

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **1.1. Electronic Government**

##### **1.1.1 Undang Undang Kebijakan e-Government**

#### **1. INPRES No.3 Thn.2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan e-Government**

Inpres No 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan e-Government, mengamanatkan setiap Gubernur dan Bupati/Walikota untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya masing-masing guna terlaksananya pengembangan e-Government secara nasional.

#### **2. UU No.11 Thn.2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) Penyelenggaraan Sistem Elektronik**

##### **Pasal 15**

- 1.1 Setiap Penyelenggara Sistem Elektronik harus menyelenggarakan Sistem Elektronik secara andal dan aman serta bertanggung jawab terhadap beroperasinya Sistem Elektronik sebagaimana mestinya.
- 1.2 Penyelenggara Sistem Elektronik bertanggung jawab terhadap Penyelenggaraan Sistem Elektroniknya.
- 1.3 Penyelenggara Sertifikasi Elektronik Indonesia berbadan hukum Indonesia dan berdomisili di Indonesia.
- 1.4 Penyelenggara Sertifikasi Elektronik asing yang beroperasi di Indonesia harus terdaftar Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 tidak berlaku dalam hal dapat dibuktikan terjadinya keadaan memaksa, kesalahan, dan/atau kelalaian pihak pengguna Sistem Elektronik.

##### **Penyelenggaraan Sertifikasi Elektronik Pasal 13**

- 1.1 Setiap Orang berhak menggunakan jasa Penyelenggara Sertifikasi

Elektronik untuk pembuatan Tanda Tangan Elektronik.

- 1.2 Penyelenggara Sertifikasi Elektronik harus memastikan keterkaitan suatu Tanda Tangan Elektronik dengan pemiliknya.
- 1.3 Sertifikasi Elektronik terdiri atas:
  - a. Penyelenggara Sertifikasi Elektronik Indonesia; dan
  - b. Penyelenggara Sertifikasi Elektronik asing di Indonesia.
- 1.4 Ketentuan lebih lanjut mengenai Penyelenggara Sertifikasi Elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah

### **2.1.1 Teknologi Internet Digital**

Internet berasal dari kata interconnection networking, inter yang berarti seluruh dunia, connection berarti hubungan dan networking ialah komputer pribadi-pribadi. Internet pada dasarnya merupakan sebuah jaringan antar komputer yang saling berkaitan. Jaringan ini tersedia menerus sebagai pesan-pesan elektronik, termasuk email, transmisi dan komunikasi dua arah antar individu atau komputer (Severin dan James, 2007).

Dalam teori New Media Theory menjelaskan gambaran mengenai kekuatan media baru dalam memengaruhi bentuk-bentuk barunya yang berbentuk digital. Dengan munculnya media baru akan membawa perubahan yang sangat cepat dalam kehidupan manusia dengan tanpa batas dan lebih efektif (Nurjanah, 2014).

Kehadiran internet kiranya satu paket dengan perkembangan media sosial. Media sosial yang berkembang dalam masyarakat memiliki berbagai macam sebutan yang berbeda. Ada yang menyebut media sosial dengan sebutan dunia maya, dunia virtual, bahkan situs jejaring sosial. Evans (Nurjanah, 2014).

Dalam hal ini Boyd dan Ellison (Ruhban, 2013) mendefinisikan situs jejaring sosial sebagai layanan berbasis jaringan yang membuat seseorang dapat membangun suatu profil publik atau semi publik dalam sistem yang terbatas, mengartikulasi suatu daftar pengguna lain yang berbagi jaringan dengannya, melihat dan mentransfer daftar koneksi mereka dan orang lain dalam sitem.

Antara internet dan jejaring sosial pada zaman sekarang adalah satu ke satuan, pada intinya segala hal yang berhubungan dengan digital atau elektronik tentunya akan terkoneksi dengan internet, tak terkecuali radio dan televisi, di mana radio dan televisi dapat diakses melalui internet itu.

### **2.1.2 Definisi dan Manfaat E-Government**

Berbeda dengan definisi e-Commerce maupun e-Business yang cenderung universal, e-Government sering digambarkan atau dideskripsikan secara cukup beragam oleh masing-masing individu atau komunitas. Hal ini disebabkan karena berbagai hal. Walaupun sebagai sebuah konsep e-Government memiliki prinsip-prinsip dasar yang universal, namun karena setiap negara memiliki skenario implementasi atau penerapannya yang berbeda, maka definisi dari ruang lingkup e-Governmentpun menjadi beraneka ragam; Spektrum implementasi aplikasi e-Government sangatlah lebar mengingat sedemikian banyaknya tugas dan tanggung jawab pemerintah sebuah negara yang berfungsi untuk mengatur masyarakatnya melalui berbagai jenis interaksi dan transaksi.

Pengertian dan penerapan e-Government di sebuah negara tidak dapat di pisahkan dengan kondisi internal baik secara makro maupun mikro dari negara yang bersangkutan, sehingga pemahamannya teramat sangat ditentukan oleh sejarah, budaya, pendidikan, pandangan politik, kondisi ekonomi, dari negara yang bersangkutan. dan Visi, misi, dan strategi pembangunan sebuah negara yang sangat unik mengakibatkan terjadinya beragam pendekatan dan skenario dalam proses pengembangan bangsa sehingga berpengaruh terhadap penyusunan prioritas pengembangan bangsa.

Masalah definisi ini merupakan hal yang penting, karena akan menjadi bahasa seragam bagi para konseptor maupun praktisi yang berkepentingan dalam menyusun dan mengimplementasikan e-Government di suatu negara, Terkadang definisi yang terlampau sempit akan mengurangi atau bahkan meniadakan berbagai peluang yang ditawarkan oleh e-Government, sementara definisi yang terlampau luas dan mengambang akan menghilangkan nilai (value) manfaat yang ditawarkan oleh e-Government.

Terlepas dari berbagai perbedaan yang ada, sebenarnya ada sebuah benang merah yang dapat ditarik dari kebhinekaan tersebut. Sebelum melakukan hal tersebut, ada baiknya dikaji terlebih dahulu bagaimana berbagai komunitas atau institusi di dunia mendefinisikan e-Government.

#### **A. Definisi Lembaga dan Institusi Non-Pemerintah**

Pertama-tama marilah dikaji terlebih dahulu bagaimana lembaga-lembaga non pemerintah memandang ruang lingkup dan domain dari e-Government.

Bank Dunia (World Bank) mendefinisikan e-Government sebagai berikut:

*E-Government refers to the use by government agencies of information technologies (such as Wide Area Networks, the Internet, and mobile computing) that haven the ability to transform relations with citizens, businesses, and other arms of government.*

UNDP (United Nation Development Programme) dalam suatu kesempatan mendefinisikannya secara lebih sederhana, yaitu:

*E-government is the application of Information and Communication Technology (ICT) by government agencies.*

Sementara itu, vendor perangkat lunak terkemuka semacam SAP memiliki definisi yang cukup unik, yaitu:

*E-government is a global reform movement to promote Internet use by government agencies and everyone who deals with them.*

Janet Caldw, Direktur dari Institute for Electronic Government (IBM Corporation) dari hasil kajiannya bersama Kennedy School of Government, Harvard University, memberikan sebuah definisi yang menarik, yaitu:

*Electronic government is nothing short of a fundamental transformation of government and governance at a scale we have not witnessed since the beginning of the industrial era.*

Definisi menarik dikemukakan pula oleh Jim Flyzik (US Department of Treasury) ketika diwawancarai oleh Price WaterhouseCoopers, dimana yang bersangkutan mendefinisikan:

*E-govemment is about bringing the government into the world of the Internet, and work on Internet time.*

## **B. Definisi Beragam Pemerintahan**

Setelah melihat bagaimana lembaga-lembaga atau institusi-institusi mendefinisikan e-Government, ada baiknya dikaji pula bagaimana sebuah pemerintahan menggambarannya.

Pemerintah Federal Amerika Serikat mendefinisikan e-Government secara ringkas, padat, dan jelas, yaitu:

*E-govemment refers to the delivery of government information and services online through the Internet or other digital means.*

Sementara, Nevada, salah satu negara bagian di Amerika Serikat, mendefinisikan e-Government sebagai:

*online services that eradicate the traditional barriers that prevent citizens and businesses from using government services and replace those barriers with convenient access, government operations for internal constituencies that simplify the operational demands of government for both agencies and employees.*

Pemerintah New Zealand melihat e-Government sebagai sebuah fenomena sebagai berikut:

*E-govemment is a way for governments to use the new technologies to provide people with more convenient access to government information and services, to improve the quality of the services and to provide greater opportunities to participate in our democratic institutions and processes*

Italy mungkin termasuk salah satu negara yang paling lengkap dan detail dalam mendefinisikan e-government, yaitu:

*The use of modern ICT in the modernization of our administration, which comprise the following classes of action:*

- 1. Computerization designed to enhance operational efficiency within individual departments and agencies;*
- 2. Computerization of services to citizens and firms, often implying integration among the services of different departments and agencies;*
- 3. Provision of ICT access to final users of government services and*

*information.*

Ketika mempelajari penerapan e-Government di Asia Pasifik, Clay G. Wescott (Pejabat Senior Asian Development Bank), mencoba mendefinisikannya sebagai berikut:

E-government is the use of information and communications technology (ICT) to promote more efficient and cost-effective government, facilitate more convenient government services, allow greater public access to information, and make government more accountable to citizens.

#### **D. Visi e-Government**

Konsep e-Government ini berkembang di atas tiga kecenderungan, yaitu:

Masyarakat bebas memilih bilamana dan darimana yang bersangkutan ingin berhubungan dengan pemerintahnya untuk melakukan berbagai transaksi atau mekanisme interaksi yang diperlukan selama 24 jam sehari dan 7 hari seminggu (non-stop). Untuk menjalankan mekanisme interaksi tersebut masyarakat dapat dan boleh memilih berbagai kanal akses (multiple channels), baik yang sifatnya tradisional/ konvensional maupun yang paling moderen, baik yang disediakan oleh pemerintah maupun kerja sama antara pemerintah dengan sektor swasta atau Institusi non komersial lainnya, dan Seperti layaknya konduktor dalam sebuah orkestra, pemerintah dalam hal ini berperan sebagai koordinator utama yang memungkinkan berbagai hal yang diinginkan masyarakat tersebut terwujud, artinya yang bersangkutan akan membuat sebuah suasana yang kondusif agar tercipta sebuah lingkungan penyelenggaraan pemerintahan seperti yang dicita-citakan rakyatnya tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, maka sudah selayaknya apabila sebuah negara memiliki visi e-Government-nya masing-masing, sesuai dengan karakteristik dan cita-cita bangsanya. Melihat bahwa setiap negara memiliki keunikannya masing-masing, maka visi dari masing-masing negara sehubungan dengan apa yang ingin dicapai dengan diimplementasikannya e-Government-pun akan beragam. Untuk

menyusun suatu visi yang baik, biasanya harus dipahami terlebih dahulu elemen-elemen yang harus dikandung dalam visi tersebut. Perdana Menteri Inggris, Tony Blair, mendefinisikan elemen-elemen tersebut dalam sebuah kalimat efektif (yang dipergunakan oleh pemerintah Inggris dalam menyusun visi e-Government-nya) sebagai berikut:

*Joined-up customer-focused services will be available over a range of channels, delivered by public, private and voluntary sector providers in a new 'mixed economy market', as a part of a modernised and re-invented approach to service delivery.*

Jika elemen visi tersebut perlihatkan secara diagram maka model mekanisme pemerintah yang selama ini hanya dijalankan secara struktural melalui masing-masing departemen atau divisinya (agency) seperti yang diperlihatkan pada gambar berikut ini:

Mebutuhkan interaksi dua arah antara pemerintah dengan masyarakatnya (tidak hanya bersifat satu arah seperti pemberian informasi dan publikasi), dan Memungkinkan terjadinya kerja sama antara pemerintah dengan kalangan lain seperti institusi swasta dan lembaga non-komersial lain.

Setelah menentukan jenis pelayanan ini, tentukanlah ukuran kinerjanya (secara kuantitatif) yang akan menjadi target manfaat yang diinginkan sebelum menentukan total biaya investasi yang sesuai (analisa cost-benefit).

Prinsip Kedua, Bangunlah sebuah lingkungan yang kompetitif. Yang dimaksud dengan lingkungan yang kompetitif di sini adalah bahwa misi untuk melayani masyarakat tidak hanya diserahkan, dibebani, atau menjadi hak dan tanggung jawab institusi publik (pemerintah) semata, tetapi sektor swasta dan non-komersial diberikan pula kesempatan untuk melakukannya. Bahkan tidak mustahil sektor-sektor ini akan bersaing dengan pemerintah dalam upaya untuk memberikan yang terbaik bagi masyarakat. Di sini pemerintah harus mampu membuat sebuah lingkungan kompetisi yang adil, obyektif, tidak memihak, dan kondusif bagi tercapainya visi e-Government.

Prinsip Ketiga: Berikan penghargaan pada inovasi, dan berilah ruang kesempatan bagi kesalahan. Konsep e-Government merupakan sebuah pendekatan yang masih baru, dimana semua bangsa dan negara sedang melakukan eksperimen dengannya. Adalah merupakan suatu hal yang normal jika dari sedemikian banyak program dalam portofolio e-Government di satu Sisi diketemukan keberhasilan sementara di lain pihak kerap dijumpai kegagalan, atau di satu pihak terlihat banyak sekali pihak yang mendukung sementara di pihak lain yang menentang juga tidak sedikit. "Pengalaman merupakan guru yang baik" nampaknya merupakan peribahasa yang paling cocok dipergunakan dalam situasi ini. Selain harus belajar dari kesalahan dan kegagalan orang lain, pemerintah harus pula menyediakan hadiah, bonus, atau penghargaan bagi mereka yang berhasil menerapkan sebuah inisiatif e-Government di tempat mereka bekerja. Pemerintah tidak perlu ragu-ragu jika terkadang untuk satu prototip proyek e-Government tertentu, sebuah target yang ambisius dicanangkan untuk memacu kineuja dari mereka yang terlibat dalam proyek tersebut. Walaupun pemerintah memberikan ruang bagi mereka yang berbuat salah dan gagal dalam mengimplementasikan sebuah konsep e-Government, yang bersangkutan harus pula bersikap adil dalam arti kata jangan sampai pihak-pihak luar yang telah berbuat kesalahan besar mendapatkan prioritas kesempatan untuk memperbaiki kesalahannya (sekaligus untuk menjamin tidak terjadinya kolusi dan/atau nepotisme di dalam proses melibatkan pihak lain di luar pemerintahan).

Prinsip Keempat: Tekankan pada pencapaian efisiensi. Pemberian pelayanan dengan memanfaatkan teknologi digital atau internet tidak selamanya harus menjadi jalur alternative mendampingi kanal konvensional karena pada saatnyananti, terutarna setelah mayoritas masyarakat terbiasa menggunakan kanal digital jalur tradisional harus dihapuskan agar pemerintah menjadi sangat efisien (secara signifikan menurunkan total anggaran belanja negara dan daerah). Efisiensi juga dapat dinilai dengan besarnya manfaat dan pendapatan tambahan yang diperoleh pemerintah dari implemmtasi jalur moderen terkait.

## **2.2 KEBIJAKAN PUBLIK**

### **2.2.1 Pengertian dan Definisi**

Secara etimologis, istilah kebijakan pemerintah merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, public policy. Kata policy diartikan "kebijakan" sedangkan public adalah "kumpulan" orang yang memiliki minat dan kepentingan yang sama terhadap suatu isu atau masalah. Public berbeda dengan kerumunan (crowd). Public bersifat lebih rasional, sedangkan kerumunan lebih bersifat emosional.

Menurut Ogburn dan Nimkoff (Zulkarnaen, 1990), public ditandai oleh adanya isu yang dihadapi dan dibincangkan oleh sekelompok orang dan memunculkan opini mengenai isu tersebut. Publik menganggap isu tersebut penting atau kontroversial sehingga terjadi proses diskusi di dalamnya.

Meskipun belum ada "kesepakatan" apakah policy diterjemahkan menjadi "kebijakan" ataukah "kebijaksanaan" tampaknya kecenderungan yang akan datang untuk policy digunakan istilah kebijakan. Oleh sebab itu, public policy diterjemahkan menjadi "kebijakan pemerintahan.

Thomas R. Dye (1992) mendefinisikan sebagai berikut: "Public policy is whatever the government choose to do or not to do." (Kebijakan pemerintah adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Menurutnya (1978), apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, tentu ada tujuannya karena kebijakan pemerintah merupakan "tindakan" pemerintah. Demikian pula, apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, ini pun merupakan kebijakan pemerintah, yang tentu memiliki tujuannya.

Nugroho (2004) menyatakan bahwa kebijakan pemerintah dalam kepustakaan internasional disebut sebagai public policy, yaitu aturan kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Aturan atau peraturan tersebut secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan pemerintah. Dengan demikian, kebijakan pemerintah ini dapat kita artikan suatu hukum. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur, formulasi isu tersebut menjadi kebijakan pemerintah yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan

pemerintah tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan pemerintah; untuk menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, kebijakan pemerintah tersebut berubah menjadi hukum .

yang harus ditaati.

#### **A. Prinsip-prinsip Kebijakan Pemerintah**

Kebijakan dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan, menurut Nugroho (2004), pada dasarnya terbagi dalam tiga prinsip berikut:

- a. merumuskan kebijakan pemerintah (formulasi kebijakan);
- b. mengimplementasikan kebijakan pemerintah tersebut;
- c. mengevaluasi kebijakan pemerintah tersebut.

Dalam konteks formulasi, menurut Riant Nugroho (2004), tidak semua (2004), isu yang banyak beredar di masyarakat dapat dimasukkan dalam agenda pemerintah untuk diproses menjadi kebijakan. Isu yang termasuk dalam agenda kebijakan memiliki latar belakang yang kuat berkaitan dengan analisis kebijakan dan terkait dengan enam pertimbangan berikut:

- a. mencapai tingkat kritis sehingga tidak bisa diabaikan,
- b. sensitif, yaitu cepat menarik perhatian masyarakat,
- c. menyangkut aspek tertentu dalam masyarakat,
- d. menyangkut banyak pihak sehingga mempunyai dampak yang luas dalam masyarakat jika diabaikan,
- e. berkaitan dengan kekuasaan dan legitimasi;
- f. berkaitan dengan kecenderungan yang sedang berkembang dalam masyarakat.

#### **B. Kriteria Penentuan Kebijakan Pemerintah**

Menurut Said Zainal Abidin (2004), dari semua isu tersebut tidak semua mempunyai prioritas yang sama untuk diproses. Dalam hal ini, ditentukan suatu proses penyaringan melalui serangkaian kriteria berikut :

- a. Efektivitas, yaitu mengukur alternatif sasaran yang dicapai dengan suatu alternatif kebijakan dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan.

- b. Efisien, yaitu dana yang digunakan harus sesuai dengan tujuan yang dicapai.
- c. Cukup, yaitu suatu kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan sumber daya yang ada.
- d. Adil Terjawab, yaitu kebijakan dibuat untuk memenuhi kebutuhan suatu golongan atau masalah tertentu dalam masyarakat.

### **C. Jenis Kebijakan Publik/Pemerintahan**

Para pakar mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing.

Menurut Said Zainal Abidin (2004), kebijakan secara umum dapat dibedakan dalam tiga tingkatan.

- a. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan, baik positif maupun negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
- b. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, kebijaksanaan ini berupa peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
- c. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Secara teknis, Lembaga Administrasi Negara (2003) memberikan batasan tingkat-tingkat kebijakan pemerintahan di Indonesia sebagai berikut.

- a. Lingkup Nasional

Tingkat-tingkat kebijakan pemerintahan dalam lingkup nasional terdiri atas sebagai berikut.

- 1) Kebijakan Nasional

Kebijakan nasional adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/negara sebagaimana tertera dalam Pembukaan UUD 1945. Pihak yang berwenang menetapkan kebijakan nasional adalah MPR, presiden, dan DPR.

Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang undangan dapat berbentuk: UUD, Ketetapan MPR, Undang-Undang (UU), Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).

2) Kebijakan Umum

Kebijakan umum adalah kebijakan presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU, untuk mencapai tujuan nasional. Pihak yang berwenang menetapkan kebijakan umum adalah presiden.

Kebijakan umum yang tertulis dapat berbentuk: Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (KEPPRES), Instruksi Presiden (INPRES).

urusan Rumah Tangga Daerah. Pihak yang berwenang menetapkan kebijakan umum di Daerah Provinsi adalah gubernur dan DPRD Provinsi.

3) Pada Daerah Kabupaten/Kota, kebijakan umum ditetapkan oleh bupati/Walikota Kebijakan Pelaksanaan

Kebijaksanaan pelaksanaan merupakan penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas pada bidang tertentu. Yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk peraturan, keputusan, dan instruksi pejabat.

b. Lingkup Wilayah Daerah

Tingkat-tingkat kebijakan pemerintahan, dalam lingkup daerah, terdiri atas sebagai berikut.

1) Kebijakan Umum

Kebijakan umum pada lingkup daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dalam rangka mengatur dan DPRD Kabupaten/Kota. Kebijakan umum pada tingkat daerah dapat berbentuk Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi dan PERDA Kabupaten/Kota.

2) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan pada lingkup wilayah/daerah ada tiga macam, Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan PERDA;

a) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan pelaksanaan kebijakan nasional di daerah;

b) Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan, merupakan

pelaksanaan tugas Pemerintah Pusat di daerah yang diselenggarakan oleh Pemerintah daerah. Adapun yang berwenang menetapkan kebijakan pelaksanaan di tingkat daerah adalah :

- 1) dalam rangka desentralisasi adalah gubernur/bupati/walikota;
  - 2) dalam rangka dekonsentrasi adalah gubernur/bupati/walikota;
  - 3) dalam rangka tugas pembantuan adalah gubernur/bupati/ walikota;
  - 4) dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dan tugas pembantuan berupa keputusan dan Instruksi Gubernur/Bupati/Walikota;
  - 5) dalam rangkapelaksanaan dekonsentrasi berbentuk Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.
2. Kebijakan Pemerintahan sebagai Suatu Konsep

Thomas R. Dye (Mulyadi, 2010) mengatakan bahwa kebijakan adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah, untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (public policy is whatever government choose to do or not to do) .

Menurut Bullock et.al. (Mulyadi, 2010), kebijakan adalah keputusan yang diikuti langkah tindakan pelaksanaan yang bersasaran untuk mencapai tujuan yang dimaksudkan. Oleh karena itu, kebijakan sebagai suatu konsep meliputi beberapa hal berikut:

- a. Ketetapan, yaitu ketentuan-ketentuan tertentu yang memiliki pengaruh mengikat, baik ke dalam maupun keluar dari pembuat kebijakan.
- b. Maksud, yaitu mencapai tujuan-tujuan tertentu atau mengatasi permasalahan tertentu.
- c. Keputusan, yaitu untuk melakukan ataupun untuk tidak melakukan sesuatu.
- d. Suatu proses pelaksanaan dari apa yang telah ditetapkan.

Dari dua pendapat di atas, tampak bahwa ya'ng dimaksud dengan kebijakan memiliki makna yang berbeda dengan keputusan.

Kebijakan pada dasarnya merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan yang harus ditindaklanjutinya dengan pelaksanaan keputusan tersebut. Dengan demikian, setiap kebijakan merupakan keputusan, sedangkan keputusan belum tentu menjadi kebijakan (apabila tidak diimplementasikan).Implementasi tersebut

dimungkinkan mengandung suatu langkah tindakan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pendapat yang berbeda dikemukakan oleh Mustopadidjaja (2003), yang berpandangan bahwa :

suatu keputusan agar dapat disebut sebagai suatu kebijakan, perlu dilihat dalam konteks "sistem kebijakan" yang lebih luas, seperti tingkat keterlibatan organisasi pengambil keputusan dalam proses pelaksanaan kebijakannya, khusus dalam kaitannya dengan konsep kebijakan pemerintah, rumusan definisi tersebut dilengkapi dengan ketentuan bahwa keputusan dimaksud diambil oleh pemerintah sebagai pihak yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan.

Apakah kebijakan itu dilaksanakan atau tidak pada tataran implementasinya bergantung pada pengelolaan terhadap implementasi tersebut. Adakah komitmen, konsistensi, kemauan (goodwill) untuk melaksanakannya? Bagaimana pula pengawasan dan pengendalian, serta evaluasinya terhadap implementasi kebijakan tersebut dilakukan?

Masih dalam konteks pengertian, Anderson (Tachjan, 2008: 16) menyatakan, "Public policies are those policies developed by government bodies and officials." Kebijakan publik dinyatakan sebagai kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga dan pejabat pemerintahan. Rumusan ini memberikan penjelasan bahwa kebijakan publik dibuat oleh pemerintah sebagai organisasi yang berwenang membuatnya sekaligus mengandung makna bahwa kebijakan publik bersifat formal yang memiliki kekuatan legal untuk dilaksanakan.

## 2. Kebijakan Pemerintah Merupakan Produk Pemerintah

Meskipun mengemukakan pendapat yang berbeda-beda, para ahli kebijakan memiliki kesepakatan yang sama, yaitu bahwa kebijakan pemerintah merupakan produk pemerintah (termasuk lembaga-lembaga pemerintahan) yang ditujukan untuk memberikan arah dan pedoman untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan pemerintahan (dalam hal ini menyangkut masalah-masalah yang berhubungan dengan

masyarakat/ warga negara).

Dalam prosesnya, kebijakan pemerintah harus bersifat komprehensif, yaitu memerhatikan berbagai hal yang mungkin dapat memengaruhi atau dipengaruhinya.

### 3. Kebijakan Pemerintah dan Kepercayaan Pemerintah

Suatu kebijakan pemerintahan pada dasarnya bertujuan memberikan keadaan yang kondusif dalam suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Oleh karena itu, kebijakan pemerintah harus mampu mengartikulasikan nilai-nilai, norma, dan etika sebagai dasar moral praktik pemerintahan.

Semua faktor tersebut akan terelaborasikan dalam suatu bentuk kebijakan secara utuh. Mulyadi (2010) mengemukakan bahwa pembuatan dan perumusan kebijakan pada prinsipnya berhubungan dengan proses pengidentifikasian dan penganalisisan nilai-nilai yang tumbuh dan

berkembang dalam masyarakat. Kebijakan tersebut menentukan nilai yang relevan dengan kepentingan masyarakat.

Selain harus memerhatikan aspek, nilai, dan etika dasar faktor dominan lainnya yang memengaruhi kebijakan pemerintah, yaitu masalah kepercayaan (trust) yang dapat disebut sebagai kepercayaan publik (public trust). Publik di sini dimaknai secara luas menyangkut para pihak yang terlibat dan terimplikasi oleh kebijakan itu sendiri yang pemahamannya disesuaikan dengan kontekstual bahasan.

Menurut Inu Kencana (Mulyadi, 2010), publik adalah "sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki." Selanjutnya, dalam konteks bahasan ini, istilah publik dibagi ke dalam dua bagian, yaitu inner public, (pihak yang membuat, melaksanakan, dan mengendalikannya, serta mengevaluasinya) dan outer public (masyarakat luas yang berkepentingan dan terimplikasi oleh kebijakan publik).

## **2.2.4 Konsep Dasar Implementasi Kebijakan**

### **1. Definisi Implementasi Kebijakan**

Secara etimologis, implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu to implement. Dalam kamus Webster (Wahab, 2006) disebutkan bahwa to implement (mengimplementasikan) berarti to provide the means for carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), dan to give practical effect to (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu).<sup>1</sup> Pengertian implementasi tersebut dijelaskan oleh Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2006) bahwa implementasi adalah "tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Donald S. Van Metter dan Carl E. Va (Widodo, 2007) memberikan pengertian implementasi sebagai berikut. Policy implementation encompasses those action by public and private individual (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision. This include both one time efforts to transfrom decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decision.

Mazmanian dan Sabatier (Widodo, 2007) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan: to understand what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject of policy implementation. Those event and activities that occur after the isuing of outhoritative public policy directives Wich included both the effort to administer and the subtantives, which impacts on the people and event." Hakikat utama implementasi adalah memahami hal-hal yang seharusnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya 'dan menimbdlkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dari kedua definisi tersebut, Joko Widodo (2010) memberikan kesimpulan pengertian bahwa:

Implementasi merupakan proses yang melibatkan sejumlah sumber yang didalamnya termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang

dilakukan oleh pemerintah ataupun swasta (individu atau kelompok).

## **2. Teori, Karakteristik, dan Skala Ukur Keberhasilan Implementasi Kebijakan Publik Pemerintahan**

### **A. Teori dan Karakteristik pengaruh Implementasi Kebijakan Publik**

Nugroho (2011) mengemukakan beberapa teori yang memengaruhi implementasi kebijakan, yaitu sebagai berikut :

a. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975) Menurut Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2001), ada enam variabel yang memengaruhi kinerja implementasi, yaitu sebagai berikut.

#### **1) Standar dan Sasaran Kebijakan**

Setiap kebijakan publik harus mempunyai standar dan sasaran kebijakan yang jelas dan terukur. Dengan ketentuan 'tersebut, tujuan kebijakan dapat terwujudkan. Apabila standar dan sasaran kebijakan tidak jelas, akan terjadi multi-interpretasi dan menimbulkan kesalahpahaman serta konflik di antara para agen implementasi.

#### **2) Sumber Daya**

Suatu implementasi kebijakan memerlukan dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia (human resources), sumber daya materi (material resources), maupun sumber daya metode (method resources). Dari ketiga sumber daya tersebut, sumber daya yang paling penting adalah manusia karena di samping sebagai subjek implementasi kebijakan, sumber daya manusia juga termasuk objek kebijakan pemerintah.

#### **3) Hubungan antarorganisasi**

Dalam berbagai program implementasi kebijakan, sebagai realitas dari program kebijakan, diperlukan hubungan yang baik antarinstansi yang berkaitan, yaitu dukungan komunikasi dan koordinasi. Komunikasi dan koordinasi merupakan salah satu urat nadi dari sebuah organisasi agar semua programnya dapat direalisasikan sesuai dengan tujuan dan sarannya.

#### **4) Karakteristik Agen Pelaksana**

Untuk mencapai keberhasilan maksimal suatu implementasi kebijakan harus diidentifikasi dan diketahui karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma, dan pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semua itu akan memengaruhi implementasi suatu program kebijakan yang telah ditentukan.

5) Disposisi Implementor

Implementasi kebijakan sikap atau disposisi implementor ini dibedakan menjadi tiga hal, yaitu:

- a. respons implementor terhadap kebijakan, yang terkait dengan kemauan implementor untuk melaksanakan kebijakan pemerintah,
- b. kondisi, yaitu pemahaman terhadap kebijakan yang telah ditetapkan,
- c. intens disposisi implementor, yaitu preferensi nilai.

6) Kondisi Lingkungan Sosial, Politik, dan Ekonomi

variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yaitu mendukung atau menolak, sifat opini pemerintah yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

b. Teori George C. Edwards III (1980)

Implementasi kebijakan menurut pandangan Edwards III (1980) dalam Widodo (2007) dipengaruhi empat variabel, berikut.

1) Komunikasi

Untuk mencapai keberhasilan, implementasi kebijakan pemerintah mengisyaratkan agar implementor mengetahui hal yang harus dilakukan secara jelas. Tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, tidak memberikan pemahaman, atau tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui oleh kelompok sasaran, kemungkinan terjadi Penolakan atau resistensi dari kelompok sasaran sangat besar.

## 2) Sumber Daya

Implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumber daya, baik sumber daya manusia, materi maupun metode. Sasaran, tujuan, dan isi kebijakan walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, apabila implementor kekurangan sumber daya untuk pelaksanaan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien. Tanpa sumber daya, kebijakan tidak diwujudkan untuk memberikan pemecahan masalah yang ada di masyarakat dan upaya memberikan pelayanan pada masyarakat.

Menurut Wahab (2010), sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yaitu kompetensi implementor dan sumber daya finansial.

## 3) Disposisi

Wahab (2010) menjelaskan bahwa disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, ia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

## 4) Struktur Birokrasi

Dalam implementasi kebijakan, struktur organisasi mempunyai peranan penting. Salah satu aspek struktur organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (standard operating procedures/SOP), yaitu pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan redtape, yaitu birokrasi yang rumit dan kompleks, serta ini menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

## **A. Kriteria Pengukuran Keberhasilan Implementasi**

Menurut Grindle (Wahab, 2010), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan, pemerintah harus memerhatikan variabel kebijakan' organisasi, dan lingkungan. Hal tersebut karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat, masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan.<sup>38</sup>

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (1986) didasarkan pada tiga aspek, yaitu:

- 1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- 2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah;
- 3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah.

Menurut Goggin et.al. (1990), keberhasilan proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah dapat diukur berdasarkan variabel:

- 1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal;
- 2) kapasitas pusat/negara;
- 3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah.

### **b. Variabel Dorongan dan Paksaan pada Tingkat Pusat**

Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah, semakin besar kredibilitasnya, demikian pula sebaliknya. Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui:

- 1) dana yang dialokasikan. Semakin besardana yang dialokasikan, semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan;
- 2) bentuk kebijakan yang memuat kejelasan kebijakan, konsistensi Pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar.

Model kesesuaian implementasi kebijakan atau program juga relevan digunakan, sebagai kriteria pengukuran implementasi kebijakan. Dengan kata lain,

efektivitas kebijakan atau program menurut Konen bergantung pada tingkat kesesuaian antara program dan pemanfaatan, kesesuaian program dengan organisasi pelaksana dan kesesuaian program kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan tersebut, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn (Grindle, 1980) bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel yang dimaksud meliputi:

- 1) ukuran dan tujuan kebijakan,
- 2) sumber kebijakan,
- 3) ciri atau sifat badan/instansi pelaksana,
- 4) komunikasi antarorganisasi berkaitan dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan,
- 5) sikap para pelaksana, dan
- 6) lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

Menurut Keban (2007), variabel di luar kebijakan yang memengaruhi proses implementasi adalah:

- 1) kondisi sosial ekonomi dan teknologi;
- 2) dukungan pemerintah;
- 3) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok;
- 4) dukungan dari pejabat atasan;
- 5) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana.

Adapun variabel terikat yang ditunjukkan melalui tahapan dalam proses implementasi adalah:

- 1) output kebijakan badan pelaksana;
- 2) kesediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijakan;
- 3) dampak nyata output kebijakan
- 4) dampak output kebijakan sebagaimana yang dipersepsikan, perbaikan.

## 2.1 GOOD GOVERNANCE

### 2.2.2 Konsep Good Governance

#### 1. Definisi Good Governance

Istilah governance menunjukkan suatu proses bahwa rakyat dapat mengatur ekonominya, institusi, dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyat.

Pinto (Widodo, 2008) menyatakan bahwa governance adalah praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.

Lembaga Administrasi Negara (2000) mengartikan governance sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara/pemerintah dalam melaksanakan penyediaan public goods and services.

Lebih lanjut, LAN (2000) menegaskan bahwa dilihat dari segi functional aspect, governance dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya.

Dalam pengertian yang lebih kompleks, Widodo (2008) menunjukkan pengertian governance sebagai berikut. United Nations Development Programme (UNDP) mengemukakan, "Governance is defined as the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affairs." Kepemerintahan diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk mengatur urusan-urusan bangsa.

Lebih lanjut, UNDP juga menegaskan, *"It is the complex mechanisms, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences."* Pemerintahan adalah suatu institusi, mekanisme, proses, dan hubungan yang kompleks sebagai jalan bagi warga negara (citizens) dan kelompok yang mengartikulasikan kepentingannya, melaksanakan hak dan kewajibannya, dan

menengahi atau memfasilitasi perbedaan-perbedaan di antara mereka.

Berdasarkan batasan definitif tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengertian governance adalah proses interaksi yang setara, selaras, dan seimbang antara domain dalam melaksanakan pembangunan ekonomi, politik, dan administrasi. Konsekuensi interaksi antardomain ini menyebabkan bergesernya pola pelayanan sektor publik kepada sektor swasta yang sering disebut privatisasi atau swastanisasi.

## **2. Konsep Good Governance**

Sejak tahun 1991, konsep good governance dipromosikan oleh beberapa agensi multilateral dan bilateral, seperti JICA, OECD, GTZ (Keban, 2000), yang memberikan tekanan pada beberapa indikator berikut:

- a. demokrasi, desentralisasi, dan peningkatan kemampuan pemerintah;
- b. hormat terhadap hak asasi manusia dan kepatuhan terhadap hukum yang berlaku.
- c. partisipasi rakyat;
- d. efisiensi, akuntabilitas, transparansi dalam pemerintah, dan administrasi publik.
- e. pengurangan anggaran militer; tata ekonomi yang berorientasi pasar.

OECD dan World Bank (LAN, 2000) menyinonimkan good governance dengan 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, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political frameworks bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan.

UNDP dalam workshop yang diselenggarakannya (Widodo, 2008) menyimpulkan, That good governance system are participatory, implying that allmembers of governance institutions have a voice in influencing decision making. Akan tetapi, dalam perkembangan berikutnya, LAN (2000) memberikan definisi good governance sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat (society)."

## **3. Orientasi Governance**

Lembaga Administrasi Negara (2000) mendefinisikan good governance sebagai penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga "kesinergisan" interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat (society). Pada tataran ini good governance berorientasi pada dua hal pokok, yaitu :

- a. ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Pada tataran ini good governance mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya, seperti legitimasi, akuntabilitas, otonomi, dan sebagainya.
- b. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Dalam konteks ini, good governance bergantung pada sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

#### **4. Kriteria Pemerintahan yang Baik**

UNDP memberikan kriteria pemerintahan yang baik, yaitu sebagai berikut,

- a. Partisipasi, menunjuk pada keikutsertaan seluruh warga negara dalam pengambilan keputusan yang dilakukan secara langsung ataupun melalui lembaga perwakilan.
- b. Penegakan hukum atau peraturan, penegakan hukum harus diterapkan secara adil dan tegas.
- c. Transparansi, seluruh proses pemerintahan dapat diakses dengan publik.
- d. Responsif, lembaga pemerintah harus selalu tanggap terhadap kepentingan publik.
- e. Konsensus, pemerintah harus dapat menjembatani perbedaan kepentingan demi tercapainya konsensus antarkelompok.
- f. Keadilan, kesetaraan pelayanan bagi seluruh warga.

Efektivitas dan efisiensi, merujuk pada proses pemerintahan yang dapat mencapai tujuan dan menggunakan dana seoptimal mungkin. Akuntabel, seluruh proses pemerintah harus dapat dipertanggung jawabkan. Visi strategis, pemerintah

mempunyai visi jauh ke depan yang dapat mengantisipasi perubahan.

Berdasarkan kriteria *good governance*, dapat disimpulkan bahwa partisipasi merupakan elemen yang penting bagi pencapaian tujuan pembangunan daerah ataupun nasional.

Menurut H. Hariyoso S. (2002) dalam buku *Pembangunan Birokrasi dan Kebijakan Publik*, ada tiga persyaratan yang harus dipenuhi dalam pengambilan kebijakan publik untuk mendorong terciptanya *good governance*, yaitu sebagai berikut :

a. Partisipasi

Partisipasi, yaitu terbukanya ruang bagi seluruh komponen masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan yang menyangkut kebijakan publik. Partisipasi tidak akan memberikan kontribusi pada pemberdayaan tanpa ada wewenang masyarakat untuk ikut dalam proses pengambilan keputusan dan tidak boleh hanya diletakkan sebagai alat dalam manajemen pembangunan.

b. Transparansi

Transparansi, yaitu semua informasi yang berhubungan dengan kepentingan publik harus terbuka bagi siapa saja. Ketidakterbukaan informasi akan mendorong terjadinya penyelewengan. Mekanisme kontrol tidak terjadi jika tidak ada keterbukaan dalam memperoleh akses informasi. Untuk itu, masyarakat sipil harus memiliki akses untuk memperoleh semua informasi dokumen yang berkaitan dengan publik. Semua informasi tersebut harus dapat/mudah dimengerti oleh masyarakat.

c. Akuntabilitas

Akuntabilitas, yaitu pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan Publik harus bertanggung jawab dalam menjalankan wewenangnya dengan baik. Publik mempunyai hak untuk mengontrol, mempertanyakan, dan meminta pertanggungjawaban pemerintah dalam menjalankan wewenang tersebut, termasuk di dalamnya pemasukan dan pengeluaran anggaran pemerintah.

Secara teoretis ketiga persyaratan tersebut tidak begitu asing dan sering disuarakan oleh berbagai pihak. Akan tetapi, dalam praktiknya perwujudan

tersebut sangat rumit karena banyak kepentingan tarikmenarik antara yang berkeinginan dan yang tidak sehingga sangat sulit dibaca secara jernih.

Prinsip-prinsip Pemerintahan yang Baik.

Ciri-ciri Good Governance menurut PP No. 101 tahun 2000, yaitu:

- a. profesionalitas,
- b. akuntabilitas,
- c. transparansi,
- d. pelayanan prima,
- e. demokrasi,
- f. efisiensi,
- g. efektifitas,

## **B. Birokrasi Pemerintahan**

Dalam konsep bahasa Inggris secara umum, birokrasi disebut dengan "civil service". Selain itu juga sering disebut dengan public sektor, public service atau public administratzon. Birokrasi adalah tipe organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi secara sistematis, teratur pekerjaan dari banyak anggota organisasi.

Orang-orang yang bekerja dalam birokrasi pemerintahan bekerja secara professional. Mereka diangkat dan diupah untuk menduduki jabatannya di lembaga pemerintahan yang telah ditetapkan tugasnya dari atasannya. Dasar pemilihan personil birokrasi biasanya dilandaskan pada keterampilan dan kepandaian yang dimiliki oleh seseorang untuk menjalankan tujuan tertentu. Definisi birokrasi telah tercantum dalam kamus awal secara sangat konsisten. Kamus akademi Perancis memasukkan kata tersebut pada tahun 1978 dengan arti kekuasaan, pengaruh, dari kepala dan staf biro pemerintahan. Kamus bahasa Jerman edisi 1813 mendefinisikan birokrasi sebagai wewenang atau kekuasaan yang berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya memperebutkan diri untuk mereka sendiri atas sesama warga negara, Kamus teknik bahasa Italia terbit 1823 mengartikan birokrasi sebagai kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan. Birokrasi berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh beberapa

ahli adalah suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, dan bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas- aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar' (disarikan dari Blau & Meyer, 1971; Coser & Rosenberg, 1976; Mouzelis, dalam Setiawan,1998).

## **B. Konsep Birokrasi Pemerintahan**

Menurut Weber (dalam Suradinata, 2002: 27) "Birokrasi adalah sebagai salah satu sistem otorita yang ditetapkan secara rasional oleh berbagai peraturan". Dengan demikian birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisasi secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan banyak orang. Sejalan dengan pendapat Weber, Blau, dan Page (dalam Suradinata, 2002: 27) memformulasikan "birokrasi sebagai tipe dari organisasi, dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis pekerjaan orang banyak.

Dari pemahaman tersebut, maka jelaslah bahwa birokrasi adalah suatu usaha dalam mengorganisir berbagai pekerjaan agar terselenggara dengan teratur. Pekerjaan itu bukan hanya melibatkan banyak personil (birokrat), tetapi juga terdiri dari berbagai peraturan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan. Birokrasi diperlukan agar penyelenggaraan tugas pemerintahan tersebut terlaksana secara efisien, efektif dan ekonomis.

Birokrasi bagi sebagian orang dimaknai sebagai prosedur yang berbelit-belit, menyulitkan dan menjengkelkan. Namun sebagian yang lain birokrasi dipahami dari perspektif yang positif, yakni :

sebagai upaya untuk mengatur dan mengendalikan perilaku masyarakat agar lebih tertib. Ketertiban yang dimaksud adalah ketertiban dalam hal mengelola berbagai sumber daya yang mendistribusikan sumber daya tersebut kepada setiap anggota masyarakat secara berlebihan.

Sejauh ini, birokrasi menunjuk pada empat pengertian, yaitu:

Pertama; menunjuk pada kelompok pranata atau lembaga tertentu. Pengertian ini menyamakan birokrasi dengan biro, kedua, menunjuk ada metode khusus untuk

mengalokasikan sumberdaya dalam suatu organisasi besar. Pengertian ini berpadanan dengan istilah pengambilan keputusan birokratis, ketiga, menunjuk pada kebiroan atau mutu yang membedakan antara biro-biro dengan jenis-jenis organisasi lain. Pengertian ini lebih menunjuk pada sifat-sifat statis organisasi, keempat, sebagai kelompok orang, yakni orang-orang yang digaji yang berfungsi dalam pemerintahan (Thoha, 2003).

Rourke (1978), mendefinisikan Birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan aturan tertulis (law procedures), dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya.

Weber sendiri sebagai penggagasan birokrasi memberikan ciri-ciri yang lebih rinci hingga disebut sebagai organisasi yang rasional (ideal types), tidak sekalipun dimaksudkan menciptakan bentuk inefisiensi di dalam organisasi pemerintahan negara. Dari pemahaman ini birokrasi pemerintah mestinya tidak menjadi buruk dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Ilmuwan yang sangat berpengaruh dalam pengembangan teori birokrasi adalah Max Weber.

Dalam ilmu sosial, beberapa konsep administrasi kantor (public office) banyak dipengaruhi oleh pemikiran Max Weber yang merupakan seorang sosiolog Jerman dan ahli hukum.

Max Weber mengenalkan birokrasi sebagai organisasi untuk mengelola masyarakat modern yang bisa mengatur mekanisme pemerintahan dengan efisien. Weber mengamati bahwa birokrasi membentuk proses administrasi yang rutin sama persis dengan mesin pada proses produksi.

Birokrasi menurut Weber adalah salah satu dari rasionalitas yang tertentu (defining rationalities), dimana Karakteristik utama struktur birokrasi menurut Weber adalah:

Spesialisasi

Aktifitas yang reguler mensyaratkan tujuan organisasi didistribusikan dengan cara

yang tetap dengan tugas-tugas kantor (official duties). Pemisahan tugas secara tegas memungkinkan untuk memperkejakan ahli yang terspesialisasi pada setiap posisi yang menyebabkan setiap orang bertanggung jawab terhadap kinerja yang efektif atas tugas-tugasnya.

## 2. Organisasi yang Hierarkis

Organisasi kantor mengikuti prinsip hierarki sehingga setiap unit yang lebih rendah berada dalam pengendalian dan pengawasan organisasi yang lebih tinggi. Setiap pegawai dalam hierarki administrasi bertanggung jawab kepada atasannya. Keputusan dan tindakan harus dimintakan persetujuan kepada atasan. Agar dapat membebaskan tanggung jawabnya kepada bawahan, ia memiliki wewenang/kekuasaan atas bawahannya sehingga ia mempunyai hak untuk mengeluarkan perintah untuk ditaati dan dilaksanakan oleh bawahan.

## 3. Sistem Aturan (System of Rules)

Operasi dilaksanakan berdasarkan sistem aturan yang ditaati secara konsisten. Sistem yang distandarkan ini dirancang untuk menjamin adanya keseragaman dalam melaksanakan setiap tugas, tanpa memandang jumlah personil yang melaksanakan dan koordinasi tugas yang berbeda-beda. Aturan-aturan yang eksplisit tersebut menentukan tanggung jawab setiap anggota organisasi dan hubungan diantara mereka. Hal ini tidak berarti bahwa kewajiban birokrasi sangat mudah dan rutin. Tugas-tugas birokrasi memiliki kompleksitas yang bervariasi, dari tugas-tugas klerikal yang sifatnya rutin hingga tugas-tugas yang sulit.

## 4. Impersonality

Idealnya pegawai-pegawai bekerja dengan semangat kerja yang tinggi tanpa rasa benci atas pekerjaannya atau terlalu berambisi. Standar operasi pemerintah dilakukan tanpa intervensi (dicampuri) kepentingan personal. Tidak dimasukkannya pertimbangan personal adalah untuk keadilan dan efisiensi.

Impersonal detachment menyebabkan perlakuan yang sama terhadap semua orang sehingga mendorong demokrasi dalam sistem administrasi.

## 5. Standar Karier

Terdapat sistem promosi yang didasarkan pada senioritas atau prestasi, atau kedua-duanya. Karyawan dalam organisasi birokratik didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi dari penolakan sepihak. Kebijakan personal seperti ini mendorong tumbuhnya loyalitas terhadap organisasi dan semangat kelompok (*esprit de corps*) di antara anggota organisasi.

#### 6. Efisiensi

Administrasi organisasi yang murni berbentuk birokrasi diyakini mampu mencapai tingkat efisiensi paling tinggi. Birokrasi memecahkan masalah organisasi, yaitu memaksimalkan efisiensi.

### 2.2.3 Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Kata "pemerintah" berasal dari bahasa Jawa yaitu "titah" (sabdo, perintah, instruksi). Bahasa Inggris "Pemerintah" ialah dari kata *govern*, yaitu merupakan "Government" berasal institusi/lembaga beserta jajarannya yang mempunyai tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab untuk mengurus tugas dan menjalankan kehendak rakyat. Kecenderungannya lebih tertuju kepada eksekutif saja. (pemerintah dalam arti sempit) yaitu: sebagai organ Negara pelaksana tugas-tugas eksekutif saja.

Sedangkan pemerintah dalam arti luas adalah seluruh lembaga/organ Negara yang menjalankan kewajiban Negara sebagai organisasi sosial (*societal*) yang sangat besar dan kompleks. Eksekutif, Yudikatif dan Auditif. Pemerintah dalam arti sempit, hanya merupakan aktivitas badan-badan Eksekutif saja, yang dipimpin oleh presiden selaku Kepala Pemerintahan.

Pemerintah dalam arti luas merupakan seluruh aktivitas pemerintahan yang dilakukan oleh seluruh aparatur Negara yang dalam pelaksanaannya dipimpin oleh presiden selaku Kepala Negara. Pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh aparatur MK dan BPK) dan aparatur Pemerintah Daerah, selanjutnya dalam bahasan buku ini disebut pemerintahan Negara.

Bertolak dari uraian di atas, jelaslah yang dikemukakan oleh Osborne dan Plastrick (2000:55) bahwa pemerintah merupakan lembaga yang besar, kompleks, dan

ruwet. Lembaga tersebut memperkerjakan jutaan orang dan membelanjakan triliunan dolar setiap tahun. Organisasinya terdiri dari banyak sekali lapisan dengan ribuan yurisdiksi politik dan publik yang saling tumpangtindih pemerintah menampung para politikus, pegawai negeri, dan warga Negara yang saling bersaing, berkonspirasi, dan berkolaborasi.

Dalam kamus Bahasa Indonesia (Balai Pustaka, 1997) diperoleh penjelasan tentang kata perintah, memerintah, pemerintah dan pemerintahan. Pemerintah adalah sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan atau sistem menjalankan perintah yang memerintah. Sedangkan Pemerintahan adalah proses, cara, dan ti Dalam kamus tersebut tidak ada kata pemerintahan. Dari mana datangnya kata tersebut? Contoh lain, kata bentukan dari kata urus, urusan, mengurus, pengurus, pengurusan, dan kepengurusan. Urusan adalah hal yang diurus, mengurus adalah melakukan kegiatan urus, pengurus adalah yang mengurus, pengurusan adalah proses, cara, perbuatan mengurus, dan kepengurusan terbenluk dari kata pengurus dengan awalan dan akhiran: perihal pengurusan. Jika dianalogikan, kata urus diterapkan pada kata perintah, maka pemerintahan terbenluk dari kata perintah dengan awalan ke dan akhiran. Jadi arti kata pemerintahan adalah segala sesuatu yang menyangkut keadaan atau perihal pemerintahan.

Apa yang dimaksud dengan pemerintahan? Ada yang berpendapat bahwa: pemerintahan adalah seluruh aktivitas atau kegiatan pemerintah saja, sehingga apapun yang dilakukan oleh pemerintah, itulah pemerintahan. Dari jawaban ini dibuat semboyan seperti: "Sabdo pandito ratu", "King Canclo 110 torong" atau "Potoer Lies beyoncl moral judgntent" atau dalam bahasa Jawa "Mikul duwur, mendhem jero" adalah merupakan manifestasi makna pemerintah yang telah dikebiri dalam praktik. Dengan meminjam variabel concentration of power dan variabel predominant political parties dari ilmu politik, pemerintahan dapat dikelompokkan menjadi empat tipe:

- (A) Sacred-centralized,
- (B) Sacred-decentralized,
- (C) Secular-centralized, drill

(D) Secular-decentralized.

Kalau ditilik dari segi bahasa, pemerintahan masih tetap dalam konsep government (pemerintah). Bagaimana konsep pemerintahan Yang Baik (Good Government) .

Ketika Abraham Lincoln (Presiden Amerika Serikat) menyampaikan pidatonya yang sangat terkenal di Gettysburg pada tahun 1863, secara sederhana menggambarkan demokrasi sebagai Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (goverment Of the people, by the" people and for the people)

Kalau diteliti lebih mendalam, inti dari demokrasi adalah pemerintahan dari, rakyat, karena semua pemerintahan, apapun bentuknya, pasti berasal dari rakyat. Tak seorangpun diantara mereka yang memerintah yang bukan berasal dari rakyat. Jadi hanya pemerintahan dari rakyat dan oleh rakyat-lah yang murni mencerminkan demokrasi. Pemerintahan secara langsung yang melibatkan seluruh rakyat seperti ini, dewasa ini tidak mungkin dapat dilaksanakan karena jumlah penduduk sudah sangat besar, maka jalan keluar untuk tetap menerapkan prinsip demokrasi tanpa harus melibatkan seluruh rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara sehari-hari, yaitu melalui sistem perwakilan (representative government). Kepala pemerintahan yang dipilih oleh dan dari kalangan wakil-wakil rakyat ini bertanggung jawab kepada para pemilih atas penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan yang diamanatkan kepadanya atau lazim disebut responsible government.

Pada umumnya semua bentuk pemerintahan memiliki satu sifat yang sama, yaitu kewenangan untuk membuat hukum atau peraturan, serta kekuasaan untuk memaksa semua pilar agar menaati hukum dan peraturan tersebut. Menurut Rasyid (2002:41), beda antara sistem pemerintahan yang demokratis dan tidak demokratis terletak pada kenyataan bahwa: "di dalam sistem yang demokratis, kewenangan/kekuasaan pemerintahan dibangun dan dipelihara berdasarkan kesepakatan dari rakyat. Sedangkan pada sistem yang tidak demokratis kesepakatan rakyat tidak merupakan persyaratan

Di dalam sistem yang demokratis, rakyatlah yang memiliki kedaulatan dan mereka berhak mengganti sebuah pemerintahan yang dipandang sudah tidak lagi mampu melaksanakan fungsi- fungsinya dengan baik, melalui pemilihan suara mayoritas yang diperoleh lewat pemilihan umum yang bebas, Sistem pemerintahan yang demokratis hanya mungkin dibangun jika kelompok minoritas dari Warga Negara mau menerima pemerintahan mayoritas, dan kelompok mayoritas benar-benar siap untuk menghormati hak-hak minoritas. 'Ini merupakan kesepakatan etis yang mutlak hadir dalam sistem demokrasi.

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan negara adalah untuk menjaga suatu sistem keterliban umum di dalam mana setiap warga masyarakat dapat menjalankan kehidupannya secara wajar.

Pemerintahan modern, pada hakikalnya adalah pemberdayaan dan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk memberdayakan dan melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya untuk mencapai kemajuan bersama. Oleh karena itu, menurut Rasyid (2002:14) secara umum tugas pokok pemerintahan negara mencakup tujuh bidang:

1. Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah atau mengancam integritas Negara melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketert-iban dengan mencegah terjadinya gontokan-gontokan di antara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama harus tercernun melalui keputusan-keputusan pengadilan, dimana kebenaran diupayakan pembukl- iannya secara maksimal, dan dimana konslilusi dan hukum yang berlaku

dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta di mana perselisihan bisa didamaikan.

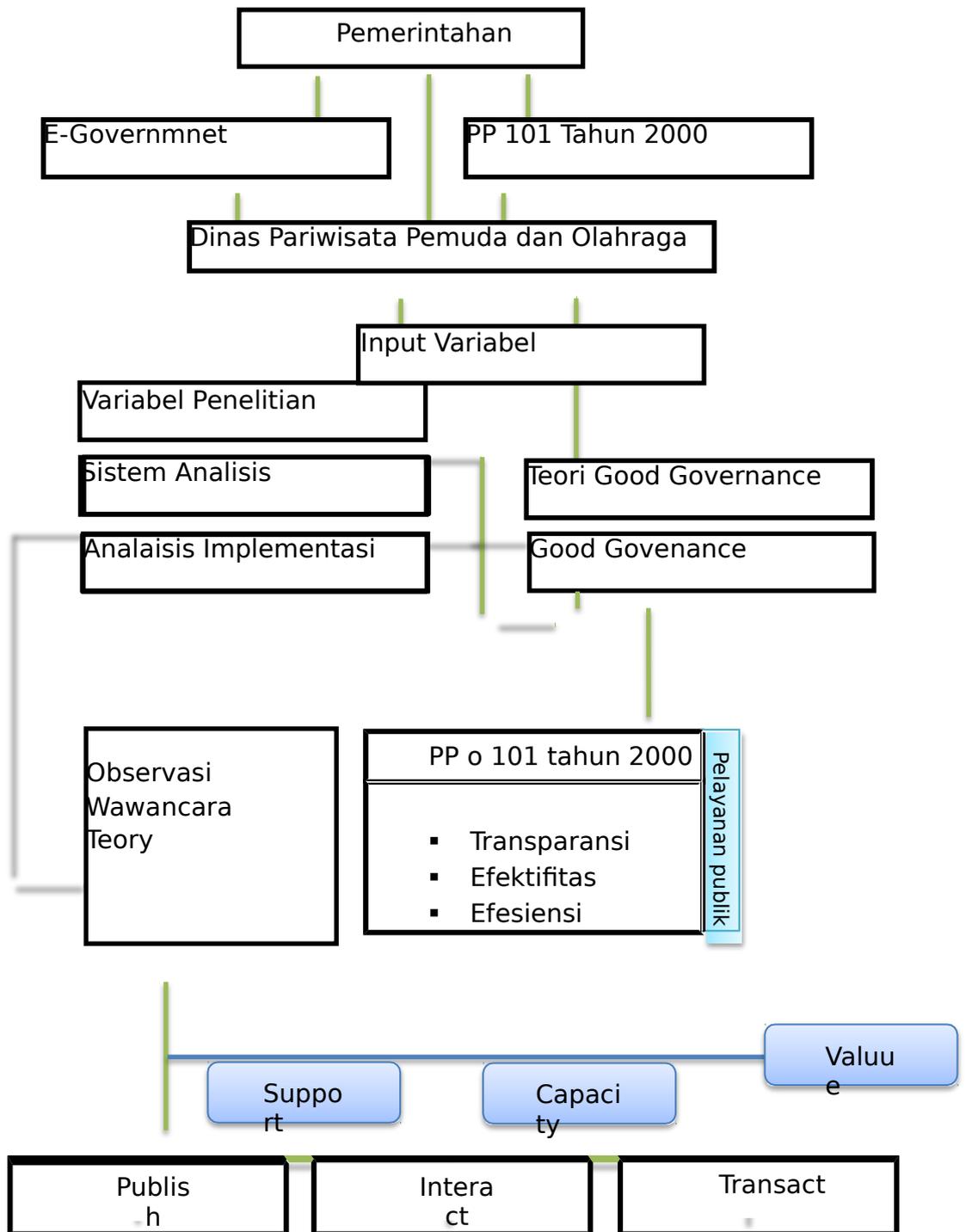
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah. Ini antara lain mencakup pembangunan jalan, penyediaan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh mereka yang berpendapatan rendah, pelayanan pos, pelayanan kesehatan masyarakat, penyediaan air bersih, transportasi umum dan pemadam kebakaran.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan social, seperti: membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo dan anak-anak terlantar; menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif, dan sebagainya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi Negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti: air, tanah dan hutan. Pemerintah juga berkewajiban mendorong kegiatan penelitian dan pengembangan untuk pemanfaatan sumber daya alam dengan mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi.

Pemahaman tentang misi pemerintahan untuk memelihara ketertiban dan mengusahakan tegaknya keadilan akan secara langsung menjadikan fungsi pelayanan sebagai fungsi yang utama. Tetapi pelayanan yang baik, melalui kemampuan optimal untuk melaksanakan tugas-tugas pokok yang dikemukakan di atas, hanya mungkin diwujudkan jika pemerintahan memiliki potensi yang cukup. Di sini, pemerintahan yang kuat jelas diperlukan dan kekuatan itu akan memberinya semacam independensi untuk mengutamakan pelayanan dan pemberdayaan kepada masyarakat yang paling lemah posisinya dalam masyarakat, baik secara sosial

ekonomi, budaya maupun politik.

### 2.3 KERANGKA PEMIKIRAN PENELITIAN

### 2.4 VARIABEL



## **2.5 Dinas Pemerintahan Kabupaten Tasikmalaya**

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor: 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Tasikmalaya, penyelenggaraan kewenangan urusan Kepariwisata, urusan Kepemudaan dan Olah Raga pelaksanaannya diserahkan kepada Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olah Raga. Serta sesuai dengan Pasal 47 pada Peraturan Bupati Tasikmalaya Nomor 36 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Perangkat Daerah, Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga mempunyai tugas membantu Bupati melaksanakan urusan Pemerintahan bidang pariwisata, bidang kepemudaan dan bidang olahraga serta tugas pembantuan.

Dalam Melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 pada Peraturan Bupati Tasikmalaya Nomor 36 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Perangkat Daerah, Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga menyelenggarakan fungsi :

- Perumusan kebijakan bidang pariwisata, bidang kepemudaan dan olahraga;
- Pelaksanaan kebijakan bidang pariwisata, bidang kepemudaan dan olahraga;
- Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan bidang pariwisata, bidang kepemudaan dan olahraga;
- Pelaksanaan administrasi bidang pariwisata, bidang kepemudaan dan olahraga;
- Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.

