

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Peranan Pemerintah

1. Pengertian Peranan

Peranan (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan. Perbedaan antara kedudukan dengan peranan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya tak dapat dipisah-pisahkan karena yang satu tergantung pada yang lain dan sebaliknya. Tidak ada peranan tanpa kedudukan atau kedudukan tanpa peranan.

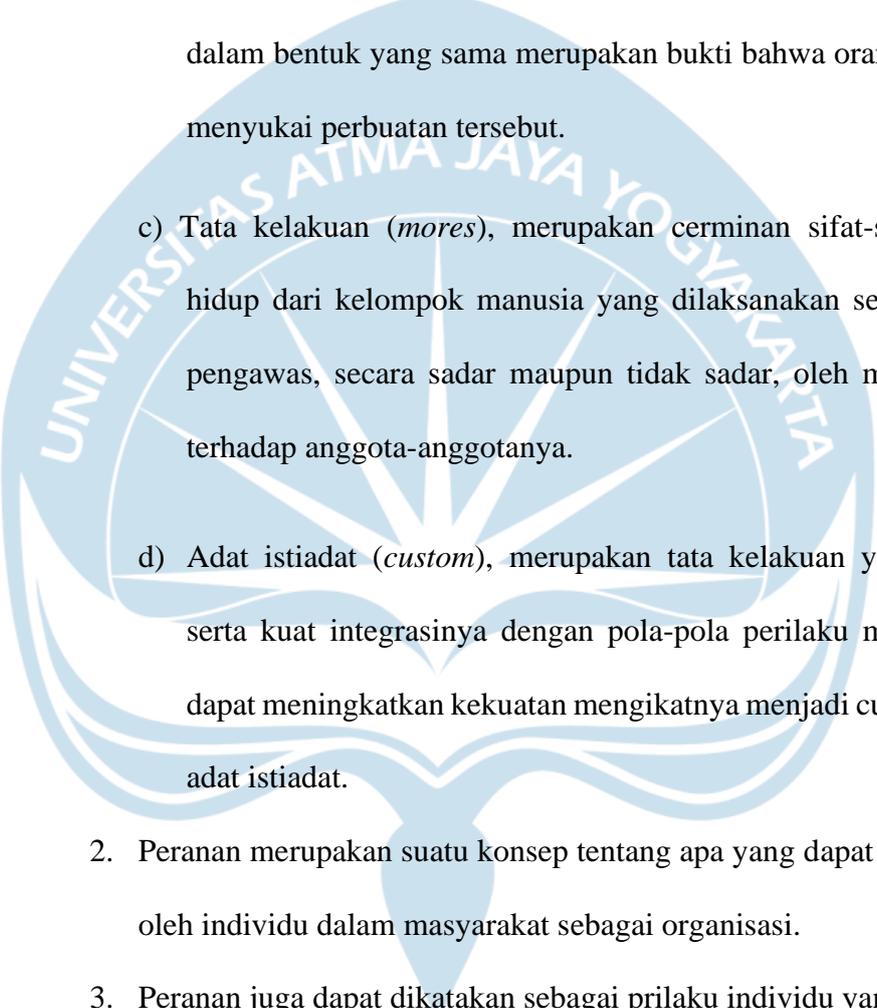
R. Suyoto Bakir (2009:348) menyatakan bahwa Peran diartikan sebagai perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat. Kedudukan dalam hal ini diharapkan sebagai posisi tertentu di dalam masyarakat yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan adalah suatu wadah yang isinya adalah hak dan kewajiban tertentu, sedangkan hak dan kewajiban tersebut dapat dikatakan sebagai peran. Oleh karena itu, maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu dapat dikatakan sebagai pemegang pemegang peran. Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.

Soerjono Soekanto (2002:242) menyatakan bahwa peran secara umum adalah kehadiran dalam menentukan suatu proses keberlangsungan. Peranan merupakan dinamisasi dari statis ataupun penggunaan dari pihak dan kewajiban atau yang disebut subyektif. Peran diartikan sebagai tugas atau pemberian tugas kepada seseorang atau sekumpulan orang. Selanjutnya, Soerjono Soekanto (2002:243) menjelaskan tentang jenis-jenis peran sebagai berikut:

- a. Peranan normatif adalah peran yang dilakukan seseorang atau lembaga yang didasarkan pada seperangkat norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat.
- b. Peranan ideal adalah peranan yang dilakukan oleh seseorang atau lembaga yang didasarkan pada nilai-nilai ideal atau yang seharusnya dilakukan sesuai dengan kedudukannya di dalam suatu sistem.
- c. Peranan faktual adalah peranan yang dilakukan seseorang atau lembaga yang didasarkan pada kenyataan secara kongkrit di lapangan atau kehidupan sosial yang terjadi secara nyata.

Soerjono Soekanto (2012:213-214) menjelaskan peranan mencakup dalam tiga hal yaitu:

1. Peranan meliputi norma-norma yang berhubungan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan. Norma-norma tersebut secara sosial di kenal ada empat meliputi :

- 
- a) Cara (*Usage*); lebih menonjol di dalam hubungan antarindividu dalam masyarakat. Suatu penyimpangan terhadapnya tak akan mengakibatkan hukuman yang berat, akan tetapi hanya sekedar celaan dari individu yang dihubungnya.
- b) Kebiasaan (*folkways*), sebagai perbuatan yang berulang-ulang dalam bentuk yang sama merupakan bukti bahwa orang banyak menyukai perbuatan tersebut.
- c) Tata kelakuan (*mores*), merupakan cerminan sifat-sifat yang hidup dari kelompok manusia yang dilaksanakan sebagai alat pengawas, secara sadar maupun tidak sadar, oleh masyarakat terhadap anggota-anggotanya.
- d) Adat istiadat (*custom*), merupakan tata kelakuan yang kekal serta kuat integrasinya dengan pola-pola perilaku masyarakat dapat meningkatkan kekuatan mengikatnya menjadi custom atau adat istiadat.
2. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
 3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Peranan adalah suatu perbuatan seseorang atau sekelompok orang dengan cara tertentu dalam usaha menjalankan hak dan kewajibannya sesuai dengan status yang dimilikinya. Pelaku peranan dikatakan berperan jika telah melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan status sosialnya dengan masyarakat. Jika seseorang mempunyai status tertentu dalam kehidupan masyarakat, maka selanjutnya akan ada kecenderungan akan timbul suatu harapan-harapan baru (Abdulsyani, 2007:94)

Narwoko (2006:159) menyebutkan peranan dinilai lebih banyak menunjukkan suatu proses dari fungsi dan kemampuan mengadaptasi diri dalam lingkungan sosialnya. Dalam pembahasan tentang aneka macam peranan yang melekat pada individu-individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat dengan adanya beberapa pertimbangan sehubungan dengan fungsinya, yaitu sebagai berikut:

- a. Bahwa peranan-peranan tertentu harus dilaksanakan apabila struktur masyarakat hendak dipertahankan kelangsungannya.
- b. Peranan tersebut seyogyanya dilekatkan pada individu yang oleh masyarakat dianggap mampu untuk melaksanakannya. Mereka harus telah terlebih dahulu terlatih dan mempunyai pendorong untuk melaksanakannya.
- c. Dalam masyarakat kadang-kadang dijumpai individu-individu yang tak mampu melaksanakan peranannya sebagaimana diharapkan oleh masyarakat, oleh karena mungkin pelaksanaannya memerlukan

pengorbanan yang terlalu banyak dari kepentingan-kepentingan pribadinya.

- d. Apabila semua orang sanggup dan mampu melaksanakan peranannya, belum tentu masyarakat akan dapat memberikan peluang-peluang yang seimbang. Bahkan seringkali terlihat betapa masyarakat terpaksa membatasi peluang-peluang tersebut.

Soerjono Soekanto (2012:212), menjelaskan pengertian peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan. Perbedaan antara kedudukan dan peranan adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya tak dapat dipisah-pisahkan karena yang satu tergantung pada yang lain dan sebaliknya. Tak ada peranan tanpa kedudukan atau kedudukan tanpa peranan. Sebagaimana dengan kedudukan, peranan juga mempunyai dua arti. Setiap orang mempunyai macam-macam peranan yang berasal dari pola-pola pergaulan hidupnya. Hal itu sekaligus berarti bahwa peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya.

Peranan adalah suatu rangkaian perilaku yang teratur, yang ditimbulkan karena suatu jabatan tertentu, atau karena adanya suatu kantor yang mudah dikenal. Kepribadian seseorang barangkali juga

amat mempengaruhi bagaimana peranan harus dijalankan. Peranan timbul karena seseorang memahami bahwa ia bekerja tidak sendirian. Mempunyai lingkungan, yang setiap saat diperlukan untuk berinteraksi. Lingkungan itu luas dan beraneka macam, dan masing-masing akan mempunyai lingkungan yang berlainan. Tetapi peranan yang harus dimainkan pada hakekatnya tidak ada perbedaan (Miftah Thoha, 2012:10)

David Berry (2003:105), mendefinisikan peranan sebagai harapan-harapan yang dikenakan pada individu yang menempati kedudukan social tertentu. Harapan-harapan tersebut merupakan imbalan dari norma-norma social dan oleh karena itu dapat dikatakan bahwa peranan itu ditentukan oleh norma- norma didalam masyarakat. Dalam peranan itu terdapat dua harapan yaitu harapan yang dimiliki oleh si pemegang peran terhadap masyarakat atau terhadap orang yang menjalankan peranannya atau kewajiban-kewajibannya.

2. Pengertian Pemerintah

Pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar Negara, rakyat atau penduduk, dan wilayah suatu Negara dan memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara berdasarkan konsep dasar Negara tersebut (Miriam Budiardjo, 2003:21). Taliziduhu Ndraha (2003:60) menyatakan bahwa pemerintah adalah organ yang berwenang

memproses pelayanan publik dan kewajiban memperoleh pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.

Muhadam Labolo (2007:25) menjelaskan bahwa pemerintahan sesungguhnya merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati atau diinginkan bersama. Pemerintahan dapat ditinjau dari sejumlah aspek penting seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional, maupun tugas dan kewenangan. Ryaas Rasyid (2002:16) menjelaskan bahwa tujuan utama dibentuk pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban didalam masyarakat sehingga bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Pemerintah modern pada hakekatnya adalah pelayanan masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama.

Secara strukturnya, pemerintahan di Indonesia terbagi atas pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Sedangkan, pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

Pemerintah Daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Setiap pemerintah daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dipilih secara demokratis. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya

kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi seluas-luasnya daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintah dan antar pemerintah daerah, potensi, dan keanekaragaman daerah.

Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah (Baldric Siregar, 2015:11). Muindro Renyowijoyo (2013:199) menyatakan bahwa pengertian pengelolaan keuangan daerah merupakan subsistem dari sistem pengelolaan keuangan Negara dan merupakan elemen pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut Baldric Siregar (2015:12) keuangan daerah dikelola dengan azas tertentu. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisiensi, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Berikut ini adalah uraian terhadap azas umum pengelolaan keuangan daerah tersebut:

1. Tertib Keuangan daerah dikelola secara tepat waktu dan tepat guna yang didukung dengan bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.
2. Taat pada peraturan perundang-undangan keuangan daerah dikelola dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.
3. Efektif Pencapaian hasil program dengan target yang telah ditetapkan, yaitu dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil.
4. Efisiensi Pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai keluaran tertentu.
5. Ekonomis Pemerolehan masukan (input) dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang terendah.
6. Transparan Prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah.
7. Bertanggungjawab Perwujudan kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
8. Keadilan Keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaannya dan atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif.

9. Kepatuhan Tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional.
10. Manfaat Keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Keuangan Daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang pengelolaan Keuangan Daerah, adalah semua hak dan kewajiban Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang serta segala bentuk kekayaan yang dapat dijadikan milik Daerah berhubung dengan hak dan kewajiban Daerah tersebut. Serta, Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan Keuangan Daerah. Pasal 3 (1) Pengelolaan Keuangan Daerah dilakukan secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, manfaat untuk masyarakat, serta taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan dalam APBD. (3) APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan dasar bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan Penerimaan dan Pengeluaran Daerah.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dalam Pasal 283 Ayat (1) Pengelolaan keuangan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagai akibat dari penyerahan urusan pemerintahan, dan Ayat (2) Pengelolaan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Pemerintah adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan yang dalam arti ini melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan (Bayu Suryaningrat, 1992:10).

Riawan Tjandra (2009:197) menyatakan bahwa pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Pengertian dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc.* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.

Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dalam Pasal 1 angka 2 bahwa fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.

B. Tinjauan tentang Anggaran Berbasis Kinerja dalam Tata Kelola Pemerintahan yang Baik

1. Anggaran Berbasis Kinerja

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, menyatakan bahwa anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Anggaran sebagai instrumen kebijakan ekonomi berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Anggaran berbasis kinerja menurut Bastian (2006:171) yaitu sistem penganggaran yang berorientasi pada “*output*” organisasi yang berkaitan sangat erat dengan visi, misi dan rencana strategis organisasi. Selanjutnya, Mardiasmo (2002:61) menyatakan bahwa Anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan

dalam ukuran finansial sedangkan penganggaran adalah proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (selanjutnya disebut RKA-K/L) dalam Pasal 5 Ayat (1) huruf (c) mengenai penyusunan RKA-K/L harus menggunakan pendekatan: penganggaran berbasis kinerja. Penganggaran berbasis kinerja digunakan untuk menunjukkan kejelasan hubungan antara alokasi anggaran dengan keluaran atau hasil dari kegiatan atau program dan kejelasan penanggungjawab pencapaian kinerja sesuai dengan struktur organisasi dalam rangka meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan efektifitas penggunaan anggaran secara terukur. Penerapan penganggaran berbasis Kinerja paling sedikit mengandung 3 (tiga) prinsip, yaitu: (a) prinsip alokasi anggaran program dan kegiatan didasarkan pada tugas-fungsi unit kerja yang dilekatkan pada struktur organisasi (*money follow function*); (b) prinsip alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*); dan (c) prinsip fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*).

Mardiasmo (2002:84) menyatakan bahwa pendekatan anggaran berbasis kinerja disusun untuk mengatasi berbagai kelemahan yang terdapat dalam anggaran tradisional, khususnya kelemahan yang

disebabkan oleh tidak adanya tolak ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Anggaran dengan pendekatan kinerja sangat menekankan konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja *output*. Pendekatan ini juga mengutamakan mekanisme penentuan dan pembuatan prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematis dan rasional dalam proses pengambilan keputusan.

Riawan Tjandra (2014:63) mengemukakan anggaran berbasis kinerja saat ini dinilai sebagai suatu pilihan sistem penganggaran yang mampu menstimulasi manajemen birokrasi yang mengacu pada prinsip efektivitas, mengefisienkan alokasi anggaran dalam pelaksanaan program/proyek dan pendanaan infrastruktur publik, menstimulasi keterbukaan dan akuntabilitas pemerintahan, dan melakukan penghematan uang negara tanpa melalaikan prinsip-prinsip profesionalitas. Perwujudan tata pemerintah yang baik perlu didukung oleh prinsip-prinsip manajemen berbasis kinerja. Prinsip-prinsip manajemen berbasis kinerja tersebut meliputi:

- a. Menyediakan suatu pendekatan terstruktur dalam memfokuskan pada *strategic performance objectives*.
- b. Menyediakan mekanisme yang secara akurat mampu melaporkan kinerja kepada manajemen yang lebih tinggi atau kepada para stakeholder.

- c. Melibatkan semua pihak yang berkepentingan dalam perencanaan dan evaluasi kinerja.
- d. Menyediakan mekanisme menghubungkan kinerja dengan pengeluaran anggaran.
- e. Mewakili suatu cara yang adil untuk melakukan kegiatan.
- f. Menyediakan kerangka akuntabilitas kinerja yang sempurna (lengkap).
- g. Membagi tanggung jawab untuk meningkatkan kinerja.

Anggaran merupakan dokumen yang berisi angka-angka yang diprediksikan akan diperoleh dan akan digunakan untuk satu jangka waktu tertentu. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa anggaran adalah suatu instrumen yang menggambarkan kebijakan manajemen yang dinyatakan dalam bentuk angka-angka yang dibuat secara sistematis dan terencana dengan mengintegrasikan dan mengalokasikan seluruh sumber daya kedalam berbagai program dan kegiatan yang akan dilaksanakan untuk mencapai kinerja yang diharapkan pada suatu masa tertentu.

Anggaran berbasis kinerja sebagai metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap pendanaan yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dari keluaran tersebut. Keluaran dan hasil tersebut dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kinerja

(Abdul Halim, 2007:48). Penyusunan anggaran berbasis kinerja perlu diperhatikanya prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja. Menurut Abdul Halim (2007:50) prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja, yaitu: (1) Transparasi dan Akuntabilitas Anggaran, (2) Disiplin Anggaran Pendapatan, (3) Keadilan Anggaran, (4) Efisiensi dan Efektifitas anggaran, dan (5) Disusun dengan Pendekatan Kinerja Anggaran.

2. Tata Kelola Pemerintahan yang Baik

Tata kelola tidak dapat dilepaskan dari prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yaitu transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas sebagai unsur utama. Riddell (2009:48) mendefinisikan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai kemampuan pemerintah untuk membangun proses manajemen publik yang efisien, efektif, dan akuntabel, yang terbuka terhadap partisipasi masyarakat sehingga dapat memperkuat sistem demokrasi pemerintahan.

Governance ialah mekanisme, proses, dan institusi melalui warga Negara mengatakan kebutuhan mereka, memediasi perbedaan mereka, juga memakai hak dan kewajiban mereka. *Governance* ialah proses lembaga public mengatasi masalah publik, mengatur sumber daya publik serta melindungi realisasi hak asasi manusia. Dalam konteks ini, *Good Governance* memiliki hakekat yang esensial yaitu

terlepas dari penyalahgunaan kekuasaan, korupsi serta pengakuan hak berdasarkan pada pemerintahan hukum (Salam, 2004:225).

Agung Kurniawan (2005:12) menyebutkan bahwa tujuan *Good Governance* adalah Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisiensi dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Tata kelola pemerintah yang baik menghendaki pemerintah dijalankan dengan prinsip-prinsip pengelolaan yang baik sehingga, sumber daya Negara yang berada dalam pengelolaan pemerintah benar-benar mencapai tujuan untuk kemakmuran dan kemajuan rakyat dan Negara. Penerapan prinsip-prinsip tata Kelola pemerintah yang baik dalam penyelenggaraan Negara tak lepas dari masalah akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan Negara, karena aspek keuangan Negara menduduki posisi strategis dalam proses pembangunan bangsa, baik dari segi sifat, jumlah maupun pengaruhnya terhadap kemajuan, ketahanan, dan kestabilan perekonomian bangsa.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan dan cita-cita bangsa dan negara. Dalam rangka hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintah dan

pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas KKN. Perlu diperhatikan pula adanya mekanisme untuk meregulasi akuntabilitas pada setiap instansi pemerintah dan memperkuat peran dan kapasitas parlemen, serta tersedianya akses yang sama pada informasi bagi masyarakat luas (Sedarmayanti, 2012:2).

Pasal 79 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan bahwa pembinaan dan pengembangan administrasi pemerintahan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan dengan:

- a. melakukan supervisi pelaksanaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan;
- b. mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan;
- c. mengembangkan konsep Administrasi Pemerintahan;
- d. memajukan tata pemerintahan yang baik;
- e. meningkatkan akuntabilitas kinerja pemerintahan;
- f. melindungi hak individu atau warga masyarakat dari penyimpangan administrasi ataupun penyalahgunaan wewenang oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan; dan
- g. mencegah penyalahgunaan wewenang dalam proses pengambilan keputusan dan/atau tindakan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dalam Pasal 10 (1) mengenai Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas:

- a. kepastian hukum;
- b. kemanfaatan;
- c. ketidakberpihakan;
- d. kecermatan;
- e. tidak menyalahgunakan kewenangan;
- f. keterbukaan;
- g. kepentingan umum; dan
- h. pelayanan yang baik.

C. Landasan Teori

1. Teori Pemerintahan yang baik (*Good Governance Theory*)

Good governance merupakan tata kelola dalam suatu pemerintahan yang meliputi penggunaan wewenang dalam hal ekonomi, politik, serta administrasi dalam hal pengelolaan suatu negara pada semua tingkat. *Good governance* sering diartikan sebagai tata kelola pemerintahan yang baik. *Good governance* berperan sebagai alat ukur untuk menilai kinerja pegawai pemerintahan yang lebih menekankan pada aspek kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik. *Governance* diartikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani dan dilindunginya, oleh sebab itu, *good*

governance diartikan sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan *stakeholders* terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik, dan pemanfaatan berbagai sumber daya seperti sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas (*World Conference on Governance*, UNDP, 1999 dalam Sedarmayanti, 2007:2).

Good Governance adalah suatu proses yang mengorientasikan pemerintahan pada distribusi kekuatan dan kewenangan yang merata pada seluruh elemen masyarakat untuk mempengaruhi keputusan dan kebijakan yang berkaitan dengan kehidupan publik beserta seluruh upaya pembangunan politik, ekonomi, sosial dan budaya mereka dalam sistem pemerintahan (Sinambela, 2006:47). Disisi lain istilah *good governance* menurut Dwi Payana (2003:45) merupakan sesuatu yang sulit didefinisikan karena didalamnya terkandung makna etis. Dalam artian bahwa sesuatu yang dipandang baik dalam suatu masyarakat, namun bagi masyarakat lainnya belum tentu mendapat penilaian yang sama.

Mardiasmo (2009:18) menyatakan bahwa *good governance* sebagai suatu penyelenggara manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan

pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. *Good governance* lebih menekankan pada proses, sistem, prosedur, dan peraturan, baik formal maupun informasi, yang menata suatu organisasi untuk taat terhadap peraturan tersebut. *Good governance* lebih diarahkan sebagai paduan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pemakaian sumber daya organisasi sejalan dengan tujuan organisasi dan memberikan keuntungan yang berarti.

Pandangan konsep pengelolaan *good governance*, Tjokromiadjojo (dalam Sinambela, 2006:48) memberikan beberapa prinsip-prinsip dasar yang harus dianut dalam mewujudkan *good governance*, yaitu sebagai berikut:

- a. Akuntabilitas, yaitu kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atas kinerja dan tindakan pimpinan suatu organisasi kepada publik yang memiliki hak pertanggungjawaban.
- b. Transparansi, dapat diketahui oleh pihak yang berkepentingan mengenai kebijakan Pemerintah dan organisasi badan hukum.
- c. Keterbukaan, pemberian informasi secara terbuka terhadap saran dan kritik yang dianggap sebagai partisipasi masyarakat untuk perbaikan.

- d. Berdasarkan hukum (supremasi hukum), keputusan, kebijakan pemerintah, organisasi dan badan usaha yang menyangkut kepentingan publik dilakukan berdasarkan hukum.
- e. Jaminan, *fairness, a level playing field* (perlakuan yang adil/perlakuan kesetaraan).

Konsep *good governance* akan dapat diimplementasikan sesuai dengan prinsip-prinsip diatas bila pemerintah telah mempunyai mekanisme untuk melakukan itu semua. Dalam hal ini, Sinambela (2006:51) mengingatkan bahwa ada 8 (delapan) kriteria yang harus dipenuhi untuk dapat menghasilkan mekanisme yang menghasilkan *good governance*. Kriteria-kriteria tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Adanya legitimasi dari dukungan yang kuat dari masyarakat terhadap institusi publik baik yang berwujud sebagai Lembaga birokrasi maupun institusi lainnya yang dibentuk masyarakat secara swadaya.
- b. Adanya kebebasan dalam berpendapat untuk menyampaikan aspirasi atau kepentingan bagi setiap institusi ataupun kelompok masyarakat yang ada sehingga seluruh *stake holders* tersebut dapat berpartisipasi aktif dalam semua proses pembangunan.
- c. Adanya keadilan serta kerangka legal berupa kepastian hukum untuk menjamin upaya penegakan keadilan tersebut.
- d. Adanya akuntabilitas dan transparansi dalam mekanisme birokrasi.

- e. Tersedianya informasi pembangunan yang dapat diakses oleh masyarakat dengan mudah dan bebas.
- f. Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam penyediaan pelayanan publik.
- g. Terbentuknya kerja sama yang baik antara Pemerintah dan *civil society organization*.
- h. Tersedianya kesempatan luas untuk mengoreksi, memperbaiki, dan atau menganulir setiap kebijakan pemerintahan dan pembangunan, karena pada kenyataannya tidak bersesuaian dengan kepentingan masyarakat lokal, nasional, regional, ataupun dalam konteks kepentingan global.

2. Teori Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Kebijakan publik secara sederhana memiliki suatu konsep yaitu merupakan tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah baik itu lembaga atau badan pemerintahan yang ditujukan

untuk kepentingan masyarakat atau publik dengan menggunakan program-program atau bentuk upaya-upaya lainnya. W.I. Jenkins (didalam buku Abdul Solichin, 2014:15) berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan sebuah keputusan, sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari aktor tersebut.

R. Dye Thomas (1992:2-4) menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabatnya. Disamping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah juga termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah. Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi masyarakat dan berdampak kecil

dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, di sinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008:40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya Tindakan
- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.