

BAB. II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus bahasa Inggris, merumuskan bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).

Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertakan sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu. Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian dibiarkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Adapun makna Implementasi menurut Daniel A. Mazmainin dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Abdul (2008;65), mengatakan bahwa :

“Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman

kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha- usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian kejadian”.

Menurut Nurdin Usman (2002 : 70) dalam bukunya yang berjudul Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum mengemukakan bahwa implementasi atau pelaksanaan adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan, atau adanya mekanisme suatu sistem. Implementasi bukan sekedar aktivitas, tetapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan.

Sedangkan menurut Guntur Setiawan (2004 : 39) dalam bukunya yang berjudul Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan mengemukakan bahwa implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif. Kemudian menurut Hanifah Harsono (2002 : 67) dalam bukunya yang berjudul Implementasi Kebijakan dan Politik mengemukakan bahwa implementasi adalah suatu proses untuk melaksanakan kebijakan menjadi tindakan kebijakan dari politik ke dalam administrasi. Pengembangan kebijakan dalam rangka penyempurnaan suatu program.

Kemudian Kailiang Chen, dkk dalam International Journal Of Business and Management menyatakan bahwa : *“.....,dan implementasi menggambarkan kemampuan untuk mencapai tujuan strategis dengan penggunaan sumber daya yang ada”*.

Sejalan dengan pernyataan diatas Mohammad Reza Noruzi dalam Jurnal Internasional berpendapat bahwa :

“Implementasi kebijakan merupakan tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi dari kebijakan itu”.

Serta Smith (dalam Tachjan, 2006:38) mengemukakan ada empat variabel dalam proses implementasi yang perlu diperhatikan yaitu:

1. Kebijakan yang diidielkan yakni pola-pola interaksi idiel yang telah di definisikan yang berusaha untuk di induksikan.
2. Kelompok sasaran (target groups) yaitu mereka yang paling langsung dipengaruhi oleh kebutuhan dan harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumusan kebijakan.
3. Implementasi organization: yaitu badan-badan pelaksana dalam implementasi kebijakan.
4. *Environmental factor* : yaitu unsur-unsur dalam lingkungan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh implikasi kebudayaan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.

Lebih lanjut lagi Jones (1996:296) mengatakan bahwa implementasi atau aplikasi adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program.

Dan Edward III mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tahapan dalam proses kebijaksanaan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijaksanaan dan hasil atau konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan itu. Termasuk dalam aktifitas implementasi menurutnya adalah perencanaan, pendanaan, pengorganisasian, pengangkatan dan pemecatan karyawan dan sebagainya. Dengan melihat fenomena empirik maupun teoritik, implementasi kebijaksanaan dapat dirumuskan sebagai tindakan yang dilakukan individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan tercapainya tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijaksanaan.

Edward III juga mengemukakan empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Keempat variable tersebut adalah :

1. Komunikasi

Proses peyampaian komunikasi baik antar pegawai maupun antara pegawai dengan masyarakat yang dapat dilakukan melalui sosialisasi program.

2. Sumber Daya

Sumber daya yang dimaksud mencakup sumber daya manusia yang memadai di bidang administrasi, ketersediaan informasi maupun fasilitas-fasilitas pendukung seperti perangkat teknologi informasi perlengkapan kantor, serta sumber daya yang mencukupi untuk pelaksanaan program.

3. Disposisi atau Sikap

Disposisi atau sikap disini maksudnya adalah keinginan dan sikap dari berbagai pihak untuk mendukung suatu kebijakan. Hal ini meliputi penyempurnaan pelayanan dan adanya komitmen dari seluruh aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan prima serta adanya keinginan kuat dari masyarakat untuk terus melakukan perbaikan.

4. Struktur Organisasi

Yaitu tatanan organisasi yang mengatur pedoman kerja dan penjabaran wilayah tanggung jawab setiap aparatur pelaksana kebijakan. (Edwards, 1980:10)

2.2. *Good Governance.*

Arti *good* dalam istilah *good governance* mengandung dua pengertian : pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan social. Kedua,

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

Sedangkan OECD dan World Bank mensinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi investasi yang langka, dan penghindaran korupsi baik secara politik maupun administrative, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political frameworks* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. (Lembaga Administrasi Negara, 2008:50-51).

World Bank memberikan definisi *governance* sebagai " cara negara dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial bagi perkembangan masyarakat ". Sedangkan United Nation Development Program (UNDP) mendefinisikan *governance* sebagai "*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*". *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative governance* mengacu pada sistem implementasi kebijakan (Mardiasmo,2002:23)

Good governance sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Sementara itu, World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun

administrasi menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. (Mardiasmo,2002:24)

Good Governance atau yang sering diterjemahkan menjadi ketatapemerintahan yang baik adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang bertanggung jawab (Akuntabilitas) sejalan dengan prinsip demokrasi, efektif dan efisien. Selain itu, pemerintah yang dicita-citakan juga mengandung prinsip mengikutsertakan masyarakat (partisipasi), terbuka (transparansi), kesetaraan, bagi semua warga masyarakat yang mempunyai kesempatan dan hak yang sama ikut serta dalam pembangunan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. (Kaiman,2009:209).

Dan menurut Hardijantoe, pengertian *governance* mengandung makna yang lebih luas daripada *government*, karena tidak hanya mengandung arti sebagai proses pemerintahan, tetapi termasuk di dalamnya mencakup mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan sektor negara, masyarakat, dan swasta. (Santosa,2008: 55)

Berdasarkan ulasan teori-teori diatas dapat ditarik sebuah kesimpulan teori bahwa *Good Governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih dari KKN demi memberi manfaat bagi masyarakat.

2.3. Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Berikutnya, UNDP memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance*, meliputi:

1. *Participation*, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang

dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.

2. *Rule of law*, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
3. *Transparency*, transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
4. *Responsiveness*, lembaga-lembaga publik harus cepat dan tanggap dalam melayani stakeholder.
5. *Consensus orientation* betoientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
6. *Equity*, setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
7. *Efficiency and Effectiveness*, pengelolaan sumber daya public dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
8. *Accountability*, pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
9. *Strategic vision*, penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan. (Erwin & Wahyudi, 2005:40).

Kemudian Kepemerintahan yang baik (*good governance*) sebagaimana dikemukakan di atas menurut keterlibatan seluruh elemen yang ada dalam masyarakat, segera bisa diwujudkan manakala pemerintah didekatkan dengan

yang diperintah. Pemerintah yang didekatkan dengan yang diperintah berarti desentralisasi dan otonomi daerah. (Widodo, 2001:2).

Kemudian Dwiyanto, dkk dalam bukunya Wibawa berpendapat bahwa Tercapainya *good governance* tercermin melalui indikator perilaku pemerintah dalam menjalankan kewenangan, tanggungjawab dan kewajiban pelayanan publiknya yang memenuhi prinsip-prinsip: **Partisipasi, efisiensi dan efektifitas, keadilan, akuntabilitas, transparansi.** Untuk mencapai tata pemerintahan yang baik diperlukan upaya-upaya perubahan *mindset dan culture-set* pemerintah melalui upaya pengembangan lembaga yang mencerminkan nilai-nilai *good governance*. (Wibawa, 2009:73).

Ahli yang sama berpendapat dalam Wibawa (2009:75) bahwa doktrin yang mendasari tindakan operasional pemerintahan tentu saja yang mewakili nilai-nilai *Good governance*, dalam pelayanan publik dengan prinsip: Partisipasi, efisiensi dan efektifitas, keadilan, akuntabilitas, dan transparansi.

Dengan demikian, dalam kerangka *good governance*, setiap pejabat publik berkewajiban memberikan perlakuan yang sama bagi setiap warga masyarakat dalam menjalankan fungsi-fungsi sebagai pelayanan publik (*equality before the law*). Ketiga intisari dari *good governance* tersebut merupakan unsur yang sangat penting dalam proses demokratisasi suatu negara. (Santosa, 2008:57-58)

Senada dengan itu Md. Ashraful Alam berpendapat *Good governance* memiliki delapan karakteristik utama. Antara lain : partisipatif, berorientasi pada konsensus, akuntabel, transparan, responsif, efektif dan efisien, adil dan inklusif

dan mengikuti aturan hukum (Global Disclosure of Economics and Business, Volume 3, No.3 tahun 2014, hlm 45).

Kemudian Magdalena Standkowska dalam International Journal of Governmental Financial Management – Vol. XIV, No. 1, 2014, hlm 43 berpendapat bahwa : Tidak ada definisi tunggal dan lengkap dari "*good governance*", istilah ini digunakan dengan fleksibilitas yang besar; ini merupakan keuntungan, tetapi juga sumber beberapa kesulitan di tingkat operasional. Sangat sering istilah "*good governance*" terhubung ke urusan publik dan cara untuk manajemen sumber daya publik.

Disamping itu Mohd Khirul Azwan dalam International Journal of Administration and Governance, 1(4) Special 2015, hlm 65 berpendapat bahwa : Tata kelola yang baik dalam perspektif saat ini merujuk kepada pelayanan yang efisien dan peningkatan kinerja dalam sektor publik. pemerintahan yang baik tergantung pada transparansi, akuntabilitas dan kesetaraan dengan cara yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dari keseluruhan Prinsip-prinsip *Good Governance* yang dikemukakan diatas Implementasi **transparansi, akuntabilitas, maupun partisipatif**, sangat dibutuhkan sebagai syarat bagi terciptanya pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*). (Santosa, 2008: xi).

2.4. Tiga Unsur Penting dari Prinsip-Prinsip *Good Governance*.

2.4.1. Transparansi.

Transparansi adalah pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti (Wibawa, 2009:144).

Kemudian hal serupa diungkapkan dalam (Lembaga Administrasi Negara, 2008:58) bahwa Kepemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutupi dalam proses perumusan kebijakan publik dan tindakan pelaksanaannya. Dengan kata lain, segala tindakan dan kebijaksanaan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum.

Senada dengan hal diatas Transparansi publik mensyaratkan bahwa setiap pejabat publik berkewajiban membuka ruang partisipasi kepada masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik (khususnya menyangkut dengan pengelolaan sumber daya publik) dengan membuka akses dan memberikan informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif baik diminta maupun tidak diminta oleh masyarakat. (Santosa, 2008:56).

Kemudian Transparansi; adanya ruang kebebasan untuk memperoleh informasi publik bagi warga yang membutuhkan (diatur oleh undang-undang). Ada ketegasan antara rahasia negara dengan informasi yang terbuka untuk publik. (Santosa, 2008:56).

Pakar lain berpendapat bahwa Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. (Mardiasmo, 2002:30).

Masih tokoh yang sama mengemukakan bahwa transparansi adalah bentuk keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan publik sehingga dapat diketahui dan diawasi pelaksanaannya oleh warga negara. Hal ini pada dasarnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara negara dan rakyat sehingga tercipta pemerintahan yang bersih, transparan, akuntabel, efektif, efisien, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan rakyat. (Mardiasmo, 2002:55)

Kemudian Transparansi dalam organisasi birokrasi akan dapat menciptakan kebersamaan sehingga jarak kuasa akan terjembatani. Pimpinan organisasi yang merupakan patron terhadap stafnya diharapkan dapat menjadikan dirinya sebagai rujukan atau soko guru dalam kapasitasnya sebagai abdi masyarakat. (Kaiman, 2009:254).

Dan Santoso berpendapat bahwa Transparansi Indonesia adalah suatu keterbukaan yang sungguh-sungguh, menyeluruh, dan memberi tempat bagi partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat dalam proses pengelolaan sumber daya publik.

Hal serupa dikemukakan oleh Widodo dalam bukunya *Good Governance* bahwa Transparansi lebih mengarah pada kejelasan mekanisme formulasi dan implementasi kebijakan, program dan proyek yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah. Pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Rakyat secara

pribadi dapat mengetahui secara jelas dan tanpa ada yang ditutup-tutupi tentang proses perumusan kebijakan publik dan implementasinya. Dengan kata lain, segala kebijakan dan implementasi kebijakan baik di Pusat maupun di daerah harus selalu dilaksanakan secara terbuka dan diketahui umum. (Widodo, 2001:28)

Kemudian orang yang sama berpendapat bahwa Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor. (Widodo, 2001:25).

Sementara Said Zainal mengemukakan Sisi lain dari reformasi adalah keterbukaan atau transparansi. Transparansi dan akuntabilitas merupakan dua sisi dari satu mata uang yang sama dalam asas demokrasi. Sistem demokrasi berkepentingan dalam pemerintahan yang transparan. Transparansi menjadi wahana bagi akuntabilitas. Hanya dalam kondisi keterbukaan atau transparansi dapat bertanggung akuntabilitas yang benar. (Abidin, 2002:287-288).

Dilain pihak seperti Tangkilisan mengemukakan Transparansi, menekankan transparansi dan penyebarluasan informasi di semua tahapan program. Pengambilan keputusan dan pengelolaan keuangan harus dilaksanakan secara terbuka dan disebarluaskan kepada seluruh masyarakat. Seluruh warga harus bisa mengakses informasi penting mengenai program. (Tangkilisan:2003:272)

Kemudian (Mahmudi, 2005:234) menyatakan bahwa Transparansi Pemberian pelayanan publik harus bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

Dan dalam buku lain mengemukakan transparansi merupakan salah satu aspek mendasar bagi terwujudnya penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik. Perwujudan tata pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya keterbukaan, keterlibatan, dan kemudahan akses bagi masyarakat terhadap proses pengambilan kebijakan publik, khususnya dalam penggunaan berbagai sumber daya yang berkaitan secara langsung dengan kepentingan publik. Tanpa adanya proses yang transparan, kolaborasi antar berbagai *stakeholder* sebagai salah satu unsur penting bagi terciptanya tata pemerintahan yang baik akan sangat sulit untuk terwujud. Adanya transparansi memberikan jaminan pada masyarakat akan adanya persebaran informasi kebijakan sehingga memudahkan masyarakat dan *stakeholders* untuk melakukan kontrol atas penyelenggaraan pemerintahan. (Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah : 129).

2.4.1. Indikator Transparansi.

Transparansi dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu adanya kebijakan terbuka terhadap pengawasan, adanya akses informasi sehingga masyarakat dapat menjangkau setiap segi kebijakan pemerintah, dan berlakunya prinsip check and balance antara lembaga eksekutif dan legislatif. (Sedarmayanti, 2009:289).

Tabel 2.1 Indikator Prinsip Transparansi.

Dimensi	No	Indikator
Transparansi	1	Tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik.
	2	Adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh dan tepat waktu.
	3	Meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintahan.

Sumber : Sedarmayanti (2007:22).

2.4.2. Akuntabilitas.

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut tetapi berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut. (Mardiasmo, 2002:105).

Kemudian Wibawa berpendapat dalam bukunya Administrasi Negara Isu Kontemporer bahwa Akuntabilitas adalah pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Wibawa, 2009:144).

Sementara ahli lain berpendapat Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik. (Mardiasmo, 2002:29)

Kemudian Hatry dalam Widodo (2001:26) mengemukakan bahwa Akuntabilitas merupakan suatu istilah yang diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara illegal.

Akuntabilitas Pelayanan publik harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Mahmudi, 2005:234).

Kemudian Asas akuntabilitas, yaitu menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Tangkilisan, 2005:37)

Sementara itu kerans dalam bukunya Chaizi Nasucha bahwa Akuntabilitas merupakan konsep utama di dalam manajemen publik. Akuntabilitas melibatkan pertanggungjawaban yang berkaitan dengan "kewenangan yang lebih tinggi", baik secara legal maupun organisasi-untuk tindakan seseorang dalam lingkungan masyarakat luas atau dalam sebuah organisasi (Nasucha, 2004:26)

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini bergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi. (Nugroho, 2008:216)

Ahli lain seperti Dwiyanto dalam bukunya yang berjudul Reformasi Birokrasi mengemukakan Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para *stakeholders*. Nilai dan norma pelayanan yang berkembang dalam masyarakat tersebut, diantaranya, meliputi transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi

manusia, dan orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap masyarakat pengguna jasa. (Dwiyanto, 2006:57).

2.4.2.1 Indikator Akuntabilitas.

Tabel 2.2 Indikator Prinsip Akuntabilitas

Dimensi	No	Indikator
Akuntabilitas	1	Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan.
	2	Adanya sanksi yang ditetapkan pada setiap kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan.
	3	Pembuatan laporan pertanggungjawaban dari kegiatan penyelenggaraan negara kepada masyarakat sesuai dengan peraturan peraturan perundang-Undangan.
	4	Meningkatnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah.
	5	Berkurangnya kasus-kasus KKN.

Sumber : Sedarmayanti (2007:23).

2.4.3. Partisipasi.

Prinsip partisipasi merupakan cerminan budaya demokratis yang menekankan bahwa proses perumusan sebuah regulasi harus memperhatikan aspirasi masyarakat. Sebab, regulasi yang dirumuskan melalui proses yang transparan dan partisipatif akan lebih efektif memperoleh dukungan dari stakeholder dibandingkan dengan regulasi yang dihasilkan dari teori otonomi negara ataupun teori koalisi dan kepentingan ekonomi. (Wicaksono, 2006:86).

Kemudian Sujata dan Surachman dalam bukunya Santosa mengemukakan pada sistem pengawasan Ombudsman, partisipasi adalah prasyarat penting dan menjadi mainstream utama. Untuk mencapai *good governance* Ombudsman di Indonesia bertugas antara lain mengupayakan partisipasi masyarakat dengan

menciptakan keadaan yang kondusif bagi terwujudnya birokrasi sederhana yang bersih, pelayanan umum yang baik, penyelenggaraan peradilan yang efisien dan profesional termasuk proses peradilan (persidangan) yang independen dan *fair* sehingga dapat dijamin tidak akan ada keberpihakan (Santosa, 2008:149-150).

Partisipasi adalah setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif. (Nugroho, 2008:216).

Partisipatif adalah pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat. (Wibawa, 2009: 144).

Kemudian Partisipasi masyarakat dan pemberdayaan masyarakat miskin pedesaan. Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap kegiatan program, mulai dari perencanaan dan pengambilan keputusan hingga tahap pelaksanaan. Partisipasi masyarakat khususnya ditekankan pada kelompok miskin dan perempuan. Partisipasi harus menyeluruh, tidak hanya di kalangan elit desa dan keputusan diambil atas kesepakatan seluruh warga. (Tangkilisan, 2005:272).

2.4.3.1 Indikator Partisipasi.

Tabel 2.3 Indikator Prinsip Partisipasi.

Dimensi	No	Indikator
Partisipasi	1	Adanya pemahaman penyelenggara negara tentang proses atau metode partisipatif.
	2	Adanya pengambilan keputusan yang didasarkan atas konsensus bersama.
	3	Meningkatnya kualitas dan kuantitas masukan (kritik dan saran) untuk pembangunan daerah.
	4	Terjadinya perubahan sikap masyarakat menjadi lebih peduli terhadap setiap langkah pembangunan yang dilakukan pemerintah.

Sumber : Sedarmayanti (2007:16-22).

2.5. Syarat untuk menciptakan *Good Governance*.

Menurut *Institute on Governance* (1996), sebagaimana dikutip Nisjar (1997) dalam bukunya Panjdi Santosa yang berjudul *Administrasi Publik* bahwa dalam menciptakan *Good Governance* ada beberapa hal yang harus dilakukan diantaranya adalah sebagai berikut :

1. Kerangka kerja tim (*team work*) antar organisasi, departemen, dan wilayah.
2. Hubungan kemitraan antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat negara yang bersangkutan.
3. Pemahaman dan komitmen terhadap manfaat dan arti pentingnya tanggung jawab bersama dan kerjasama dalam suatu keterpaduan serta sinergisme dalam pencapaian tujuan.
4. Adanya dukungan dan sistem imbalan yang memadai untuk mendorong terciptanya kemampuan dan keberanian menanggung risiko (*risk taking*) dan berinisiatif, sepanjang hal ini secara realistis dapat dikembangkan.

5. Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi pada masyarakat, mudah dijangkau masyarakat dan bersahabat, berdasarkan kepada asas pemerataan dan keadilan dalam setiap tindakan dan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat, berfokus pada kepentingan masyarakat, bersikap profesional, dan tidak memihak (*nonpartisan*).

(Santosa, 2008:132)

Kemudian UNDP (1997 : 43) mengemukakan 10 langkah pelaksanaan pewujudan *good governance* dimana 10 langkah itu adalah sebagai berikut:

1. Memahami dan menghargai potensi tata kelola yang baik demi pemerataan pembangunan.
2. Mengatasi ketidakpercayaan dan saling menghormati di antara mitra.
3. Membangun konsensus tentang prinsip-prinsip kemitraan, meresmikan kemitraan, dan memberikan tanggung jawab tertentu.
4. Perencanaan pengembangan pendapatan kota dan memobilisasi sumber daya baru.
5. Meninjau kembali pendapatan kota dan memobilisasi sumber daya baru.
6. Meninjau kembali dan meningkatkan manajemen untuk pemerintahan dan kemitraan.
7. Mengatur sistem untuk memperoleh keterampilan, informasi dan pengetahuan.
8. Merevisi undang-undang.
9. Meninjau kembali kinerja secara rutin.
10. Meningkatkan praktik Good Governance. (Santosa, 2008:134).