

Abul Haris Suryo Negoro, Restu Widy Sasongko, Hilarius Wandan,  
Desna Aromatica, Haerana, Frederikus Antonius Mana, Cataryn V. Adam  
Sri Juni Woro Astuti, Marini Sari Dewi Seger, Daelami Ahmad.



# *Pengantar Ilmu* **ADMINISTRASI PUBLIK**



*Pengantar Ilmu*  
**ADMINISTRASI  
PUBLIK**

Abul Haris Suryo Negoro, Restu Widyo Sasongko, Hilarius Wandan,  
Desna Aromatica, Haerana, Frederikus Antonius Mana, Cataryn V. Adam  
Sri Juni Woro Astuti, Marini Sari Dewi Seger, Daelami Ahmad.

# **PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

Tim Penulis:

**Abul Haris Suryo Negoro, Restu Widyo Sasongko, Hilarius Wandan,  
Desna Aromatica, Haerana, Frederikus Antonius Mana, Cataryn V. Adam,  
Sri Juni Woro Astuti, Marini Sari Dewi Seger, Daelami Ahmad.**

Desain Cover:

**Andi Juliandi**

Sumber Ilustrasi:

**www.freepik.com**

Tata Letak:

**Handarini Rohana**

Editor:

**Neneng Sri Wahyuni**

ISBN:

**978-634-246-353-6**

Cetakan Pertama:

**Oktober, 2025**

---

Hak Cipta Dilindungi Oleh Undang-Undang

**by Penerbit Widina Media Utama**

---

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT:**

**WIDINA MEDIA UTAMA**

Komplek Puri Melia Asri Blok C3 No. 17 Desa Bojong Emas  
Kec. Solokan Jeruk Kabupaten Bandung, Provinsi Jawa Barat

**Anggota IKAPI No. 519/JBA/2025**

Website: [www.penerbitwidina.com](http://www.penerbitwidina.com)

Instagram: [@penerbitwidina](https://www.instagram.com/penerbitwidina)

Telepon (022) 87355370

# KATA PENGANTAR

Rasa syukur yang teramat dalam dan tiada kata lain yang patut kami ucapkan selain mengucap rasa syukur. Karena berkat rahmat dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, buku yang berjudul “Pengantar Ilmu Administrasi Publik” telah selesai di susun dan berhasil diterbitkan, semoga buku ini dapat memberikan sumbangsih keilmuan dan penambah wawasan bagi siapa saja yang memiliki minat terhadap pembahasan tentang Pengantar Ilmu Administrasi Publik.

Akan tetapi pada akhirnya kami mengakui bahwa tulisan ini terdapat beberapa kekurangan dan jauh dari kata sempurna, sebagaimana pepatah menyebutkan “*tiada gading yang tidak retak*” dan sejatinya kesempurnaan hanyalah milik tuhan semata. Maka dari itu, kami dengan senang hati secara terbuka untuk menerima berbagai kritik dan saran dari para pembaca sekalian, hal tersebut tentu sangat diperlukan sebagai bagian dari upaya kami untuk terus melakukan perbaikan dan penyempurnaan karya selanjutnya di masa yang akan datang.

Terakhir, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah mendukung dan turut andil dalam seluruh rangkaian proses penyusunan dan penerbitan buku ini, sehingga buku ini bisa hadir di hadapan sidang pembaca. Semoga buku ini bermanfaat bagi semua pihak dan dapat memberikan kontribusi bagi pembangunan ilmu pengetahuan di Indonesia.

September, 2025

Penulis

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>iv</b>
<b>BAB 1 KONSEP DASAR ADMINISTRASI PUBLIK</b> .....	<b>1</b>
A. Pengertian Administrasi Publik .....	2
B. Sejarah dan Perkembangan Administrasi Publik .....	3
C. Ruang Lingkup Administrasi Publik .....	5
D. Pentingnya Administrasi Publik Dalam Pemerintahan .....	7
E. Rangkuman Materi .....	9
<b>BAB 2 TEORI – TEORI ADMINISTRASI PUBLIK</b> .....	<b>13</b>
A. Teori Klasik .....	14
B. Teori Neo Klasik .....	18
C. Teori Modern .....	23
D. Teori Kontemporer Administrasi Publik .....	27
E. Rangkuman Materi .....	32
<b>BAB 3 BIROKRASI DALAM ADMINISTRASI PUBLIK</b> .....	<b>43</b>
A. Pengertian dan Karakteristik Birokrasi .....	44
B. Model Birokrasi Weberian .....	45
C. Reformasi Birokrasi .....	47
D. Kritik Terhadap Birokrasi .....	49
E. Rangkuman Materi .....	50
<b>BAB 4 ORGANISASI DALAM ADMINISTRASI PUBLIK</b> .....	<b>55</b>
A. Pengertian Organisasi Publik .....	56
B. Struktur Organisasi .....	57
C. Dinamika dan Budaya Organisasi .....	58
D. Organisasi Publik Vs Organisasi Privat .....	60
E. Rangkuman Materi .....	61
<b>BAB 5 MANAJEMEN DALAM ADMINISTRASI PUBLIK</b> .....	<b>65</b>
A. Pendahuluan .....	66
B. Fungsi Manajemen Publik .....	67
C. Proses Perencanaan .....	70

D. Pengorganisasian dan Pengarahan.....	72
E. Pengawasan Dalam Administrasi Publik.....	74
F. Rangkuman Materi .....	76
<b>BAB 6 KEPEMIMPINAN DALAM ADMINISTRASI PUBLIK .....</b>	<b>81</b>
A. Pendahuluan.....	82
B. Konsep Kepemimpinan.....	83
C. Gaya Kepemimpinan Dalam Administrasi Publik .....	86
D. Kepemimpinan Transformasional dan Transaksional .....	89
E. Tantangan Kepemimpinan di Sektor Publik .....	93
F. Rangkuman Materi .....	96
<b>BAB 7 ETIKA ADMINISTRASI PUBLIK .....</b>	<b>103</b>
A. Pentingnya Etika Dalam Pelayanan Publik .....	104
B. Prinsip dan Nilai Etika Dalam Pelayanan Publik .....	111
C. Kasus Pelanggaran Etika Administrasi Publik .....	118
D. Upaya Penegakan Etika Administrasi Publik .....	119
E. Rangkuman Materi .....	122
<b>BAB 8 REFORMASI DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN .....</b>	<b>127</b>
A. Pendahuluan.....	128
B. Konsep Reformasi Administrasi Publik .....	129
C. Good Governance Dalam Administrasi Publik.....	135
D. Transparansi dan Akuntabilitas .....	139
E. Partisipasi Publik Dalam Tata Kelola Pemerintahan.....	144
F. Rangkuman Materi .....	149
<b>BAB 9 ANGGARAN SEKTOR PUBLIK.....</b>	<b>155</b>
A. Konsep Anggaran Sektor Publik.....	156
B. Proses Penyusunan Anggaran Sektor Publik .....	158
C. Pengawasan Anggaran Sektor Publik .....	167
D. Transparansi Anggaran Sektor Publik.....	169
E. Rangkuman Materi .....	171
<b>BAB 10 ADMINISTRASI PUBLIK DALAM ERA DIGITAL .....</b>	<b>177</b>
A. Pendahuluan.....	178
B. Digitalisasi Administrasi Publik .....	180

C. E-Government dan Pelayanan Publik Digital.....	182
D. Tantangan Transformasi Digital Dalam Administrasi Publik .....	205
E. Kebijakan Teknologi Dalam Administrasi Publik.....	213
F. Rangkuman Materi .....	219
<b>GLOSARIUM .....</b>	<b>235</b>
<b>PROFIL PENULIS .....</b>	<b>255</b>



# PENGANTAR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK BAB 8: REFORMASI DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN

Dr. Sri Juni Woro Astuti, M.Com.

Universitas Wijaya Putra

---

# BAB 8

## REFORMASI DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN

### A. PENDAHULUAN

Reformasi dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan kebutuhan yang tidak terelakkan dalam menghadapi dinamika global, tuntutan demokratisasi, dan meningkatnya ekspektasi masyarakat terhadap pelayanan publik yang berkualitas. Di berbagai negara, reformasi administrasi publik menjadi respons terhadap persoalan-persoalan mendasar dalam birokrasi seperti inefisiensi, korupsi, rendahnya akuntabilitas, dan lemahnya partisipasi publik dalam pengambilan keputusan. Konteks Indonesia sendiri menunjukkan bahwa gelombang reformasi yang dimulai sejak tahun 1998 tidak hanya bersifat politik, tetapi juga berdampak besar pada aspek kelembagaan, regulasi, dan tata kelola administrasi publik. Reformasi birokrasi pun dikembangkan sebagai bagian dari agenda strategis untuk membangun pemerintahan yang bersih, efektif, responsif, dan terbuka (Kementerian PANRB, 2021).

Dalam kerangka reformasi tersebut, konsep tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance* menjadi landasan utama untuk mengarahkan perubahan sistemik dalam penyelenggaraan negara. Prinsip-prinsip seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, dan penegakan hukum tidak hanya menjadi norma-norma etis, tetapi juga menjadi indikator keberhasilan reformasi administrasi (United Nations Development Programme [UNDP], 2022). Berbagai studi menegaskan bahwa implementasi *good governance* berkontribusi langsung terhadap peningkatan kualitas layanan publik, penguatan institusi demokrasi, dan percepatan pembangunan yang inklusif (World Bank, 2023).

Namun demikian, reformasi tata kelola tidak hanya sebatas pada perubahan struktural dan prosedural. Esensinya terletak pada upaya untuk membangun budaya pemerintahan yang menempatkan kepentingan

publik sebagai orientasi utama, serta mendorong terwujudnya relasi yang sehat antara negara dan warga negara. Oleh karena itu, isu-isu seperti transparansi informasi, pertanggungjawaban kinerja, serta keterlibatan aktif masyarakat dalam perumusan dan pengawasan kebijakan publik menjadi bagian integral dari agenda reformasi yang berkelanjutan (Meuleman, 2021).

Bab ini akan menguraikan secara sistematis konsep-konsep utama dalam reformasi administrasi publik dan tata kelola pemerintahan, dimulai dari penjelasan teoretik mengenai reformasi administrasi, prinsip good governance, pentingnya transparansi dan akuntabilitas, serta peran strategis partisipasi publik. Pemahaman yang komprehensif terhadap keempat aspek tersebut sangat penting untuk merumuskan arah kebijakan pemerintahan yang adaptif, inklusif, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat luas.

## **B. KONSEP REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK**

### **1. Pengertian Reformasi Administrasi Publik**

Reformasi administrasi publik merupakan suatu proses sistematis dan terencana yang bertujuan untuk melakukan perubahan mendasar terhadap struktur, proses, nilai, dan budaya kerja dalam sektor publik guna meningkatkan efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan responsivitas pemerintahan terhadap tuntutan masyarakat. Dalam kajian administrasi publik modern, reformasi dipahami sebagai bentuk intervensi struktural maupun kultural untuk mengubah cara kerja birokrasi agar lebih adaptif terhadap perubahan lingkungan, baik yang bersifat domestik maupun global (Pollitt & Bouckaert, 2017). Reformasi ini tidak sekadar menyoal perubahan pada struktur kelembagaan dan regulasi, tetapi juga mencakup transformasi nilai-nilai, budaya kerja, serta praktik kepemimpinan dalam sektor publik. Jadi, proses reformasi ini tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga mencerminkan upaya politik dan institusional untuk memperbaiki tata kelola negara secara menyeluruh dalam rangka mencapai kinerja pemerintahan yang lebih baik.

Menurut Pollitt dan Bouckaert (2017), reformasi administrasi publik adalah bentuk intervensi pemerintah untuk memperbarui struktur dan perilaku lembaga-lembaga publik dengan tujuan menciptakan tata kelola

yang lebih adaptif dan berorientasi pada hasil. Reformasi ini juga mencerminkan upaya negara untuk menyesuaikan kapasitas birokrasi terhadap dinamika sosial, politik, dan ekonomi yang terus berkembang. Dalam pandangan Hughes (2012), reformasi administrasi publik melibatkan perubahan pada sistem pengelolaan sumber daya manusia, proses penganggaran, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, serta model pelayanan publik yang lebih inklusif.

Lahirnya gerakan reformasi administrasi publik secara global tidak terlepas dari krisis kepercayaan publik terhadap pemerintahan yang terjadi pada akhir abad ke-20. Banyak negara mengalami stagnasi dalam pelayanan publik, inefisiensi dalam pengelolaan sumber daya, serta persoalan korupsi yang merajalela. Sebagai respons terhadap tantangan tersebut, muncul paradigma baru seperti New Public Management (NPM) yang mendorong orientasi manajemen sektor publik ke arah hasil (result-oriented), penggunaan prinsip-prinsip bisnis dalam birokrasi, serta peningkatan efisiensi melalui desentralisasi dan kontraktualisasi layanan (Hood, 1991; Osborne, 2006). Meskipun pendekatan NPM banyak diadopsi oleh negara-negara di Eropa dan Amerika Latin, kritik terhadap kegagalannya menciptakan sistem pemerintahan yang inklusif dan demokratis telah mendorong lahirnya pendekatan baru seperti Post-NPM dan Digital Era Governance (Dunleavy et al., 2006).

Di Indonesia, reformasi administrasi publik menjadi bagian integral dari agenda reformasi nasional pasca tumbangannya rezim Orde Baru tahun 1998. Pemerintah Indonesia kemudian mengadopsi berbagai langkah strategis untuk memperbaiki kinerja birokrasi melalui penyederhanaan struktur, peningkatan kualitas sumber daya aparatur, perbaikan sistem penggajian, serta peningkatan transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik. Reformasi birokrasi tersebut secara formal dituangkan dalam kebijakan Grand Design Reformasi Birokrasi Nasional 2020–2024 yang mencakup tiga sasaran utama, yaitu birokrasi yang bersih dan akuntabel, birokrasi yang kapabel, serta pelayanan publik yang prima (Kementerian PANRB, 2021).

Meskipun begitu, pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan. Hambatan struktural seperti tumpang tindih regulasi, budaya organisasi yang resisten terhadap perubahan, serta lemahnya sistem evaluasi kinerja menjadi faktor penghambat utama. Selain itu, pergeseran dari reformasi yang bersifat prosedural menuju reformasi yang bersifat transformatif—yang berfokus pada dampak nyata terhadap kesejahteraan masyarakat—masih memerlukan komitmen politik yang kuat dan partisipasi publik yang lebih luas.

Dengan demikian, reformasi administrasi publik harus dipandang sebagai proses dinamis yang tidak hanya menyesuaikan institusi dengan perubahan eksternal, tetapi juga mendorong transformasi internal dalam cara birokrasi berpikir dan bertindak. Keberhasilan reformasi tidak hanya diukur dari output kelembagaan, tetapi juga dari sejauh mana birokrasi mampu meningkatkan kepercayaan publik, memperluas akses layanan, serta menjamin keadilan sosial dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Meskipun sering disamakan, reformasi administrasi publik berbeda dari modernisasi birokrasi. Modernisasi birokrasi lebih menekankan pada pembaruan struktur dan prosedur administrasi untuk menyesuaikan diri dengan prinsip rasionalitas dan efisiensi yang diidealkan oleh model birokrasi klasik Weberian. Tujuannya adalah memperbaiki kualitas pelayanan dan profesionalisme aparatur melalui peningkatan kapasitas teknis, pemanfaatan teknologi, dan penyederhanaan prosedur (Peters, 2010). Modernisasi cenderung bersifat inkremental dan administratif, sedangkan reformasi lebih bersifat transformatif, menysasar aspek kelembagaan, politik, dan budaya organisasi secara menyeluruh.

Adapun transformasi digital mengacu pada penggunaan teknologi informasi dan komunikasi untuk mengubah cara kerja birokrasi, menyediakan layanan publik, serta menjalin interaksi antara pemerintah dan warga negara secara lebih cepat, transparan, dan efisien. Menurut Mergel, Edelman, dan Haug (2019), transformasi digital dalam sektor publik tidak hanya mencakup digitalisasi proses administrasi, tetapi juga menciptakan model baru dalam pengambilan keputusan, kolaborasi, dan inovasi layanan berbasis data. Meski transformasi digital sering menjadi bagian dari agenda reformasi administrasi publik, ia lebih merupakan

sarana (means) daripada tujuan (ends). Dengan kata lain, digitalisasi menjadi alat bantu dalam mewujudkan reformasi, tetapi tidak identik dengan reformasi itu sendiri.

Dengan demikian, reformasi administrasi publik merupakan sebuah agenda perubahan yang menyeluruh dan berorientasi pada perbaikan tata kelola sektor publik secara fundamental. Berbeda dengan modernisasi yang lebih teknokratik, serta transformasi digital yang berbasis teknologi, reformasi bersifat lebih komprehensif karena melibatkan aspek struktural, kultural, regulatif, dan ideologis dari penyelenggaraan pemerintahan.

## **2. Latar Belakang dan Urgensi Reformasi Administrasi Publik**

Reformasi administrasi publik lahir sebagai respons terhadap tekanan multidimensional yang dihadapi oleh birokrasi modern. Faktor-faktor pendorong reformasi mencakup dinamika politik, tekanan sosial, perubahan ekonomi, dan dampak globalisasi yang secara kolektif menuntut adanya sistem pemerintahan yang lebih adaptif, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Secara politik, reformasi muncul dari tuntutan demokratisasi dan desentralisasi yang berkembang pasca era otoritarianisme di berbagai negara, termasuk Indonesia. Di sisi sosial, munculnya kelas menengah yang semakin terdidik dan melek informasi mendorong peningkatan ekspektasi terhadap kualitas pelayanan publik. Sementara itu, secara ekonomi, tekanan untuk melakukan efisiensi fiskal dan mendorong daya saing nasional menuntut adanya tata kelola birokrasi yang lebih produktif. Globalisasi juga mendorong negara-negara untuk menyesuaikan standar administratif mereka agar sejalan dengan prinsip-prinsip tata kelola global dan kompetisi internasional (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Salah satu pemicu utama reformasi adalah krisis kepercayaan publik terhadap birokrasi dan pelayanan publik. Di banyak negara, termasuk Indonesia, birokrasi dianggap lamban, tidak responsif, serta rentan terhadap praktik-praktik korupsi dan penyalahgunaan kewenangan. Fenomena ini menimbulkan kesenjangan antara harapan masyarakat terhadap pelayanan publik dan kenyataan yang mereka hadapi. Trust deficit ini berpotensi melemahkan legitimasi pemerintah dan efektivitas kebijakan publik (Levi & Stoker, 2000). Oleh karena itu, reformasi

administrasi publik menjadi sangat mendesak untuk membangun kembali kepercayaan masyarakat melalui perbaikan tata kelola dan peningkatan kualitas pelayanan publik.

### **3. Model dan Pendekatan Reformasi Administrasi Publik**

Seiring dengan perkembangan teori dan praktik administrasi publik, muncul berbagai model dan pendekatan yang mendasari pelaksanaan reformasi birokrasi di berbagai negara.

#### **a. New Public Management (NPM)**

NPM adalah pendekatan dominan dalam reformasi administrasi publik pada dekade 1980–1990-an yang menekankan efisiensi, efektivitas, dan orientasi hasil (result-oriented). Pendekatan ini mendorong birokrasi untuk mengadopsi prinsip-prinsip manajemen sektor swasta seperti desentralisasi, kontraktualisasi, kompetisi, dan pengukuran kinerja (Hood, 1991). Reformasi berbasis NPM mengarah pada pemisahan antara fungsi pengelolaan dan penyediaan layanan, peningkatan akuntabilitas kinerja, serta fokus pada pencapaian output dan outcome ketimbang sekadar kepatuhan administratif.

#### **b. Good Governance Approach**

Seiring dengan munculnya kritik terhadap pendekatan NPM yang dianggap mengabaikan aspek demokrasi dan inklusi sosial, muncullah pendekatan good governance. Pendekatan ini mengintegrasikan prinsip-prinsip tata kelola yang baik, seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik, efektivitas, dan supremasi hukum. Good governance berupaya menyeimbangkan efisiensi dengan nilai-nilai demokratis, dan mendorong kolaborasi antara sektor publik, swasta, dan masyarakat sipil dalam penyelenggaraan pemerintahan (UNDP, 2022; Grindle, 2017).

#### **c. Post-NPM dan Digital Era Governance**

Pendekatan post-NPM dan Digital Era Governance (DEG) muncul sebagai respon terhadap fragmentasi yang ditimbulkan oleh NPM. Post-NPM menekankan pada reintegrasi layanan publik, koordinasi antarinstansi, dan penguatan kapasitas institusional. Sementara itu, Digital Era Governance menyoroti pentingnya pemanfaatan teknologi digital dalam menyelenggarakan pemerintahan. DEG berfokus pada

digitalisasi proses administrasi, peningkatan interaktivitas antara pemerintah dan warga, serta penggunaan data besar (big data) untuk mendukung pengambilan keputusan berbasis bukti (Dunleavy et al., 2006).

#### **4. Dinamika Reformasi Administrasi Publik di Indonesia**

##### **a. Sejarah Singkat Reformasi Birokrasi Pasca Orde Baru**

Di Indonesia, reformasi birokrasi secara sistematis dimulai setelah berakhirnya rezim Orde Baru pada tahun 1998. Periode transisi menuju demokrasi ditandai dengan gelombang reformasi yang menuntut perubahan mendasar dalam tata kelola pemerintahan. Desentralisasi melalui penerapan otonomi daerah, pembentukan lembaga antikorupsi seperti KPK, serta peningkatan transparansi informasi menjadi tonggak awal reformasi administrasi publik. Namun, reformasi birokrasi baru memperoleh bentuk kelembagaan yang lebih sistematis sejak dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025, yang kemudian diperbarui melalui Roadmap RB 2020–2024 (Kementerian PANRB, 2021).

##### **b. Agenda Reformasi Birokrasi Nasional (RB 2020–2024)**

Agenda RB 2020–2024 menegaskan tiga sasaran utama reformasi birokrasi: (1) mewujudkan birokrasi yang bersih dan akuntabel, (2) birokrasi yang kapabel, dan (3) pelayanan publik yang prima. Untuk mencapai sasaran tersebut, pemerintah menerapkan delapan area perubahan meliputi: organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, SDM aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, dan pola pikir serta budaya kerja. Penilaian implementasi reformasi dilakukan melalui indeks Reformasi Birokrasi (RB), SAKIP, dan survei persepsi publik.

##### **c. Tantangan dan Capaian**

Meskipun telah banyak capaian yang diraih, reformasi birokrasi di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan serius. Hambatan struktural seperti tumpang tindih kewenangan, regulasi yang berlebihan (over-regulation), serta rendahnya kapasitas SDM birokrasi menjadi penghalang utama keberhasilan reformasi. Di sisi lain, capaian

positif dapat dilihat dari peningkatan kualitas pelayanan publik di beberapa kementerian/lembaga dan daerah, kemajuan digitalisasi layanan melalui SPBE, serta meningkatnya integritas lembaga pengawas. Namun, agar reformasi berjalan berkelanjutan, dibutuhkan komitmen politik jangka panjang, penguatan partisipasi publik, dan integrasi antara reformasi kelembagaan dan inovasi digital (World Bank, 2023).

## **C. GOOD GOVERNANCE DALAM ADMINISTRASI PUBLIK**

### **1. Pengertian dan Prinsip-Prinsip Good Governance**

Konsep good governance atau tata kelola pemerintahan yang baik telah menjadi paradigma utama dalam pembangunan administrasi publik modern. Istilah ini merujuk pada prinsip-prinsip normatif yang menjadi pedoman bagi pemerintah dalam menjalankan fungsi publik secara adil, transparan, akuntabel, partisipatif, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Menurut United Nations Development Programme (UNDP), good governance mencakup dimensi partisipasi, supremasi hukum, transparansi, responsivitas, orientasi pada konsensus, keadilan, efektivitas, efisiensi, serta akuntabilitas sebagai pilar utama dalam penyelenggaraan pemerintahan (UNDP, 2022). Konsep ini berkembang sebagai respons terhadap krisis legitimasi negara, korupsi birokrasi, dan kelemahan kelembagaan di banyak negara berkembang.

Dalam konteks administrasi publik, good governance merupakan kerangka normatif sekaligus instrumen kebijakan yang mengarahkan penyelenggaraan negara untuk lebih terbuka terhadap partisipasi publik dan pengawasan masyarakat. Prinsip transparansi misalnya, menuntut pemerintah menyediakan informasi secara terbuka, dapat diakses, dan mudah dipahami oleh warga negara. Akuntabilitas mensyaratkan adanya mekanisme pertanggungjawaban yang jelas, baik secara vertikal kepada otoritas yang lebih tinggi, maupun secara horizontal kepada masyarakat luas. Partisipasi publik menjadi aspek penting karena memungkinkan warga negara untuk terlibat dalam proses perumusan, implementasi, hingga evaluasi kebijakan publik. Sementara itu, efektivitas dan efisiensi terkait erat dengan kemampuan pemerintah mengelola sumber daya

publik secara optimal untuk mencapai hasil kebijakan yang maksimal (OECD, 2021).

Penerapan good governance dalam praktik administrasi publik memerlukan reformasi kelembagaan yang menyeluruh. Di Indonesia, prinsip-prinsip good governance mulai diurusutamakan sejak era reformasi, antara lain melalui pelaksanaan desentralisasi, pembentukan lembaga pengawas independen seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), serta penguatan regulasi tentang keterbukaan informasi dan pelayanan publik. Pemerintah juga mengembangkan berbagai indikator tata kelola untuk mengukur kinerja birokrasi dan institusi pemerintahan. Salah satunya adalah Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dan Indeks Reformasi Birokrasi (RB) yang digunakan untuk menilai kepatuhan instansi pemerintah terhadap prinsip-prinsip tata kelola yang baik (Kementerian PANRB, 2022).

Meski demikian, tantangan dalam mewujudkan good governance masih sangat besar. Berbagai studi menunjukkan bahwa penerapan prinsip-prinsip good governance di negara-negara berkembang seringkali tersendat karena lemahnya kapasitas birokrasi, budaya politik patronase, serta resistensi terhadap transparansi dan partisipasi (Grindle, 2017). Di Indonesia sendiri, tumpang tindih kewenangan antarlevel pemerintahan, praktik korupsi di tingkat lokal, serta minimnya inovasi dalam pelayanan publik menjadi hambatan serius bagi implementasi tata kelola pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, selain reformasi struktural, diperlukan pula transformasi budaya organisasi dan komitmen politik dari seluruh aktor birokrasi.

Secara konseptual dan praksis, good governance telah menjadi prasyarat penting dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Pemerintah yang mampu mengimplementasikan tata kelola yang baik cenderung memiliki tingkat kepercayaan publik yang tinggi, legitimasi yang kuat, serta efektivitas kebijakan yang lebih optimal. Oleh karena itu, dalam konteks administrasi publik kontemporer, good governance bukan hanya tujuan normatif, melainkan juga instrumen strategis untuk memperkuat kapasitas negara dalam melayani masyarakat secara adil, inklusif, dan berkelanjutan.

## **2. Good Governance sebagai Kerangka Tata Kelola**

Konsep good governance telah menjadi kerangka normatif utama dalam manajemen sektor publik modern. Prinsip-prinsip good governance seperti transparansi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, partisipasi publik, dan supremasi hukum memberikan fondasi bagi pengelolaan pemerintahan yang demokratis dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat (UNDP, 2022). Dalam praktik manajemen publik, prinsip-prinsip ini diwujudkan melalui berbagai kebijakan dan instrumen seperti keterbukaan informasi, sistem pertanggungjawaban kinerja, pelibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan, serta reformasi prosedur layanan publik untuk meningkatkan responsivitas dan efisiensi birokrasi.

Penerapan prinsip good governance dalam manajemen publik mencerminkan pergeseran dari paradigma birokrasi klasik yang bersifat hirarkis dan tertutup, menuju sistem pemerintahan yang lebih terbuka dan kolaboratif. Misalnya, prinsip partisipasi diterapkan melalui mekanisme Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), sedangkan prinsip akuntabilitas tercermin dalam penggunaan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Prinsip transparansi diimplementasikan melalui kebijakan Keterbukaan Informasi Publik, e-government, dan pelaporan anggaran secara daring.

Relasi antara good governance dan kinerja sektor publik sangat erat. Berbagai studi menunjukkan bahwa tata kelola yang baik berdampak positif terhadap peningkatan efisiensi penggunaan anggaran, efektivitas kebijakan, dan kualitas layanan publik. Negara dengan tingkat tata kelola tinggi umumnya menunjukkan tingkat kepercayaan publik dan kepuasan yang lebih baik terhadap institusi pemerintah (Kaufmann et al., 2011). Sebaliknya, lemahnya penerapan prinsip good governance berkontribusi pada maraknya korupsi, pemborosan sumber daya, serta kegagalan program pembangunan.

## **3. Indikator dan Evaluasi Good Governance**

Untuk menilai sejauh mana prinsip good governance diterapkan dalam praktik pemerintahan, berbagai indikator dan instrumen evaluasi telah dikembangkan baik di tingkat nasional maupun global.

Salah satu instrumen global yang paling dikenal adalah Worldwide Governance Indicators (WGI) yang dikembangkan oleh World Bank. Indeks ini mencakup enam dimensi utama: Voice and Accountability, Political Stability, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, dan Control of Corruption (Kaufmann et al., 2011). Melalui WGI, negara-negara dapat memantau posisi mereka dalam tata kelola global dan mengidentifikasi area yang memerlukan perbaikan.

Selain WGI, terdapat pula Open Government Index oleh World Justice Project dan Corruption Perceptions Index dari Transparency International yang fokus pada aspek keterbukaan dan integritas publik. Di tingkat regional, OECD mengembangkan indikator Open and Inclusive Government yang menilai sejauh mana pemerintah mendorong partisipasi dan keterbukaan.

Di Indonesia, evaluasi good governance dilakukan melalui Indeks Reformasi Birokrasi (IRB) dan SAKIP yang disusun oleh Kementerian PANRB. SAKIP mengevaluasi kinerja instansi pemerintah dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan program-program publik. IRB menilai aspek-aspek seperti manajemen SDM, efisiensi organisasi, akuntabilitas, pelayanan publik, dan pengawasan internal (Kementerian PANRB, 2022).

Meskipun indikator-indikator tersebut sangat membantu dalam pemantauan kinerja tata kelola, masih terdapat perdebatan mengenai konteks lokal yang tidak selalu tercermin secara akurat dalam indikator global. Oleh karena itu, penting bagi negara berkembang untuk menyesuaikan indikator good governance dengan kondisi sosio-politik dan budaya administratif setempat.

#### **4. Tantangan Implementasi Good Governance di Negara Berkembang**

Implementasi prinsip good governance di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan kultural.

##### **a. Hambatan Institusional, Budaya Politik, dan Kapasitas SDM**

Hambatan institusional mencakup lemahnya koordinasi antarinstansi, tumpang tindih regulasi, dan keterbatasan dalam penegakan hukum. Budaya politik patronase juga menjadi penghalang serius, karena

sering kali menghasilkan pengambilan keputusan yang tidak rasional, nepotisme dalam birokrasi, dan lemahnya mekanisme akuntabilitas horizontal (Grindle, 2017). Di sisi lain, rendahnya kapasitas sumber daya manusia di sektor publik, baik dari segi kompetensi teknis maupun integritas etis, memperburuk kualitas tata kelola dan memperlambat proses reformasi.

b. Strategi Penguatan Tata Kelola Publik

Untuk mengatasi tantangan tersebut, diperlukan strategi penguatan tata kelola yang menyeluruh. Pertama, penguatan kapasitas kelembagaan melalui reformasi regulasi, peningkatan kualitas layanan, dan modernisasi sistem informasi manajemen pemerintahan. Kedua, investasi dalam pengembangan sumber daya manusia aparatur sipil negara melalui pendidikan, pelatihan, dan sistem insentif berbasis kinerja. Ketiga, memperluas ruang partisipasi publik dalam pengawasan dan perencanaan kebijakan melalui mekanisme demokrasi partisipatoris dan teknologi digital. Terakhir, membangun budaya integritas melalui sistem antikorupsi yang kuat, pelaporan pelanggaran (whistleblower system), dan penguatan etika publik (OECD, 2021).

Secara keseluruhan, penerapan good governance di negara berkembang memerlukan pendekatan bertahap yang mempertimbangkan konteks lokal, disertai dengan komitmen politik yang kuat, pengawasan masyarakat sipil, dan dukungan teknologi yang tepat guna. Hanya dengan cara demikian, prinsip-prinsip good governance dapat diwujudkan secara substantif dan berkelanjutan.

## **D. TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS**

### **1. Pengertian Transparansi dan Akuntabilitas**

Transparansi dan akuntabilitas merupakan dua pilar utama dalam tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) dan menjadi fondasi penting dalam pembangunan administrasi publik yang demokratis dan berintegritas. Transparansi mengacu pada keterbukaan pemerintah dalam menyediakan informasi yang relevan, akurat, dan dapat diakses oleh masyarakat. Sementara itu, akuntabilitas merujuk pada kewajiban pejabat

publik dan lembaga pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan keputusan, tindakan, serta penggunaan sumber daya publik kepada pemangku kepentingan, terutama masyarakat (Fox, 2007).

Dalam praktik administrasi publik, transparansi merupakan instrumen penting untuk mencegah penyalahgunaan wewenang, memperkuat kontrol sosial, dan meningkatkan efisiensi pelayanan publik. Pemerintah yang transparan membuka ruang bagi masyarakat untuk memahami proses pengambilan keputusan, alokasi anggaran, dan kinerja kebijakan. Di Indonesia, prinsip ini diwujudkan antara lain melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, yang menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh informasi dari badan publik secara cepat dan sederhana. Kehadiran sistem e-government seperti LAPOR!, Sistem Informasi Perencanaan Daerah (SIPD), dan berbagai portal data terbuka pemerintah menjadi wujud konkret dari upaya membangun transparansi berbasis teknologi digital (Kementerian Kominfo, 2023).

Sementara itu, akuntabilitas dalam sektor publik dibagi ke dalam dua bentuk utama, yakni akuntabilitas vertikal dan horizontal. Akuntabilitas vertikal merujuk pada mekanisme pertanggungjawaban kepada otoritas yang lebih tinggi secara hierarkis, seperti antara instansi pelaksana kepada kementerian atau presiden. Akuntabilitas horizontal merujuk pada keterlibatan masyarakat sipil, media, dan lembaga non-pemerintah dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Kedua bentuk akuntabilitas ini harus berjalan secara sinergis agar kontrol terhadap birokrasi dapat dilakukan secara menyeluruh dan berimbang (Bovens, 2007).

Salah satu perangkat penting dalam implementasi akuntabilitas adalah Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), yang mewajibkan instansi pemerintah untuk merancang indikator kinerja, menyusun laporan capaian, serta melakukan evaluasi terhadap output dan outcome program-program publik. SAKIP tidak hanya menekankan pada pelaporan administratif, tetapi juga menuntut adanya perbaikan berkelanjutan dalam manajemen kinerja dan penggunaan anggaran negara (Kementerian PANRB, 2022). Selain itu, instrumen lain seperti Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan

(BPK), serta pengawasan oleh Ombudsman dan masyarakat menjadi bagian integral dalam sistem akuntabilitas nasional.

Meski kerangka regulasi dan institusi transparansi-akuntabilitas di Indonesia terus berkembang, tantangan implementasi di lapangan masih signifikan. Praktik manipulasi data kinerja, resistensi terhadap keterbukaan, serta rendahnya literasi publik dalam memanfaatkan informasi menjadi hambatan nyata. Di banyak daerah, sistem pelaporan masih bersifat formalistik dan belum sepenuhnya terintegrasi dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan. Oleh karena itu, reformasi tidak cukup hanya dengan membangun sistem, melainkan harus disertai dengan pembangunan budaya organisasi yang menjunjung etika pelayanan publik dan partisipasi aktif masyarakat sebagai bagian dari kontrol demokratis.

Dengan demikian, transparansi dan akuntabilitas bukan sekadar mekanisme administratif, tetapi merupakan wujud dari kontrak sosial antara negara dan warga negara. Ketika kedua prinsip ini berjalan secara efektif, kepercayaan publik terhadap pemerintah akan meningkat, korupsi dapat diminimalisasi, dan kualitas kebijakan publik akan semakin baik. Dalam jangka panjang, transparansi dan akuntabilitas menjadi fondasi bagi terwujudnya pemerintahan yang bersih, efektif, dan demokratis.

## **2. Instrumen Transparansi Pemerintahan**

Transparansi merupakan salah satu prinsip utama good governance yang bertujuan membuka akses publik terhadap informasi pemerintahan secara jelas, jujur, dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam konteks pemerintahan Indonesia, transparansi difasilitasi melalui berbagai instrumen, baik regulatif maupun teknologi, guna menjamin hak warga negara untuk mengetahui, menilai, dan mengawasi kebijakan serta kinerja pemerintah.

### **a. Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP No. 14/2008)**

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) menjadi tonggak penting dalam memperkuat demokratisasi pemerintahan di Indonesia. UU ini menjamin hak setiap warga negara untuk memperoleh informasi publik, mewajibkan badan publik menyediakan dan melayani permintaan informasi, serta

mengatur pengecualian informasi yang bersifat rahasia. Melalui UU ini pula, dibentuk Komisi Informasi yang berfungsi menyelesaikan sengketa informasi antara badan publik dan masyarakat. Implementasi UU KIP telah mendorong badan publik, termasuk pemerintah daerah, untuk menetapkan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) dan mengembangkan website yang memuat dokumen perencanaan, anggaran, dan laporan kinerja secara terbuka (Komisi Informasi Pusat, 2022).

b. e-Government dan Digitalisasi Pelayanan

Selain pendekatan regulatif, transparansi juga diperkuat melalui transformasi digital. Konsep e-government—yakni pemanfaatan teknologi informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan—telah mengubah cara pemerintah berinteraksi dengan masyarakat. Sistem digital seperti SPBE (Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik), e-budgeting, e-planning, dan e-monitoring memperkuat transparansi karena memungkinkan publik mengakses informasi secara real-time. Digitalisasi pelayanan publik juga mendorong integrasi data antarinstansi, mengurangi praktik birokrasi tertutup, serta meningkatkan kecepatan dan efisiensi dalam pelayanan (Mergel et al., 2019). Meski demikian, efektivitas e-government sangat bergantung pada infrastruktur digital, keamanan sistem, serta literasi teknologi masyarakat.

### **3. Akuntabilitas dalam Pelayanan Publik dan Pengelolaan Anggaran**

Akuntabilitas adalah prinsip yang mengharuskan pejabat publik dan lembaga pemerintah mempertanggungjawabkan tindakan, keputusan, serta penggunaan sumber daya yang dikelola. Dalam tata kelola pemerintahan yang modern, akuntabilitas menjadi alat kontrol untuk memastikan pelayanan publik dan anggaran negara digunakan secara efektif, efisien, dan sesuai dengan tujuan publik.

a. Akuntabilitas Vertikal dan Horizontal

Akuntabilitas publik dibagi ke dalam dua bentuk utama: vertikal dan horizontal. Akuntabilitas vertikal merujuk pada pertanggungjawaban lembaga pemerintah kepada otoritas yang lebih tinggi secara struktural, seperti antara SKPD kepada kepala daerah, atau

kementerian kepada presiden. Sementara itu, akuntabilitas horizontal merujuk pada pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat luas melalui mekanisme transparansi, pengawasan masyarakat, media, lembaga legislatif, dan lembaga pengawas independen seperti BPK, KPK, atau Ombudsman (Bovens, 2007). Keseimbangan antara kedua bentuk akuntabilitas ini penting agar tidak terjadi konsentrasi kekuasaan dan penyelewengan sumber daya.

b. Sistem Pengawasan Internal dan Eksternal

Untuk mengefektifkan akuntabilitas, dibutuhkan sistem pengawasan yang menyeluruh. Pengawasan internal dilakukan melalui Inspektorat Jenderal (Itjen) atau Inspektorat Daerah (Itnda), yang bertugas mengevaluasi proses internal, kepatuhan prosedur, dan pelaksanaan program. Di sisi lain, pengawasan eksternal dilakukan oleh lembaga seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan lembaga legislatif (DPR/DPRD) yang bertugas mengaudit dan mengevaluasi penggunaan anggaran serta kinerja instansi pemerintah. Selain itu, partisipasi masyarakat dan media juga menjadi elemen penting dalam menciptakan sistem pengawasan eksternal yang independen dan efektif (OECD, 2021).

#### **4. Studi Kasus: Implementasi SPIP dan LAKIP di Pemerintah Daerah**

a. Praktik Baik dan Hambatan yang Dihadapi

Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) adalah dua instrumen penting dalam membangun sistem akuntabilitas yang sistemik di tingkat pusat maupun daerah. SPIP yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai atas tercapainya efektivitas dan efisiensi operasi, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset, serta kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Implementasi SPIP di beberapa daerah seperti Kota Bandung dan Kabupaten Kulon Progo menunjukkan bahwa penguatan fungsi inspektorat dan pelatihan aparatur dapat meningkatkan integritas serta manajemen risiko secara signifikan (BPKP, 2022).

LAKIP, yang merupakan bagian dari SAKIP, mendorong instansi pemerintah untuk menyusun dokumen kinerja yang mencakup tujuan, indikator, dan capaian program. Di Kabupaten Banyuwangi, penerapan LAKIP berbasis outcome berhasil meningkatkan efisiensi anggaran dan mendorong inovasi pelayanan. Namun demikian, banyak pemerintah daerah masih menghadapi tantangan seperti lemahnya kapasitas penyusunan indikator kinerja, orientasi pada pelaporan formalistik, serta minimnya pemanfaatan hasil evaluasi untuk perbaikan program. Hambatan lain termasuk resistensi budaya birokrasi, kurangnya pelatihan teknis, dan belum optimalnya integrasi sistem informasi kinerja.

Studi kasus tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi SPIP dan LAKIP sangat bergantung pada kepemimpinan daerah, kapasitas SDM, serta komitmen untuk menggunakan instrumen akuntabilitas sebagai alat manajemen yang strategis, bukan sekadar pemenuhan administratif.

## **E. PARTISIPASI PUBLIK DALAM TATA KELOLA PEMERINTAHAN**

### **1. Definisi dan Bentuk Partisipasi Publik**

Partisipasi publik merupakan salah satu pilar fundamental dalam tata kelola pemerintahan yang demokratis. Partisipasi tidak hanya dimaknai sebagai keikutsertaan warga dalam pemilu, tetapi juga mencakup keterlibatan aktif masyarakat dalam setiap tahapan siklus kebijakan publik—mulai dari perencanaan, penganggaran, implementasi, hingga evaluasi. Dalam kerangka good governance, partisipasi publik dipandang sebagai bentuk pengakuan terhadap hak warga negara untuk ikut menentukan arah dan isi kebijakan yang memengaruhi kehidupan mereka, sekaligus sebagai mekanisme kontrol terhadap kekuasaan negara (Fung, 2015).

Berbagai bentuk partisipasi publik telah berkembang, mulai dari yang bersifat konvensional seperti musyawarah desa dan audiensi publik, hingga bentuk-bentuk partisipasi digital seperti e-participation dan platform pengaduan daring. Menurut OECD (2020), spektrum partisipasi publik mencakup tiga tingkatan utama: informasi (pemerintah menyediakan informasi yang relevan kepada publik), konsultasi (pemerintah meminta umpan balik dari publik), dan keterlibatan aktif

(pemerintah bekerja sama dengan publik dalam proses pengambilan keputusan). Ketiga bentuk ini harus dipandang sebagai proses yang saling melengkapi dan bukan sebagai tahapan yang hierarkis.

Di Indonesia, kerangka hukum yang mendukung partisipasi publik cukup kuat. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional secara eksplisit mewajibkan penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) sebagai forum partisipatif dalam menyusun rencana pembangunan. Selain itu, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menegaskan peran warga dalam menentukan arah kebijakan pembangunan desa melalui forum musyawarah desa. Dalam praktiknya, partisipasi publik juga difasilitasi melalui berbagai kanal pengaduan dan pelibatan masyarakat dalam pemantauan kinerja pelayanan publik seperti melalui Ombudsman, LAPOR!, atau forum warga (Bappenas, 2022).

Meski demikian, tantangan dalam meningkatkan kualitas partisipasi publik masih cukup besar. Salah satu permasalahan mendasar adalah bahwa partisipasi seringkali bersifat simbolik atau prosedural semata, tanpa disertai daya pengaruh nyata terhadap keputusan kebijakan. Hal ini diperburuk oleh rendahnya literasi kebijakan publik di kalangan masyarakat, dominasi elite lokal dalam forum-forum partisipatif, serta kurangnya umpan balik dari pemerintah terhadap masukan warga. Di sisi lain, pemerintah juga sering mengalami kesulitan dalam mengelola aspirasi publik yang sangat beragam dan kadang kontradiktif, terutama ketika tidak didukung oleh data dan argumen yang kuat (Wampler & Hart, 2020).

Inovasi dalam partisipasi publik menjadi salah satu solusi untuk mengatasi tantangan tersebut. Pemanfaatan teknologi digital seperti sistem e-musrenbang, aplikasi pengaduan layanan publik, serta platform deliberasi daring telah memperluas jangkauan dan akses warga terhadap proses pemerintahan. Namun, efektivitas teknologi partisipatif ini sangat bergantung pada kesiapan infrastruktur digital, kapasitas institusi pengelola, dan kemauan politik untuk membuka ruang partisipasi yang otentik dan bermakna (Peixoto & Sifry, 2017). Oleh karena itu, membangun partisipasi publik yang substansial memerlukan sinergi antara

penguatan kapasitas masyarakat sipil, reformasi institusi pemerintahan, dan penciptaan ruang publik yang inklusif dan deliberatif.

Dengan demikian, partisipasi publik bukan hanya alat legitimasi, tetapi juga strategi untuk memperbaiki kualitas kebijakan, memperkuat akuntabilitas pemerintah, serta membangun kepercayaan antara negara dan warga negara. Dalam konteks administrasi publik modern, partisipasi yang bermakna menjadi prasyarat penting bagi tata kelola pemerintahan yang demokratis, adaptif, dan berorientasi pada kepentingan bersama.

## **2. Landasan Hukum dan Regulasi Partisipasi Publik**

Partisipasi publik dalam tata kelola pemerintahan tidak hanya merupakan prinsip normatif demokrasi, tetapi juga telah mendapatkan legitimasi hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Regulasi tersebut memberi kerangka legal untuk menjamin keterlibatan warga negara dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik.

### **a. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional**

Undang-Undang ini menetapkan prinsip partisipatif sebagai salah satu asas penyelenggaraan sistem perencanaan pembangunan. Pasal 2 ayat (4) secara eksplisit menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan nasional dilakukan secara terbuka, partisipatif, akuntabel, dan berkelanjutan. Dalam pelaksanaannya, Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) menjadi forum utama bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan masukan dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), baik di tingkat desa, kecamatan, kabupaten/kota, maupun nasional (Bappenas, 2021).

### **b. UU Desa, Musrenbang, dan Kanal Aduan Masyarakat**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memperkuat hak warga untuk terlibat langsung dalam perencanaan pembangunan desa. Forum Musyawarah Desa menjadi wadah deliberatif untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes). Selain itu, pemerintah juga membuka kanal-kanal pengaduan dan pelibatan publik, seperti layanan LAPOR! (Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat),

Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SP4N), dan aplikasi pengaduan daerah yang mengintegrasikan suara masyarakat ke dalam sistem pengawasan dan perbaikan pelayanan publik (Kementerian PANRB, 2022).

### **3. Mekanisme Partisipasi dalam Proses Kebijakan Publik**

Partisipasi publik dapat terjadi pada berbagai tahapan dalam siklus kebijakan publik, mulai dari perencanaan hingga evaluasi. Mekanisme ini memungkinkan warga negara untuk menjadi aktor aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan, bukan sekadar penerima kebijakan.

#### **a. Perencanaan, Penganggaran, Implementasi, Evaluasi**

Dalam tahap perencanaan, partisipasi publik dilakukan melalui forum Musrenbang, rembung warga, survei kebutuhan, atau diskusi publik yang digelar oleh pemerintah. Pada tahap penganggaran, partisipasi dapat diwujudkan melalui mekanisme participatory budgeting di mana masyarakat terlibat dalam menentukan prioritas anggaran, seperti yang telah dipraktikkan di Kota Solo dan Kabupaten Bojonegoro. Dalam implementasi program, warga dapat terlibat sebagai pelaksana atau mitra dalam kegiatan pelayanan sosial, pemberdayaan masyarakat, atau pengelolaan aset desa. Evaluasi program memungkinkan masyarakat memberikan umpan balik terhadap efektivitas program melalui forum pertanggungjawaban publik, audit sosial, atau penilaian kepuasan pengguna layanan (Fung, 2015).

#### **b. Peran LSM, Media, dan Komunitas Warga**

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), media massa, dan komunitas warga memiliki peran krusial dalam memperkuat partisipasi. LSM dapat berfungsi sebagai fasilitator dan pendamping masyarakat dalam proses advokasi dan kebijakan. Media berperan sebagai agen kontrol sosial, penyebar informasi, serta ruang artikulasi kepentingan publik. Komunitas warga, termasuk organisasi keagamaan, kelompok pemuda, atau koperasi lokal, bertindak sebagai aktor sosial yang dapat memobilisasi partisipasi kolektif dan menyuarakan kebutuhan komunitas (Edwards, 2014).

Tabel 1. Mekanisme Partisipasi Publik dalam Tahapan Kebijakan

<b>Tahap Kebijakan</b>	<b>Tujuan Partisipasi Publik</b>	<b>Contoh Mekanisme</b>	<b>Peran Aktor Masyarakat</b>
<b>Perencanaan</b>	Menyampaikan aspirasi, kebutuhan, dan usulan program pembangunan	- Musyawarah Perencanaan Pembangunan ( <i>Musrenbang</i> ) - Konsultasi publik - Forum Rembuk Warga	- Masyarakat sebagai penyedia informasi kebutuhan - LSM sebagai fasilitator dialog
<b>Penganggaran</b>	Menentukan prioritas alokasi anggaran secara partisipatif	- <i>Participatory budgeting</i> (penganggaran partisipatif) - Forum Badan Anggaran terbuka	- Warga mengusulkan kegiatan prioritas - Komunitas warga memberikan masukan langsung
<b>Implementasi</b>	Mengawasi pelaksanaan program dan terlibat dalam eksekusi kegiatan	- Kelompok pelaksana berbasis komunitas - Forum warga pemantau pembangunan	- Kelompok warga/RT/RW terlibat sebagai pelaksana - LSM/komunitas sebagai mitra pendamping
<b>Evaluasi</b>	Memberikan umpan balik terhadap kinerja layanan publik dan dampak kebijakan	- Survei kepuasan masyarakat - <i>Social audit</i> dan forum evaluasi publik - Penggunaan kanal aduan digital seperti <i>LAPOR!</i>	- Masyarakat sebagai evaluator layanan - Media sebagai agen pemantauan publik

#### **4. Tantangan dan Inovasi dalam Meningkatkan Partisipasi**

Meskipun kerangka hukum dan kanal partisipasi telah tersedia, pelaksanaan partisipasi publik yang substansial di lapangan masih menghadapi berbagai hambatan.

##### **a. Hambatan Budaya, Teknis, dan Politis**

Secara budaya, masih terdapat anggapan bahwa kebijakan publik adalah domain eksklusif pemerintah, sehingga masyarakat cenderung pasif atau tidak percaya diri untuk terlibat. Hambatan teknis muncul dari kurangnya kapasitas masyarakat dalam memahami proses kebijakan, serta minimnya akses informasi dan teknologi. Sementara itu, hambatan politis sering kali muncul dalam bentuk dominasi elit, manipulasi agenda musyawarah, atau rendahnya komitmen pemerintah dalam menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Partisipasi pun sering kali bersifat simbolik dan tidak memengaruhi substansi keputusan kebijakan (Wampler & Hart, 2020).

##### **b. Inovasi Digital: e-Participation dan Open Government**

Inovasi digital menjadi jawaban atas berbagai tantangan tersebut. Konsep e-participation memungkinkan masyarakat terlibat dalam proses kebijakan melalui kanal daring seperti e-Musrenbang, survei digital, forum virtual, atau aplikasi konsultasi publik. Open government memperkuat partisipasi dengan membuka data publik, menyediakan ruang interaktif, serta menjamin transparansi dalam pengambilan keputusan. Praktik seperti Open Budget Portal, Open Data Indonesia, dan dashboard partisipatif telah digunakan untuk memperkuat akuntabilitas dan interaksi pemerintah-warga secara lebih inklusif (Peixoto & Fox, 2021). Namun, efektivitas inovasi digital ini tetap bergantung pada kualitas infrastruktur, literasi digital, dan inklusi sosial masyarakat marginal.

#### **F. RANGKUMAN MATERI**

Reformasi dan tata kelola pemerintahan merupakan dua entitas yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan dalam upaya membangun pemerintahan yang demokratis, efektif, dan responsif. Reformasi administrasi publik menjadi fondasi penting untuk membongkar praktik-praktik birokrasi yang tidak efisien dan mengarah pada pembentukan

sistem pemerintahan yang lebih terbuka, akuntabel, dan partisipatif. Dalam konteks negara berkembang seperti Indonesia, reformasi birokrasi telah menjadi bagian dari agenda besar sejak era pasca-reformasi 1998, dengan fokus utama pada penyederhanaan struktur, peningkatan profesionalisme aparatur, serta penguatan pengawasan publik terhadap kinerja pemerintah.

Tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance* berperan sebagai kerangka normatif dan operasional yang memandu arah reformasi administrasi. Prinsip-prinsip seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efektivitas, dan supremasi hukum menjadi standar yang harus diwujudkan dalam praktik penyelenggaraan negara. Namun, implementasi prinsip-prinsip tersebut memerlukan tidak hanya komitmen regulatif, melainkan juga perubahan paradigma dalam kultur birokrasi dan pola relasi antara pemerintah dan masyarakat.

Dalam bab ini telah dijelaskan bahwa transparansi dan akuntabilitas adalah instrumen penting untuk menciptakan kepercayaan publik dan mengurangi praktik korupsi dalam pemerintahan. Keterbukaan informasi dan sistem pertanggungjawaban yang efektif memungkinkan masyarakat untuk mengawasi dan mengevaluasi kinerja pemerintah secara aktif. Di sisi lain, partisipasi publik menjadi katalisator penting dalam memperkuat demokrasi dan memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Meski demikian, tantangan dalam mewujudkan reformasi dan *good governance* tetap signifikan. Hambatan struktural seperti resistensi birokrasi, lemahnya kapasitas kelembagaan, serta ketimpangan akses terhadap teknologi dan informasi masih menjadi pekerjaan rumah yang perlu diselesaikan secara sistematis dan kolaboratif. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang integratif antara reformasi kelembagaan, inovasi teknologi, dan penguatan kapasitas masyarakat untuk membangun sistem pemerintahan yang lebih adaptif dan inklusif (World Bank, 2023).

Pada akhirnya, reformasi dan tata kelola yang baik bukan hanya instrumen teknokratis, tetapi merupakan proses politik dan sosial yang memerlukan partisipasi aktif dari seluruh pemangku kepentingan. Pemerintahan yang berhasil melakukan reformasi dengan landasan good governance akan lebih mampu merespons kompleksitas tantangan global dan meningkatkan kesejahteraan warganya secara berkelanjutan.

## **TUGAS DAN EVALUASI**

1. Jelaskan perbedaan antara reformasi administrasi publik, modernisasi birokrasi, dan transformasi digital dalam konteks tata kelola pemerintahan! Sertakan pula tujuan utama dari masing-masing pendekatan tersebut.
2. Analisislah tantangan utama dalam pelaksanaan agenda Reformasi Birokrasi Nasional di Indonesia berdasarkan Grand Design dan Roadmap RB 2020–2024!
3. Jelaskan prinsip-prinsip utama good governance menurut UNDP, dan bagaimana masing-masing prinsip tersebut tercermin dalam praktik administrasi publik di Indonesia!
4. Transformasi digital seperti e-government telah mendorong transparansi dalam pelayanan publik. Namun, dalam praktiknya masih ditemukan resistensi birokrasi dan rendahnya literasi digital masyarakat. Menurut Anda, bagaimana strategi kolaboratif antara pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta dapat memperkuat efektivitas transparansi digital di tingkat lokal? Berikan contoh konkrit!
5. Meski partisipasi publik telah difasilitasi melalui Musrenbang dan kanal digital seperti LAPOR! atau e-Musrenbang, banyak praktik partisipasi yang masih bersifat prosedural dan minim pengaruh terhadap pengambilan keputusan. Menurut Anda, apa penyebab utama rendahnya efektivitas partisipasi publik di tingkat lokal?

# DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas. (2021). Pedoman pelaksanaan Musrenbang partisipatif berbasis teknologi informasi. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.
- Bappenas. (2022). Pedoman pelaksanaan Musrenbang: Memperkuat peran partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Kementerian PPN/Bappenas.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- BPKP. (2022). Laporan tahunan pengawasan intern nasional. Jakarta: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford University Press.
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4–5), 663–671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Grindle, M. S. (2017). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 35(1), 159–174. <https://doi.org/10.1111/dpr.12260>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hughes, O. E. (2012). *Public management and administration: An introduction* (4th ed.). Palgrave Macmillan.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2), 220–246. <https://doi.org/10.1017/S1876404511200046>

- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2021). Grand design reformasi birokrasi 2020–2024. Jakarta: Kementerian PANRB.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2022). Perkembangan pelaksanaan reformasi birokrasi dan SAKIP tahun 2021. Jakarta: Kementerian PANRB.
- Komisi Informasi Pusat. (2022). Laporan tahunan keterbukaan informasi publik. <https://komisiinformasi.go.id>
- Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3, 475–507. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.475>
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Meuleman, L. (2021). *Metagovernance for sustainability: A framework for implementing the SDGs*. Routledge.
- OECD. (2020). Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- OECD. (2021). *Government at a Glance 2021*. <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Peixoto, T., & Sifry, M. L. (Eds.). (2017). *Civic tech in the global south: Assessing technology for the public good*. World Bank.
- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (6th ed.). Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity* (4th ed.). Oxford University Press.
- United Nations Development Programme. (2022). *Governance for sustainable development: Integrating governance in the post-2015 development framework*. <https://www.undp.org>

- United Nations Development Programme. (2022). Governance for sustainable development: Integrating governance in the 2030 Agenda. <https://www.undp.org/publications/governance-sustainable-development>
- Wampler, B., & Hart, D. M. (2020). Participation, transparency, and accountability: Innovations in governance in the Global South. *Public Administration and Development*, 40(2), 73–83. <https://doi.org/10.1002/pad.1881>
- World Bank. (2023). Worldwide governance indicators. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- World Bank. (2023). Enhancing government effectiveness and transparency: The fight against corruption. <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/publication/enhancing-government-effectiveness-and-transparency-the-fight-against-corruption>