of Measuring the Quality of Governance: Governance Matters 2007 Worldwide Governance Indicator, 1996-2006**, didownload 9 Nopember 2007 di <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007>.

## PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009. Bab 14 tentang Penciptaan Tata Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa.

Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 Tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

UU RI Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

UU RI Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
BANDUNG  
2007

ISBN : 978-979-3382-19-7