

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### 2.1. Kajian Penelitian Terdahulu

Pertama, disertasi yang ditulis oleh Muhammadong Program Pasca Sarjana Doktoral Hukum Islam Universitas Islam Negeri Alaudin Makassar tahun 2019 yang berjudul *Good Governance di Kota Makassar dalam Perspektif Hukum Islam*<sup>3</sup>. Disertasi ini mendeskripsikan good governance di Kota Makassar dengan mengungkap faktor pendukung, dan faktor penghambat serta menganalisa dan merumuskan solusi terhadap good governance di Kota Makassar dalam perspektif hukum Islam.

Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintahan di Kota Makassar pada dasarnya memperlihatkan keberhasilan sehingga dapat mewujudkan *good governance*. Hal itu dapat dilihat dari hasil capaian pemerintah kota dengan kemajuan-kemajuan diberbagai sektor, baik fisik maupun non fisik. Kemajuan pembangunan kian meningkat, seperti perbaikan sarana dan prasaran, infrastruktur, serta memberikan pelayanan prima bagi masyarakat. Faktor lain yang mendukung sehingga pemerintahan di Kota Makassar dapat berjalan dengan baik yaitu adanya political will Walikota Makassar untuk membenahi Ibu kota provinsi Sulawesi Selatan tersebut, APBD Kota Makassar semakin meningkat, adanya koordinasi setiap SKPD, sinergitas antara pemerintah kota Makassar dengan DPRD, dan yang lebih menggemirakan karena di Kota Makassar sudah

---

<sup>3</sup> <http://repositori.uin-alauddin.ac.id/743/>

terbentuk Komisi Ombudsman sebagai lembaga yang dapat memfasilitasi antara pemerintah dengan masyarakat termasuk pihak swasta, apabila terjadi benturan dalam sistem pelayanan. Namun demikian, terdapat juga faktor penghambat jalannya pemerintahan di kota Makassar, yaitu; kurangnya SDM aparatur pemerintah, kurangnya kualitas pelayanan birokrasi, kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan Kota Makassar, dan masih terbatasnya sarana dan prasarana. Oleh karena itu, pemerintah Kota Makassar melakukan upaya antisipasi dalam mengatasi masalah tersebut, yaitu; melakukan reformasi birokrasi, membentuk kantor pelayanan administrasi perizinan (KPAP), membentuk lembaga pemberdayaan masyarakat (LPM), dan merumuskan arah kebijakan pemerintah Kota Makassar. *Good governance* di Kota Makassar dalam perspektif hukum Islam lebih bersifat universal karena *good governance* merupakan gerakan ijtihady yang mengarah kepada persoalan fikih siya'sah. Namun prinsip-prinsip dasar yang harus terpenuhi dalam sistem pemerintahan adalah musyawarah, keadilan, dan ketaatan, sebagaimana yang dipraktekkan oleh Rasulullah saw pada saat menjalankan pemerintahan di Kota Madinah, supaya dapat terwujud pemerintahan yang baik (*good governance*).

Perbedaan disertasi di atas dengan penelitian ini yaitu, pertama, pendekatan keilmuan. Disertasi di atas menggunakan pendekatan kajian hukum Islam yang direlevansikan dengan hukum dan syariaah Islam sedangkan penelitian ini menggunakan kajian ilmu politik yang menganalisa peran kuasa dan relasi antar aktor pemerintah, masyarakat dan pasar. Kedua, lokus penelitian. Disertasi di atas lokus penelitian adalah Kota Makassar yang memiliki kompleksitas dan

heterogenitas sosial-politik yang jelas berbeda jika dibandingkan dengan penelitian ini yang mengambil objek penelitian di skala desa.

Kedua, tesis yang ditulis oleh I Wayan Hari Kurniawan Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung Tahun 2018 yang berjudul “*Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance dalam Penyusunan RPJMD Tahun 2015-2019 di Bappeda Provinsi Lampung*”<sup>4</sup>.

Kesimpulan dari tesis tersebut adalah secara prinsip *good governance* telah diterapkan dalam perumusan RPJMD tersebut, yang dianalisa dari sisi transparansi melalui sosialisasi di berbagai media massa maupun baliho, partisipasi dengan indikator kehadiran lebih dari 90 % peserta rapat dan penggunaan *forum group discuss* (FGD) di level masyarakat. Sisi akuntabilitas dalam proses musrenbang RPJMD Provinsi Lampung 2015-2019 para pelaku kebijakan telah melaksanakan proses musrenbang maupun *focus group discussion* di level masyarakat. Sedangkan peran dari swasta yang masih belum maksimal dalam memberikan masukan maupun peran dalam proses tersebut. Lalu, penerapan prinsip kepastian hukum dapat dilihat dari pelaksanaan musrenbang RPJMD Provinsi Lampung 2015-2019 dan penetapan RPJMD Provinsi Lampung yang telah sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku dan pelaksanaan serta prosesnya mengacu pada aturan hukum yang ada.

---

<sup>4</sup> <http://digilib.unila.ac.id/30502/>

Perbedaan antara tesis di atas dengan penelitian ini yang paling mendasar adalah objek penelitian. Jika tesis di atas yang menjadi objek penelitian adalah penyusunan regulasi RPJMD sedangkan penelitian ini beraras pada manajemen pemerintahan desa secara luas terutama dalam melaksanakan pembangunan di desa dalam kurun waktu 2017-2020. Selanjutnya, perbedaan terkait lokus, tesis di atas lokusnya di level provinsi sedangkan penelitian ini lokusnya pada pemerintahan desa.

Ketiga, tesis yang ditulis oleh Mohamad Zain A Gafur Program S2 Ilmu Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada yang berjudul *Inkonsistensi Penerapan Good Governnace dalam Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (Studi di Desa Marasipno Kecamatan Maba Tengah Kabupaten Halmahare Timur)*.<sup>5</sup>

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses perencanaan dan pelaksanaan alokasi dana desa Di Desa Marasipno masih sangat jauh dari prinsip-prinsip pengelolaan alokasi dana desa. Tidak jalanya prinsip pengelolaan alokasi dana desa dari tahapan perencanaan sampai dengan pelaksanaan dapat dilihat dari kurang partisipasi, transparansi ,akuntabilitas dan kesetaraan dari masyarakat luas yang berkepentingan dalam pengelolaan alokasi dana desa di Desa Marasipno. Ketidakserasian antara perencanaan dan pelaksanaan dalam pengelolaan ADD disebabkan juga karena kurangnya kesadaran masyarakat atas pentingnya kebijakan tersebut serta sikap apatis dari aparat pemerintah desa dan tidak adanya

---

<sup>5</sup> [http://etd.repository.ugm.ac.id/home/detail\\_pencarian/52840](http://etd.repository.ugm.ac.id/home/detail_pencarian/52840)

relevansi keberadaan Desa Marasipno sebagai penyelenggaraan pemerintahan desa dalam perencanaan dan pelaksanaan Alokasi Dana Desa.

Dari hasil penelitian penulis memberikan rekomendasi sebagai berikut:

- 1). Perlu adanya evaluasi tentang pemekaran desa dari pemerintah Kabupaten. Begitu juga dengan keberadaan Desa Marasipno, karena berdasarkan temuan dilapangan bahwa tidak adanya penyelenggaraan pemerintahan di desa tersebut.
- 2). Dalam rangka pemahaman mengenai pengelolaan ADD ,maka perlu sering diadakannya sosialisasi Peraturan Bupati tentang petunjuk pelaksanaan ADD, serta diperlukan supervisi atau pendampingan dari dinas terkait untuk proses perencanaan dan pelaksanaan ADD.
- 3). Perlunya pemahaman kepada masyarakat bahwa ADD adalah hak mereka. Karena tujuan dari kebijakan ini adalah mensejahterakan masyarakat desa.
- 4). Dan untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan dalam menerapkan atau dalam menjalankan kebijakan ADD, diperlukan adanya kelembagaan yang kuat di desa.

Perbedaan yang paling esensial dari tesis di atas dengan penelitian ini adalah posisi peneliti dalam mengamati sebuah persoalan atau fenomena politik. Jika tesis tersebut, posisi peneliti melakukan kritik terhadap inkonsistensi penerapan *good governance* sedangkan penelitian ini mengamati sebuah inovasi pembangunan desa yang berbasis pada nilai-nilai *good governance*.

## 2.2. Kajian Konsep

### 2.2.1. *Good Governance*

*Good Governance* adalah 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 secara administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha.<sup>6</sup>

*Good governance* pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara.

Konsep *good governance* dapat diartikan menjadi acuan untuk proses dan struktur hubungan politik dan sosial ekonomi yang baik. *Human interest* adalah faktor terkuat yang saat ini mempengaruhi baik buruknya dan tercapai atau tidaknya sebuah negara serta pemerintahan yang baik. Sudah menjadi bagian hidup yang tidak bisa dipisahkan bahwa setiap manusia memiliki kepentingan. Baik kepentingan individu, kelompok, dan/atau kepentingan masyarakat nasional bahkan internasional.

---

<sup>6</sup> <https://bulelengkab.go.id/detail/artikel/pengertian-prinsip-dan-penerapan-good-governance-di-indonesia-99>

### **2.2.2. Aktor Good Governance**

Konsep *good governance* sebenarnya telah lama dilaksanakan oleh semua pihak yaitu Pemerintah, Swasta dan Masyarakat, namun demikian masih banyak yang rancu memahami konsep *governance*. Secara sederhana, banyak pihak menerjemahkan *governance* sebagai tata pemerintahan. Tata pemerintahan disini bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga yang disebut eksekutif, karena pemerintah (*government*) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut *governance*. Dua aktor lain adalah *private sector* (sektor swasta) dan *civil society* (masyarakat madani).

Memahami *governance* adalah memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan *civil society* dalam suatu aturan main yang disepakati bersama. Lembaga pemerintah harus mampu menciptakan lingkungan ekonomi, politik, sosial budaya, hukum dan keamanan yang kondusif. Sektor swasta berperan aktif dalam menumbuhkan kegiatan perekonomian yang akan memperluas lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan, sedangkan *civil society* harus mampu berinteraksi secara aktif dengan berbagai macam aktifitas perekonomian, sosial dan politik termasuk bagaimana melakukan kontrol terhadap jalannya aktifitas-aktifitas tersebut.

### **2.2.3. Landasan / Karakteristik Good Governance**

Secara substansial, konsep *good governance* merujuk pada gagasan besar demokrasi dimana adanya keterbukaan aktivitas pengelolaan urusan publik oleh aktor-aktor di luar pemerintah. Maka secara diskursus peran-peran masyarakat

dan pasar (korporasi) tidak hanya sebagai objek politik, keduanya memiliki relasi yang simetris untuk menjadi subjek politik, disamping pemerintah.

Hal ini pun sejalan dengan pergeseran makna dari *government* menjadi *governance*, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Konsep *governance* menjadi isu yang sangat sentral dan memiliki karakteristik, setidaknya bila merujuk pada apa yang diidentifikasi oleh Seppo Tiihonen<sup>7</sup> yaitu *governance* sebagai konteks perubahan bentuk rezim politik, *governance* dalam konteks reformasi manajemen publik, *governance* sebagai bagian dari arus neo-liberalisasi dan kapitalisme yang dimulai sejak tahun 1980-an, *governance* sebagai diskursus neo-institusionalisasi ekonomi atau pengembangan ekonomi berbasis pasar, dan *governance* sebagai bentuk kebijakan-kebijakan politik.

Determinasi demokrasi dan kapitalisme secara mengglobal berdampak pada perubahan rezim politik sebuah negara. Implikasinya pada perubahan dinamika sosial-politik warga dan pemerintah, relasi antara aktor-aktor politik, dan praktik-praktik bernegara. Perubahan rezim politik pada prinsip-prinsip demokrasi dan globalisasi ekonomi memberi konsekuensi keterbukaan dan kebebasan setiap individu di dalam sebuah negara untuk terlibat dan memiliki peran-peran tertentu.

Untuk mendukung kontekstualisasi perubahan rezim tersebut maka harus melakukan reformasi manajemen publik. Orientasi pada pelayanan warga, membuka ruang partisipasi publik, mengedepankan sistem *bottom-up*, Maka

---

<sup>7</sup> Seppo Tiihonen. 2004. *From Governing to Governance*. Tampere: Tampere University Press.

segala kebijakan politik harus berbasis pada prinsip-prinsip keterbukaan, partisipasi dan supremasi hukum. Sedangkan untuk prinsip-prinsip *good governance* merujuk pada Hyden dan Court, secara ringkas mengacu pada partisipasi, etika, keadilan, akuntabilitas, transparansi dan efisiensi.<sup>8</sup>

## **2.3. Manajemen Pemerintah**

### **2.3.1. Definisi Manajemen Pemerintahan**

Secara pengertian, menurut Budi Supriyanto, manajemen pemerintahan adalah suatu proses kegiatan melakukan tatakelola atau pengelolaan pemerintahan oleh penguasa atau penyelenggara pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>9</sup>

Sedangkan, Suryadinata memandang manajemen pemerintah sebagai suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan negara dengan menggunakan berbagai sumber yang dikuasai oleh negara. Inti manajemen pemerintahan, terletak pada proses penggerakan untuk mencapai tujuan negara, dimana terkait erat apa yang kita kenal dengan fungsi kepomongprajaan<sup>10</sup>.

Taliziduhu Ndraha mendefinisikan manajemen pemerintahan terlihat melalui ruang lingkup materi pokok kurikulumnya<sup>11</sup>:

#### **1. Asas dan sistem pemerintahan.**

---

<sup>8</sup> Goran Hayden & Julius Court. 2002. *Governance and Development: World Government Survey, Discussion Paper 1*. New York: United Nation University.

<sup>9</sup> Budi Supriyanto. 2009. *Manajemen Pemerintahan (Plus Dua Belas Langkah Strategis)*. Tangerang: Cv. Media Brilian.

<sup>10</sup> Suryadinata Ermaya. 1996. *Sistem Informasi Manajemen dan Proses Pengambilan Keputusan*. Bandung : CV. Ramdan

<sup>11</sup> Taliziduhu Ndraha. 1989. *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*. Jakarta : Bina Aksara

2. Hukum tata pemerintahan.
3. Ekologi Pemerintahan.
4. Filsafat dan Etika Pemerintahan.
5. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan.

Istianto dalam bukunya *Manajemen Pemerintahan dalam Perspektif Pelayanan Publik*<sup>12</sup> mengatakan bahwa manajemen pemerintahan diartikan pada bagaimana secara organisasional untuk mengimplementasikan kebijakan publik. Dengan demikian manajemen pemerintahan lebih terfokus pada alat-alat manajerial, teknis pengetahuan dan keterampilan yang dapat digunakan untuk mengubah ide-ide dan kebijakan menjadi program tindakan.

### **2.3.2. Konsep Manajemen Pemerintahan Desa**

Manajemen pemerintahan yang di maksud dalam penelitian ini adalah manajemen pemerintahan desa. Secara konseptual, manajemen pemerintah desa adalah soal mengatur pemerintahan desa agar bisa untuk berjalan sendiri (otonomi) dengan berbagai karakteristik kearifan lokal (rekognisi) serta mengatur memaksimalkan hal yang ada di daerah (subsidiaritas). Pemerintah desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa diharapkan dapat untuk mengurus segala hal yang ada di dalamnya. Selain itu juga dapat untuk melindungi dan mencukupi semua kebutuhan masyarakat daerah yang hidup di wilayah sehingga bisa untuk menciptakan kesejahteraan yang merata.

---

<sup>12</sup> Bambang Istianto, 2011. *Manajemen Pemerintahan (Dalam Perspektif Pelayanan Publik)*, Jakarta : Mitra Wacana Media.

Pemerintah Desa seperti halnya organisasi publik lain mengalami perkembangan organisasi dan manajemen. Dalam konteks teori menurut Janet V Denhart<sup>13</sup> bahwa perkembangan teori organisasi dan manajemen kontemporer dalam ilmu administrasi publik diawali pada masa pra sejarah (...s/d abad 19), masa *old public administration* (...s/d 1970) dan masa *new publik management* (1970 s/d 2003) dan *masa new public service* (2003 s/d sekarang).

Pada masa pra sejarah sampai dengan abad ke-19 terjadilah kapitalisme, kolonialisme, liberalisme, dengan gaya manajemen yang otoriter, terjadinya eksploitasi sumberdaya dan masih banyak negara-negara yang dijajah. Pada masa paradigma *old public administration* (OPA) lahirlah konsep birokrasi dan studi gerak dan waktu menghasilkan cara kerja dan berjalan sehingga dikenal spesifikasi pekerjaan, adanya hierarki jabatan dan *the right man on the right job*.

Pada paradigma *new public administration* (NPM) yang ditandai dengan lahirnya konsep *reinvention government* dan prinsip-prinsip administrasi publik dengan mengedepankan efisiensi, kreativitas dan daya saing. Perkembangan terakhir dari paradigma administrasi publik yaitu *new public service* (NPS) yang berlaku dari tahun 2003 sampai dengan sekarang dimana peran pemerintah adalah lebih banyak memberikan pelayanan daripada memberikan arahan (*more serving than steering*), masyarakat harus dilayani dan tidak dianggap pelanggan (*serve citizen not customer*) dimana jika masyarakat

---

<sup>13</sup> Denhardt, Janet V and Robert B Denhardt. 2007. *The New Public Service expanded Edition Serving, not Steering*. ME Sharpe Armonk. New York, London, England.

dianggap pelanggan maka yang diberikan layanan terbaik yang membayar lebih tinggi karena itu pada paradigma *new public service* pelayanan yang sama diberikan kepada masyarakat tanpa membeda-bedakan. Selanjutnya dalam paradigma *new public service* dikembangkan asas demokrasi, transparansi dan pertanggungjawaban dari semua aktivitas pemerintah.

Dengan mengikuti perkembangan teori dan paradigma manajemen pemerintahan di atas, maka merujuk pada Rusito yang kemudian membagi pemerintahan desa menjadi empat paradigma. Paradigma tersebut yaitu paradigma pemerintah desa budaya lama, paradigma birokrasi desa (*old public administration*), paradigma pemerintah desa wirausaha (*new public management*) dan paradigma pemerintah desa melayani dengan sepenuh hati (*new public service*). Untuk paradigma *good governance* merupakan turunan dari paradigma *new public management*, yang artinya memberi ruang partisipasi sektor swasta dan masyarakat sipil dalam kebijakan politik.

## **2.4. Desa**

### **2.4.1. Definisi Desa**

Desa secara etimologi berasal dari bahasa sansekerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>14</sup> desa adalah satu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau desa merupakan kelompok rumah luar kota yang merupakan kesatuan. Desa

---

<sup>14</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2013 (Medan: Bitra Indonesia, hlm. 2)

terbentukatas prakarsa beberapa kepala keluarga yang sudah bertempat tinggal menetap dengan memperhatikan asal-usul wilayah dan keadaan bahasa, adat, ekonomi serta sosial budaya orang-orang setempat yang pada akhirnya terbentuklah desa.

Desa merupakan kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang sudah menetap dan ketergantungannya pada sumberdaya alam sekitarnya dengan harapan mempertahankan hidup untuk mencapai kesejahteraan. Desa merupakan satuan pemerintah di bawah kabupaten/kota. Desa tidak sama dengan kelurahan yang statusnya di bawah camat. Kelurahan hanyalah wilayah kerja lurah untuk melaksanakan administrasi kecamatan dan tidak mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

Desa atau nama lainnya, sebagai sebuah entitas budaya<sup>15</sup> ekonomi dan politik yang telah ada sebelum produk-produk hukum masa kolonial dan sesudahnya, diberlakukan, telah memiliki asas-asas pemerintahan sendiri yang asli, sesuai dengan karakteristik sosial dan ekonomi, serta kebutuhan dari rakyatnya. Konsep desa tidak hanya sebatas unit geografis dengan jumlah penduduk tertentu, melainkan sebagai sebuah unit teritorial yang dihuni oleh sekumpulan orang dengan kelengkapan budaya termasuk sistem politik dan ekonomi yang otonom. Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan desa adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari

---

<sup>15</sup> R. Bintarto, 1989. Dalam Interaksi Desa Kota dan Permasalahannya, Jakarta: Ghalia Indonesia,

desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa.

Desa menurut H.A.W.Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa”<sup>16</sup> menyatakan bahwa, desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa. Landasan pemikiran mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>17</sup>.

Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain, dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa secara eksplisit memberikan tugas pada pemerintah desa yaitu penyelenggara pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat yang

---

<sup>16</sup> HAW Widjaja, 2003. Pemerintahan Desa/Marga, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm.3

<sup>17</sup> Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Desa Pasal 1 ayat (1)

berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Desa dipimpin oleh seorang kepala desa. Kepala desa dipilih secara langsung oleh, dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan. Kepala desa dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Pemerintah desa yang dipimpin oleh kepala desa, dibantu oleh sekretaris desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari atas kepala-kepala urusan, yaitu pelaksana urusan dan kepala dusun. Kepala-kepala urusan membantu sekretaris desa menyediakan data informasi dan memberikan pelayanan. Pelaksanaan urusan adalah pejabat yang melaksanakan urusan rumah tangga desa di lapangan. Kepala dusun adalah wakil kepala desa di wilayahnya. Urusan rumah tangga desa adalah urusan yang berhak diatur dan diurus oleh pemerintah desa. Untuk mengatur, mengurus, dan pengurusan urusannya, pemerintah desa membuat peraturan desa. Peraturan desa dibuat oleh kepala desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa selanjutnya disingkat BPD. Peraturan desa dilaksanakan oleh kepala desa dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui BPD.

#### **2.4.2. Kewenangan Desa**

Kementrian Dalam Negeri mengeluarkan Permendagri 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa. Kewenangn Desa dalam UU Desa dibahas dalam

BAB IV tentang Kewenangan Desa, terdiri dari Pasal 18 hingga Pasal 22. Sila dibandingkan dengan Permendagri 44 Tahun 2016 tentang Kewenangan Desa.

1. Pasal 18

Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.

2. Pasal 19

Kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Pasal 20

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenagam lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh Desa.

#### 4. Pasal 21

Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa.

#### 5. Pasal 22

1. Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
2. Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya.

### **2.5. Landasan Teori *Good Governance***

Gagasan *good governance* berangkat dari reformasi paradigma manajemen *pemerintahan old public administration* menuju *new public management*, dimana memberikan ruang partisipasi dan akselerasi kepada aktor-aktor non-pemerintahan untuk terlibat dalam kebijakan politik. Hal ini berdampak pada model birokrasi yang lebih efektif, efisien dan kompetitif, atau dalam bahasa sederhananya mewirusahakan birokrasi.

Pierre Landell-Mills dan Ismael Seregeldin dalam tulisan Pandji

Santoso<sup>18</sup> mendefinisikan *good governance* sebagai penggunaan otoritas politik dan kekuasaan untuk mengelola sumber daya demi pembangunan sosial ekonomi. Sedangkan Robert Charlick mengartikan *good governance* sebagai pengelolaan segala macam urusan publik secara efektif melalui pembuatan peraturan dan/atau kebijakan yang absah demi untuk mempromosikan nilai-nilai kemasyarakatan.

Daniel Kaufmann, Aart Kroat dan Pablo Zoido Lobation dalam Ruslan<sup>19</sup> mendefinisikan tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sebagai tradisi dan institusi dimana kewenangan di sebuah negara dilaksanakan yaitu: Proses dimana pemerintahan dipilih, di monitor dan di ganti. Kemampuan pemerintah untuk merancang dan melaksanakan suatu kebijaksanaan secara efektif, dan rasa hormat warga negara dan pemerintah terhadap institusi yang mengontrol interaksi ekonomi dan sosial diantara mereka.

Dari ungkapan-ungkapan di atas maka dapat disimpulkan bahwa *Good Governance* adalah suatu tindakan/tingkahlaku pemerintah yang bersifat mengarahkan, mengendalikan, masalah publik dalam kehidupan sehari-hari di segala bidang secara baik dan bertanggungjawab.

*Good governance* merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan. Terdapat tiga pilar dalam korelasi *governance*, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Sementara itu, paradigma pengelolaan

---

18 Pandji Santoso, 2008, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Refika Aditama, Bandung.

19 Ruslan, D. 2005. *Tata Pemerintahan yang baik (Good Governance) dan Pembangunan Daerah*. *Jurnal Kewarganegaraan*, 3 (2):185-203

pemerintahan yang sebelumnya berkembang adalah *government* sebagai satu-satunya penyelenggara pemerintahan. Dengan bergesernya paradigma dari *government* ke arah *governance*, yang menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (*civil society*) maka dikembangkan pandangan atau paradigma baru administrasi publik yang disebut dengan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Sedangkan, menurut Kasman<sup>20</sup>, *governance* merupakan serangkaian proses interaksisosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut. *Governance* merupakan mekanisme-mekanisme, proses-proses dan institusi-institusi melalui warga Negara mengartikulasi kepentingan-kepentingan mereka, memediasi perbedaan-perbedaan mereka serta menggunakan hak dan kewajiban legal mereka. *Governance* merupakan proses lembaga-lembaga pelayanan, mengelola sumberdaya publik dan menjamin realita hak azasi manusia. Dalam konteks ini *good governance* memiliki hakikat yang sesuai yaitu bebas dari penyalahgunaan wewenang dan korupsi serta dengan pengakuan hak yang berlandaskan pada pemerintahan hukum.

*Good governance* mengandung arti hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat (*society*). Dalam hal

---

<sup>20</sup> Abdullah, Kasman, 2002. Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Konsep Good Governance, *Jurnal Meritokrasi Vol. 1 No.1*, Makassar: Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hal. 65.

ini adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat. Syarat bagi terciptanya *good governance*, yang merupakan prinsip dasar, meliputi partisipatoris, *rule of law* (penegakan hukum), transparansi, *responsiveness* (daya tanggap), konsensus, persamaan hak, efektivitas dan efisiensi, dan akuntabilitas.

Keraf mengartikan *good governance* sebagai keberadaan dan berfungsinya beberapa perangkat kelembagaan publik sedemikian rupa sehingga memungkinkan kepentingan masyarakat bisa terjamin dengan baik. Jika dielaborasi lebih jauh bahwa perangkat kelembagaan itu mencakup<sup>21</sup> :

1. Adanya birokrasi yang bersih dan efisien;
2. Adanya legislatif yang aspiratif dan tanggap terhadap kepentingan masyarakat serta menjadi alat kontrol yang baik dan konstruktif bagi birokrasi pemerintahan
3. Adanya sistem penegakan hukum yang dapat dipercaya, termasuk didalamnya aparat penegak hukum yang mempunyai integritas yang baik;
4. Adanya masyarakat sipil (*civil society*) yang kuat untuk memperjuangkan kepentingan warga masyarakat serta mengontrol lembaga pemerintah;
5. Adanya distribusi kekuatan yang seimbang dan saling mengontrol secara konstruktif.

---

<sup>21</sup> Sonny Keraf, 2002. *Etika Lingkungan*, Buku Kompas, Jakarta,

Sedangkan acuan secara global mengenai good governance merujuk pada *The United Development Program (UNDP)*<sup>22</sup> yang mendefinisikan sebagai pemerintahan yang baik yaitu partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, peduli pada stakeholder, berorientasi pada konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, visi strategis yang dijelaskan sebagai berikut;<sup>23</sup>.

1. Partisipasi : setiap warga negara berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui institusi yang mewakili kepentingannya;
2. Taat hukum (*rule of law*): kerangka hukum yang adli dan dilaksanakan tanpa diskriminasi, terutama hukum yang berlaku untuk perlindungan hak azasi manusia;
3. Transparansi : dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Informasi mengenai proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kerja lembaga-lembaga dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi tersebut harus dapat di pahami dan dapat di pantau;
4. Responsif : lembaga-lembaga negara atau badan usaha harus berusaha untuk melayani stake holdersnya. Responsif terhadap aspirasi masyarakat, kepentingan client.
5. Berorientasi kesepakatan (*consensus orientation*): good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk mendapatkan

---

<sup>22</sup> World Development Report 1997. "The State in a Changing World"

<sup>23</sup> Sedarmayanti, 2004. *Good Governance* (Kepemerintahan Yang Baik), Bagian Kedua, Bandung: CV. Mandar Maju, 2004, hal. 3

pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur kerja;

6. Kesetaraan (equity) : semua warga negara baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan, mempertahankan kesejahteraan mereka.
7. Efektif dan efisien : proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah di gariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia hasilnya sebaik mungkin.
8. Akuntabilitas (accountability) : para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat (civil Society). bertanggung jawab pada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang di buat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. Visi strategis (strategic vision): para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governancedan pengembangan sumberdaya manusia yang luasdan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan pembangunan.

Ide prinsip yang dicetuskan UNDP memberikan penekanan pada tanggung jawab organisasi disamping visi strategi lembaga dalam melakukan aktifitas dan pelayanannya, prinsip-prinsip diatas dapat diberlakukan dalam sistem bernegara dalam hal ini adalah institusi yang lebih makro dan besar.

Sedangkan World Bank mengungkapkan sejumlah karakteristik *good governance* adalah masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, terbuka, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggung jawab, birokrasi yang profesional dan aturan hukum. Masyarakat transparansi Indonesia menyebutkan sejumlah indikator seperti: transparansi, akuntabilitas, kewajaran dan kesetaraan, serta kesinambungan. Asian Development Bank sendiri menegaskan adanya konsensus umum bahwa *good governance* dilandasi oleh 4 pilar yaitu (1) *accountability*, (2) *transparency*, (3) *predictability*, dan (4) *participation*.

Lebih lanjut, Sedarmayanti menjelaskan tiga aktor penting dalam tata kelola pemerintahan yang baik yaitu ;

- a. Negara/Pemerintahan; konsepsi pemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan pula sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani (*Civil Society Organization*).
- b. Sektor Swasta; pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasta yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti: industri pengolahan (*manufacturing*), perdagangan, perbankan, dan koperasi, termasuk kegiatan sektor informal.
- c. Masyarakat Madani (*Civil Society*) yaitu kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada di antara atau di tengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik

perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi

Sedangkan Menurut Miftah Thoha<sup>24</sup>, selain dari komponen pemerintah, swasta, dan rakyat, satu komponen yang amat menentukan untuk melahirkan tata pemerintahan yang baik adalah moral. Moral menghubungkan ketiga komponen tersebut yang saling berinteraksi menciptakan tata pemerintahan yang baik. Moral merupakan operasionalisasi dari sikap dan pribadi seseorang yang beragama. Ajaran agama melekat pada pribadi-pribadi yang berada pada ketiga komponen tersebut. Dengan melaksanakan ajaran agamanya pada masing-masing komponen tersebut, maka moral masing-masing pelaku akan berperan besar sekali dalam menciptakan tata pemerintahan yang baik.

Berikut penjelasan secara teoritis variabel-variabel dalam *good governance* ;

#### 1. Transparansi

Era keterbukaan yang mengiringi Reformasi 1998 semakin menimbulkan kesadaran akan terbukanya akses informasi dari berbagai kalangan. Tiga isu besar yang mendorong lahirnya kesadaran atas kebutuhan informasi adalah upaya pemberantasan korupsi, penegakan hak asasi manusia, dan tata kelola pemerintah yang baik (*good governance*) yang kemudian dirumuskan dalam produk konstitusi dan lembaga negara yang melakukan fungsi-fungsi keterbukaan informasi dan pengawasan.

---

<sup>24</sup> Thohah Miftah, 2003. Birokrasi dan Politik di Indonesia, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.

Di dalam Buku Saku Mengenal Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik yang disusun oleh Dhoho A. Sastro dkk<sup>25</sup> bagaimana dijelaskan sejarah perumusan undang-undang keterbukaan informasi publik berangkat dari diskusi-diskusi kecil, beberapa aktivis lembaga swadaya masyarakat pada awal masa-masa reformasi membentuk Koalisi Masyarakat Sipil untuk Kebebasan Memperoleh Informasi Publik. Gagasan akan kebebasan masyarakat untuk memperoleh informasi publik perlu dijamin karena merupakan bagian tidak terpisahkan dari penataan dan reformasi di berbagai sektor kehidupan, serta kebebasan mengakses informasi merupakan syarat bagi penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik menjadi dasar gagasan yang dituangkan dalam naskah RUU Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP). Pada Program Pembangunan Nasional 2000 - 2005, pentingnya RUU KMIP mulai disinggung. Oleh karena Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat sudah menyadari pentingnya keterbukaan informasi, Koalisi mulai mengkomunikasikan RUU KMIP secara resmi ke DPR pada Agustus 2000. Pada Maret 2002 DPR menyetujui RUUKMIP sebagai RUU usul inisiatif yang kemudian lahir Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik ditandatangani Presiden dan diundangkan pada 30 April 2008, tetapi baru berlaku dua tahun kemudian. Berarti seluruh materi UU KIP mulai berlaku sejak 1 Mei 2010.

---

<sup>25</sup> Dhoho A. Sastro, dkk. 2010. Mengenal Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat dan Yayasan TIFA.

Menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BPPN) dalam Krina<sup>26</sup>, menyebutkan transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintah, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.

Sedangkan, menurut *Transparency International*, undang-undang *Freedom of Information (FOI)*<sup>27</sup> bukan hanya mengatur tentang hak publik untuk mengakses informasi tetapi juga menekankan pada obligasi pemerintah untuk memfasilitasi akses tersebut. Transparansi bermakna tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik, dan proses pembentukannya. Dengan ketersediaan informasi seperti ini masyarakat dapat ikut sekaligus mengawasi sehingga kebijakan publik yang muncul bisa memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat serta mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan salah satu kelompok masyarakat saja secara tidak proporsional. Prinsip ini memiliki 2 aspek, yaitu (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi. Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif dari pemerintah untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus

---

<sup>26</sup> Krina, Loina Lalolo P., 2003. Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi, Sekretariat *Good Public Governance* Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta.

<sup>27</sup> <https://web.archive.org/web/20061123202618/http://www.dca.gov.uk/foi/reference/foi-independent-review.pdf>

seimbang, juga, dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Karena pemerintahan menghasilkan data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas informasi profesional, bukan untuk membuat dalih atas keputusan pemerintah, tetapi untuk menyebarluaskan keputusan-keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan alasan dari setiap kebijakan tersebut.

Keterbukaan membawa konsekuensi adanya kontrol yang berlebih-lebihan dari masyarakat dan bahkan oleh media massa. Karena itu, kewajiban akan keterbukaan harus diimbangi dengan nilai pembatasan, yang mencakup kriteria yang jelas dari para aparat publik tentang jenis informasi apa saja yang mereka berikan dan pada siapa informasi tersebut diberikan.

Indikator 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. Tujuan dari transparansi adalah membangun rasa saling percaya antara pemerintah dengan publik dimana pemerintah harus memberi informasi akurat bagi publik yang membutuhkan, terutama informasi handal yang berkaitan dengan masalah hukum, peraturan, dan hasil yang dicapai dalam proses pemerintahan, adanya mekanisme yang memungkinkan masyarakat mengakses informasi yang relevan, adanya peraturan yang mengatur kewajiban pemerintah daerah menyediakan informasi kepada

masyarakat, serta menumbuhkan budaya di tengah masyarakat untuk mengkritisi kebijakan yang dihasilkan pemerintah daerah.<sup>28</sup>

## 2. Partisipasi

Partisipasi (melibatkan masyarakat terutama aspirasinya) dalam pengambilan kebijakan atau formulasi rencana yang dibuat pemerintah, juga dilihat pada keterlibatan masyarakat dalam implementasi berbagai kebijakan dan rencana pemerintah, termasuk pengawasan dan evaluasi. Keterlibatan dimaksud bukan dalam prinsip terwakilnya aspirasi masyarakat melalui wakil di Dewan Perwakilan Rakyat, melainkan keterlibatan secara langsung. Partisipasi dalam arti mendorong semua warga negara menggunakan haknya menyampaikan secara langsung atau tidak, usulan dan pendapat dalam proses pengambilan keputusan. Terutama memberikebebasan kepada rakyat untuk berkumpul, berorganisasi dan berpartisipasi aktif dalam menentukan masa depan.<sup>29</sup>

Partisipasi dibutuhkan dalam memperkuat demokrasi, meningkatkan kualitas dan efektivitas layanan publik, dalam mewujudkan kerangka yang cocok bagi partisipasi, perlu dipertimbangkan beberapa aspek, yaitu :a)Partisipasi melalui institusi konstitusional (referendum, voting) dan jaringan *civil society*(inisiatif asosiasi); b)Partisipasi individu dalam proses pengambilan keputusan, *civil society* sebagai *service provider*; c)*Local culture* pemerintah (misalnya *Neighborhood Service Department* di USA, atau *Better Management*

---

<sup>28</sup> Op Cit. Sedarmayanti.

<sup>29</sup> Ibid.

*Transparent Budget* di New Zealand); d) faktor-faktor lainnya, seperti transparansi, substansi proses terbuka dan konsentrasi pada kompetisi.

Partisipasi adalah prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan secara langsung atau secara tidak langsung. Partisipasi berarti bahwa setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Dari uraian tersebut, dapat ditarik suatu pengertian bahwa partisipasi yang sering juga disebut peran serta atau ikut serta masyarakat, diartikan sebagai adanya motivasi dan keterlibatan masyarakat secara aktif dan terorganisasikan dalam seluruh tahapan pembangunan, sejak tahap persiapan, perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, evaluasi hingga pengembangan atau perluasannya.

### 3. Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang, badan hukum dan pimpinan organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.<sup>30</sup>

Akuntabilitas yakni adanya pembatasan dan pertanggungjawaban tugas yang jelas. Akuntabilitas merujuk pada pengembangan rasa tanggungjawab publik bagi pengambil keputusan di pemerintahan, sektor privat dan organisasi

---

<sup>30</sup> Joko Widodo, 2001. *Good Governance (Telaah dan Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah)*, Surabaya: Insan Cendekia

kemasyarakatan sebagaimana halnya kepada pemilik (*stakeholder*). Khusus dalam birokrasi, akuntabilitas merupakan upaya menciptakan sistem pemantauan dan mengontrol kinerja kualitas, inefisiensi, dan perusakan sumberdaya, serta transparansi manajemen keuangan, pengadaan, akunting, dan dari pengumpulan sumber daya. Secara umum, akuntabilitas berarti kewajiban suatu organisasi untuk membuat perhitungan-perhitungan yang seksama dan mencatatnya dengan gambaran yang benar tentang transaksi finansial dan keadaan organisasi, kemudian menyampaikan laporan tersebut pada laporan tahunan.<sup>31</sup>

Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*checks and balances system*). Lembaga pemerintahan yang dimaksud adalah eksekutif (presiden, wakil presiden, dan kabinetnya), yudikatif (MA dan sistem peradilan) serta legislatif (MPR dan DPR). Peranan pers yang semakin penting dalam fungsi pengawasan ini menempatkannya sebagai pilar keempat.

Guy Peter<sup>32</sup> menyebutkan adanya 3 tipe akuntabilitas yaitu : (1) akuntabilitas keuangan, (2) akuntabilitas administratif, dan (3) akuntabilitas kebijakan publik. Penelitian ini tidak bermaksud untuk membahas tentang akuntabilitas keuangan, sehingga berbagai ukuran dan indikator yang digunakan

---

<sup>31</sup> Op Ciit. Sedarmayanti

<sup>32</sup> Guy B Peter. 2000. *The Politics of bureucracy*. Routledge. London. Hal 299-381.

berhubungan dengan akuntabilitas dalam bidang pelayanan publik maupun administrasi publik.

Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. Pengambilan keputusan didalam organisasi-organisasi publik melibatkan banyak pihak. Oleh sebab itu wajar apabila rumusan kebijakan merupakan hasil kesepakatan antara warga pemilih (*constituency*) para pemimpin politik, teknokrat, birokrat atau administrator, serta para pelaksana di lapangan. Sedangkan dalam bidang politik, yang juga berhubungan dengan masyarakat secara umum, akuntabilitas didefinisikan sebagai mekanisme penggantian pejabat atau penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan dibawah *rule of law*. Sedangkan publik accountability didefinisikan sebagai adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien.

Secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi. Karena pemerintah bertanggung jawab baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus

dilengkapidengan akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat.

Prinsip akuntabilitas publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para stakeholders yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut. Sehingga berdasarkan tahapan sebuah program, akuntabilitas dari setiap tahapan adalah sebagai berikut:

1. Tahapan proses pembuatan keputusan ;
  - a. Pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan;
  - b. Pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku di stakeholders;
  - c. Adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku;
  - d. Adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi, dengan konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi;
  - e. Konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut;

2. Tahapan sosialisasi kebijakan ;
  - a. Penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa, media nirmassa, maupun media komunikasi personal;
  - b. Akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program;
  - c. Akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat;
  - d. Ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah.

Prinsip akuntabilitas menghendaki bahwa setiap pelaksanaan tugas dan hasil akhir dari kegiatan pemerintahan dan pembangunan harus dapat dan wajib dipertanggungjawabkan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat dan para pihak yang terkait sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Prinsip ini menekankan bahwa semua kegiatan dan hasil akhir yang dicapai harus dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat secara benar dan jujur dengan dukungan data/informasi yang lengkap. Keharusan menerapkan konsep ini mengingat kegiatan pemerintah mempunyai pengaruh (dampak) besar dan juga karena kegiatan pemerintah dibiayai dari uang rakyat, sehingga segala kegiatan dan hasilnya harus dapat dipertanggungjawabkan.

#### 4. Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum menjadi suatu asas yang paling mendasar dalam suatu negara demokrasi. Asas ini menghendaki suatu ketertiban dalam penyelenggaraan pemerintahan, segala kegiatan yang akan dilakukan diharapkan tertata dengan baik dan langkah-langkah yang harus ditempuh dalam suatu penyelenggaraan pemerintahan dapat dikerjakan dengan baik demi terciptanya suatu hasil yang maksimal dari kegiatan yang dilakukan.

Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara pemerintahan. Kepastian hukum (*rule of law*) adalah kerangka aturan hukum dan perundang-undangan haruslah berkeadilan, ditegakkan, dan dipatuhi secara utuh (*impartially*), terutama aturan hukum tentang hak-hak asasi manusia dimana kepastian hukum merupakan indikator profesionalisme dan syarat bagi kredibilitas pemerintahan sebab bersifat vital dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta dalam pengembangan hubungan internasional.

Tegaknya kepastian hukum juga mensyaratkan kecermatan dalam penyusunan berbagai kebijakan pembangunan, sebab berbagai kebijakan publik tersebut pada akhirnya harus dituangkan dalam sistem perundang-undangan untuk memiliki kekuatan hukum, dan harus mengandung kepastian hukum. Mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Berdasarkan kewenangannya, pemerintah daerah harus

mendukung tegaknya supremasi hukum dengan melakukan berbagai penyuluhan peraturan perundang-undangan dan menghidupkan kembali nilai-nilai dan norma-normayang berlaku di masyarakat. Pemerintah daerah perlu mengupayakan adanya peraturan daerah yang bijaksana dan efektif, serta didukung penegakan hukum yang adil dan tepat. Pemerintah daerah, DPR Dmaupun masyarakat perlu menghilangkan kebiasaan yang dapat menimbulkan potensi penyimpangan. Instrumen dari prinsip supremasi hukum adalah peraturan perundang-undangan yang ada, dengan komitmen politik terhadap penegakan hukum maupun keterpaduan dari sistem yuridis (kepolisian, pengadilan dan kejaksaan), sedangkan instrumen-instrumen pendukung adalah penyuluhan hukum dan fasilitas ombudsman.

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	Bertambahnya pengetahuan dan wawasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
	4	Meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan.
	5	Meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah

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
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 perundang-undangan.
	4	Meningkatnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah
	5	Berkurangnya kasus-kasus KKN
Kepastian	1	Meningkatnya dan melaksanakan ketaatan hukum
Hukum	2	Meningkatnya (kecepatan dan kepastian) proses penegakan hukum
	3	Berlakunya nilai/norma di masyarakat (living law)

	4	Meningkatnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah maupun penegak hukum
	5	Berkurangnya kasus-kasus KKN
Responsif	1	Inovasi pelayanan publik berbasis persoalan dan solusi yang konkrit
	2	Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi
	3	Keterbukaan masukan dan dialog terbuka dengan masyarakat
	4	Tanggap terhadap persoalan

Sumber: Sedarmayanti (2007)

**Tabel 1. Indikator Variabel Prinsip Good Governance**