

# ADMINISTRATIO

Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan

REFORMASI ADMINISTRASI PUBLIK: SEBUAH KAJIAN KONSEPTUAL  
Chairun Nasirin

NEW PUBLIC MANAGEMENT DAN POLITIK BIROKRASI  
DALAM REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA  
Dedy Hermawan

POSISI STRATEGIS BIROKRASI DALAM TRANSFORMASI  
GOVERNMENT KE GOVERNANCE  
Syamsul Ma'arif

REFORMASI PELAYANAN BIROKRASI  
Robi Cahyadi Kurniawan

PELAYANAN PUBLIK BERKARAKTER PRIMA: SEBUAH PENDEKATAN TEORITIK  
Dewi Brima Atika

MODEL PENGHANTARAN PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH OTONOMI BARU  
Simon Sumanjaya Hutagalung dan Nana Mulyana

DINAMIKA KEBIJAKAN DIVERSIFIKASI ENERGI DI INDONESIA  
(Analisis Kebijakan Pengembangan Energi Terbarukan Di Indonesia)  
Fery Triatmojo

PELAKSANAAN SURVEY KEBUTUHAN HIDUP LAYAK DI KOTA BANDAR LAMPUNG  
Susana Indriyati Caturiani dan Meiliyana

MARGINALISASI MASYARAKAT DI DAERAH PARIWISATA  
(Studi Kasus Di Desa Ungasan Kecamatan Kuta Selatan Kabupaten Badung)  
Muhammad Ali Azhar

# ADMINISTRATIO

JURNAL ILMIAH ADMINISTRASI PUBLIK DAN PEMBANGUNAN

*ADMINISTRATIO* diterbitkan dua kali setahun oleh Jurusan Administrasi Negara FISIP Universitas Lampung dan Perhimpunan Sarjana Administrasi (Persadi), sebagai salah satu media publikasi gagasan-gagasan dan kajian ilmiah di bidang administrasi publik dan pembangunan. Visi *ADMINISTRATIO* adalah menjadi Jurnal Ilmiah di bidang administrasi publik dan pembangunan yang kredibel, representatif, konsisten dan terakreditasi tinggi.

## SUSUNAN PENGELOLA *ADMINISTRATIO*

JURNAL ADMINISTRASI PUBLIK DAN PEMBANGUNAN (JAPP)

Penanggung Jawab	: Rahayu Sulistiowati, S.Sos, M.Si
Dewan Penyunting	
Ketua	: Prof. Dr. Yulianto, M.S (Unila)
Anggota	: 1. Dr. Edward Antoni M.Si (Persadi Lampung) 2. Dr. Bambang Utoyo, M.Si 3. Dr. Listyo Bawono Irianto, M.Si (UT Jakarta) 4. Syamsul Ma'arif, S.IP, M.Si 5. Meiliyana, S.IP, M.A 6. Eko Budi Sulistio, S.AP, M.AP
Penyunting Teknis	: Intan Fitri Meutia, S.A.N., MA
Adm & Distribusi	: Susana Indriyati C., S.IP., M.Si Ani Agus Puspawati, S.AP., M.A.P
Bendahara	: Dewie Brima Atika, S.IP, M.Si

### Alamat Redaksi:

Gedung B Lt. 1 FISIP Universitas Lampung, Jl. Prof. Sumantri Brojonegoro No. 1 Bandar Lampung, Telp/ Fax (0721) 708881, e-mail: [administratio\\_app@yahoo.com](mailto:administratio_app@yahoo.com)

*Redaksi menerima tulisan/artikel ilmiah yang belum pernah diterbitkan dalam media cetak ilmiah lainnya. Syarat-syarat, format dan tata penulisan dapat dilihat pada petunjuk bagi penulis yang berada pada lembaran belakang jurnal ini.*

## PENGANTAR REDAKSI



uji syukur ke hadirat Allah SWT yang telah berkenan memberikan limpahan rahmatNYA kepada kita semua. Kami berharap semoga kita semua senantiasa berada dalam naungan kemudahan, keberkahan, dan perlindunganNYA. ADMINISTRATIO kembali menjumpai para pembaca yang budiman dengan menyajikan 9 artikel yang ditulis oleh para pakar di bidangnya.

Chairun Nasirin membahas mengenai Reformasi Administrasi Publik: Sebuah Kajian Konseptual. Ia berargumen bahwa reformasi administrasi publik adalah sebuah perubahan yang didesain secara rasional sebagai bentuk respon atas problematika internal dan perubahan tuntutan lingkungan administrasi publik, baik internal maupun eksternal. Tujuan Reformasi Administrasi Publik berakhir pada peningkatan kinerja administrasi publik pada semua dimensinya untuk kepentingan publik secara luas. Reformasi Administrasi Publik tidak semata-mata kajian keilmuan yang “tuntas” diatas rangkaian kata-kata ilmiah, sistematis dan objektif, namun juga merupakan sebuah seni (*arts*) pada tataran implementasi melalui kepiawaian para desainer reformis untk memilih dan mengkombinasi paradigma Klasik, NPM dan NPS.

Dedy Hermawan membahas mengenai New Public Management dan Politik Birokrasi Dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia. Berpijak dari lambannya proses reformasi birokrasi di tanah air, ia berargumen bahwa pengalaman empiris di banyak negara berkembang yang menunjukkan bahwa reformasi birokrasi bukan hal yang mudah dan menghadapi banyak masalah. Di banyak negara, dengan program-program reformasi birokrasi yang telah berjalan bertahun-tahun, tidak banyak perubahan terjadi, dalam arti kinerja birokrasi tidak bertambah baik secara signifikan. Birokrasi pasca berhentinya Presiden Soeharto ada dalam persimpangan jalan antara adanya upaya pihak yang ingin tetap mempertahankan berlangsungnya politik birokrasi (*bureaucracy politic*), berhadapan dengan pihak yang menginginkan ditegakkannya reformasi birokrasi yang tidak berpihak pada politik pragmatis kekuasaan dan profesionalisme birokrasi.

Syamsul Ma'arif membahas mengenai Posisi Strategis Birokrasi Dalam Transformasi Government Ke Governance. Birokrasi memang menempati posisi strategis karena birokrasi tak lain adalah wujud riil dari kehadiran negara yang dapat dirasakan oleh semua orang. Sebagai suatu organisasi, birokrasi pada hakikatnya tidak hidup dalam ruang hampa. Ia tak dapat melepaskan diri dari dinamika perubahan yang terjadi di lingkungannya. Meski penerapan Good Governance berarti mengurangi kekuasaan birokrasi, namun Good Governance tak dapat terwujud tanpa dukungan birokrasi. Menyikapi tuntutan bagi terwujudnya *good governance*, birokrasi diharapkan untuk melakukan peran-peran

Robi Cahyadi Kurniawan membahas mengenai Reformasi Pelayanan Birokrasi dengan mengemukakan pernyataan bahwa sosok birokrasi yang ideal masih jauh dari cita-cita, meskipun telah melewati lebih dari satu dasawarsa perjalanan era reformasi. Pelayanan prima yang menjadi dambaan masyarakat belum juga mampu terealisasikan karena terkendala berbagai faktor yang telah lama berakar di tubuh birokrasi sejak dari jaman kerajaan hingga jaman Orde Baru. Salah satu kendala yang terkuat, menurutnya, adalah faktor budaya feodalisme dan nilai-nilai paternalism yang terlanjur melembaga di kalangan para birokrat. Hal inilah yang akan tetap menjadi pekerjaan rumah di masa-masa mendatang.

Dewi Brima Atika membahas mengenai Pelayanan Publik Berkarakter Prima. Ia berargumen bahwa pemerintah berperan sebagai instansi yang berkewajiban pemberi pelayanan yang prima kepada masyarakat karena pada dasarnya, masyarakat adalah warga negara yang harus dipenuhi hak-haknya tanpa terkecuali. Berdasarkan kondisi nyata, pelayanan publik belum dapat menjamin bahwa hak-hak

masyarakat terpenuhi. Seiring dengan berkembangnya kondisi masyarakat yang sangat dinamis, tingkat kesadaran akan hak dan kewajiban yang kian tinggi sebagai warga negara. Masyarakat menjadi semakin kritis dan berani melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan sehingga masyarakat menghendaki adanya reformasi pelayanan publik.

Simon Sumanjaya Hutagalung dan Nana Mulyana membahas mengenai Model Penghantaran Pelayanan Publik di Daerah Otonomi Baru. Berangkat dari beberapa hasil kajian sebelumnya, ia berargumen bahwa pembentukan daerah otonomi baru telah gagal menyejahterakan masyarakat di daerah. Kegagalan terjadi karena pemerintah daerah tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk mampu mengenali situasi lokal dan menyusun model pelayanan publik yang sesuai dengan kondisi setempat. Melalui penelitiannya di Kabupaten Pesawaran, Simon Sumanjaya Hutagalung dan Nana Mulyana mencoba mengajukan solusi berupa beberapa model pelayanan khususnya di bidang pendidikan dan kesehatan yang sesuai dengan kondisi dan situasi di kawasan tersebut.

Fery Triatmojo membahas mengenai Dinamika Kebijakan Diversifikasi Energi di Indonesia. Ia berargumen bahwa sistem energi Indonesia saat ini sedang menghadapi tantangan serius. Menurutnya, masyarakat Indonesia masih sangat tergantung pada minyak bumi. Kebijakan energi Indonesia sebenarnya telah memasukkan program diversifikasi energi untuk mengurangi konsumsi minyak bumi dari total konsumsi energi di Indonesia. Sayangnya, berbagai program diversifikasi energi itu sukar dilihat hasilnya. Kegagalan kebijakan diversifikasi energi di Indonesia terlihat dari lambatnya pertumbuhan energi non-BBM dan masih tingginya konsumsi BBM.

Susana Indriyati Caturiani dan Meiliyana membahas mengenai Pelaksanaan Survey kebutuhan Hidup Layak (KHL) sebagai dasar untuk menetapkan Upah Minimum Kota (UMK) di kota Bandar Lampung. Dengan menggunakan perspektif studi implementasi, keduanya berargumen bahwa pelaksanaan survey telah berjalan baik, namun masih terdapat beberapa kendala. kendala-kendala yang dihadapi berkaitan dengan ketersediaan dan ketepatan waktu anggaran dan keengganan para pedagang yang di survey. Penelitian ini mengalami hambatan dalam memperoleh data dari pihak pengusaha.

Muhammad Ali Azhar membahas mengenai Marginalisasi Masyarakat Di Daerah Pariwisata. Dengan mengambil studi kasus di Desa Ungasan Kecamatan Kuta Selatan Kabupaten Badung, ia berargumen bahwa pembangunan fasilitas pelayanan pariwisata menampakkan dua wajah yang bersifat paradoksal. Di satu pihak, pembangunan fasilitas pelayanan pariwisata telah sukses meningkatkan pendapatan asli daerah. Namun, dibalik kesuksesan tersebut, ternyata menyisakan sisi gelap pembangunan yakni keterpinggiran masyarakat dari kepemilikan hak atas tanah yang telah diwariskan secara turun temurun dari leluhur mereka. Beberapa desa di kabupaten tersebut masyarakatnya seolah menjadi penonton di daerahnya sendiri akibat ketidak berdayaan mereka melawan arus perubahan kepemilikan hak atas tanah mereka yang secara diam-diam telah dicaplok oleh korporasi/pemodal besar yang selama ini dikembangkan sebagai penyediaan usaha jasa di bidang pariwisata, seperti; hotel, vila, restoran dan lain-lain.

Kami terus berusaha melakukan perbaikan di tengah banyak kekurangan yang harus dibenahi. Redaksi berharap upaya perbaikan dan peningkatan kualitas terbitan ini kian meneguhkan langkah Jurnal Administratio untuk tetap konsisten berperan sebagai media publikasi gagasan-gagasan dan kajian ilmiah di bidang administrasi publik dan pembangunan.

Salam

Tim Redaksi

## DAFTAR ISI

Reformasi Administrasi Publik: Sebuah Kajian Konseptual..... (Chairun Nasirin)	759
New Public Management dan Politik Birokrasi Dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia..... (Dedy Hermawan)	767
Posisi Strategis Birokrasi Dalam Transformasi Dari Government ke Governance..... (Syamsul Ma'arif)	775
Reformasi Pelayanan Birokrasi..... (Robi Cahyadi Kurniawan)	785
Pelayanan Publik Berkarakter Prima: Sebuah Pendekatan Teoritik..... (Dewi Brima Atika)	793
Model Penghantaran Pelayanan Publik Di Daerah Otonomi Baru (Studi Kasus Bidang Pendidikan dan Kesehatan di Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung) (Simon Sumanjaya Hutagalung dan Nana Mulyana)	801
Dinamika Kebijakan Diversifikasi Energi Di Indonesia (Analisis Kebijakan Pengembangan Energi Terbarukan Di Indonesia)..... (Fery Triatmojo)	813
Pelaksanaan Survey Kebutuhan Hidup Layak Di Kota Bandar Lampung..... (Susana Indriyati Caturiani dan Meiliyana)	826
Marginalisasi Masyarakat Di Daerah Pariwisata (Studi Kasus Di Desa Ungasan Kecamatan Kuta Selatan Kabupaten Badung)..... Muhammad Ali Azhar	833

## POSISI STRATEGIS BIROKRASI DALAM TRANSFORMASI GOVERNMENT KE GOVERNANCE

Syamsul Ma'arif

Staf Pengajar Jurusan Administrasi Negara  
FISIP Universitas Lampung

### ABSTRACT

*Development of the socio-political situation at the moment, has prompted the need for bureaucratic government thinking to share the role with non-governmental forces, such as the private sector and the public. Good governance is then viewed as a system that allows for a constructive synergy between government, private sector, and civil society in the implementation of development. In this system, state or government bureaucracy works created through political and legal environment conducive, encouraging private sector job creation and income of the people, while the people themselves facilitate social interaction and political participation in economic activities, social and political. This paper will focus on the study of the revitalization efforts in the government bureaucracy configuration changes towards the realization of the efforts of good governance.*

*Keywords: socio-political, bureaucratic, good governance*

### PENDAHULUAN

Pandangan awam selalu menyamakan negara dengan birokrasi, padahal secara teoritis negara harus dibedakan dengan birokrasi. Negara, menurut Larson, merupakan sebuah konsep inklusif yang meliputi semua aspek pembuatan kebijakan dan pelaksanaan sanksi hukum, sementara birokrasi adalah agen yang melaksanakan kebijakan negara dalam sebuah masyarakat politik (dalam Budiman, 1996:84). Negara, yang merupakan abstraksi sekumpulan nilai universal, memang sering mempersulit seseorang ketika diminta menunjukkan wujud materiil negara. Kesulitan itu kemudian mendorong kita untuk mereduksi negara ke dalam wujud birokrasi. Birokrasi memang merupakan pantulan negara yang secara riil dirasakan semua orang. Namun dalam kenyataan, sulit untuk menarik garis tegas antara birokrasi dan negara, dan kurang tepat pula untuk memposisikan birokrasi sekadar organ pelaksana kebijakan negara semata.

### TERMINOLOGI BIROKRASI

Dari berbagai pengertian birokrasi, kesemuanya dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori: pertama, birokrasi dalam pengertian yang baik atau rasional (*bureau rationality*) seperti terkandung dalam pengertian *Hegelian Bureaucracy* dan *Weberian Bureaucracy*; Kedua, birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (*bureau pathology*) seperti terkandung dalam pengertian *Marxian Bureaucracy*; dan ketiga, birokrasi dalam pengertian netral (*value free*), artinya tidak terkait dengan pengertian baik atau buruk.

Birokrasi dalam pengertian *bureau rationality* terungkap dari pemikiran Max Weber tentang konsep tipe ideal birokrasi. Namun kritikan terhadap seberapa jauh peran birokrasi terhadap kehidupan politik, atau bagaimana pengaruh politik terhadap birokrasi, kurang dikenal dalam konsep birokrasi Weberian. Birokrasi Weberian hanya menekankan bagaimana seharusnya mesin birokrasi itu secara rasional

dijalankan. Menurut Weber, tipe ideal birokrasi sebagaimana dirangkum oleh Martin Albrow memiliki empat ciri utama, yaitu: (1) Adanya suatu struktur hirarki, termasuk pendelegasian wewenang dari atas ke bawah dalam organisasi, (2) Adanya serangkaian posisi-posisi jabatan, yang masing-masing memiliki tugas dan tanggungjawab yang tegas, (3) Adanya aturan-aturan, regulasi-regulasi, dan standar-standar formal yang mengatur tata kerja organisasi dan tingkah laku para anggotanya, (4) Adanya personel yang secara teknis memenuhi syarat yang dipekerjakan atas dasar karir, dengan promosi yang di dasarkan pada kualifikasi dan penampilan (Santoso, 1997:18).

Penekanan Weber terhadap rasionalitas sebenarnya bisa dilacak dari kondisi sosial budaya yang melatarbelakangi kehidupan Max Weber pada saat itu. Rasionalitas yang dicerminkan dengan susunan hierarki adalah khusus merupakan kebutuhan yang amat mendesak saat itu. Dengan demikian ukuran rasionalitas amat berbeda dengan kriteria organisasi zaman sekarang ini yang kondisinya tidak sama dengan zaman Max Weber.

David Beetham (1975), seperti dikutip Thoha (2003), menyatakan bahwa Weber memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya. Tiga elemen itu antara lain: pertama, birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (technical instrument). Kedua, birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (*inherent tendency*) pada penerapan fungsi sebagai instrumen teknis tersebut. Ketiga, pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang partikular. Dengan demikian birokrasi bisa keluar dari fungsinya yang tepat karena anggotanya cenderung datang dari klas sosial yang partikular tersebut (Thoha, 2003:19).

Elemen kedua dan ketiga dari birokrasi Weberian di atas, mengandung pandangan Weber terhadap peranan politik dalam birokrasi. Ada faktor politik yang bisa mempengaruhi proses tipe ideal birokrasi. Kehidupan birokrasi tampaknya sudah diperhitungkan tidak mungkin dipisahkan dari politik. Pandangan itu, selama ini kurang diperhitungkan oleh para pakar administrasi publik yang lebih banyak memberikan perhatian kepada elemen pertama. Keadaan seperti ini dalam beberapa hal bisa mendistorsi teori birokrasi Weberian.

Birokrasi Weberian selama ini banyak diartikan sebagai fungsi sebuah biro. Suatu biro merupakan jawaban yang rasional terhadap serangkaian tujuan yang telah ditetapkan. Ia merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan-tujuan tersebut. Seorang pejabat birokrat tidak seyogyanya menetapkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai tersebut. Penetapan tujuan merupakan fungsi politik dan menjadi wewenang pejabat politik yang menjadi masternya. Dengan demikian setiap pekerja atau pejabat dalam birokrasi pemerintah merupakan pemicu dan penggerak sebuah mesin yang tidak mempunyai kepentingan pribadi. Dalam kaitan ini maka setiap pejabat pemerintah tidak mempunyai tanggungjawab publik kecuali pada bidang tugas dan tanggungjawab yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggungjawab sebagai mesin itu dijalankan sesuai dengan proses dan prosedur yang telah ditetapkan, maka akuntabilitas pejabat birokrasi pemerintah telah diwujudkan (Thoha, 2003:20-21).

Pemikiran seperti ini menjadikan birokrasi pemerintah bertindak sebagai kekuatan yang netral dari pengaruh kepentingan kelas atau kelompok tertentu. Negara bisa mewujudkan tujuan-tujuannya melalui mesin birokrasi yang dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah. Aspek netralitas dari fungsi birokrasi pemerintah dalam pemikiran Weber dikenal sebagai konsep konservatif dari para pemikir di

zamannya. Weber hanya ingin lebih meletakkan birokrasi itu sebagai sebuah mesin ketimbang dilihat sebagai suatu organisme yang mempunyai kontribusi terhadap kebulatan organik sebuah negara (Thoha, 2003:21).

Konsep Weber tentang tipe ideal birokrasi dapat ditelusuri akarnya pada pandangan filsafat Hegel yang memandang negara sebagai suatu elemen netral yang seolah-olah terpisah dari kehidupan masing-masing individu warga masyarakat. Menurut Hegel, kalau warga sebuah negara dibiarkan mengatur dirinya sendiri, maka akan terjadi kekacauan karena masing-masing warga akan memperjuangkan kepentingan subyektifnya melawan kepentingan subyektif warga lainnya. Ini adalah tesis dan antitesis yang sintesisnya ditemui dalam perwujudan lembaga negara. Negara bagi Hegel merupakan penjelmaan kepentingan umum masyarakat. Kepentingan umum ini sebenarnya merupakan kepentingan warga juga, bukan sesuatu yang asing di luar individu tiap-tiap warga negara. Dengan mengikuti kepentingan umum, warga sebenarnya juga sedang membela kepentingan sendiri. Jadi kalau seorang warga patuh pada negara, orang ini sebenarnya melawan kepentingan personalnya yang subyektif. Karena itu bagi Hegel, negara merupakan "penjelmaan dari kebebasan rasional yang menyatakan dan mengenali dirinya dalam bentuk yang kongkrit dan obyektif". Dengan demikian negara merupakan sebuah lembaga yang mengatasi dan lebih sempurna dari masyarakat. Kesempurnaan dan kekuatannya terletak di dalam kesatuan dari tujuannya yang universal dengan kepentingan khusus dari masing-masing warga, di dalam kenyataan bahwa para warga punya kewajiban-kewajiban terhadap negara dengan hak-hak yang mereka peroleh sebagai warga dari negara tersebut (Santoso, 1997:15).

Dari uraian di atas, nampak bahwa Hegel beranggapan negara secara apriori melayani kepentingan umum, karena ia

merupakan sintesis dari pertentangan-pertentangan individu yang subyektif dan tidak rasional. Dalam kenyataannya kebijakan-kebijaksanaan negara seringkali hanya menguntungkan sekelompok orang dalam masyarakat. Oleh karenanya perlu adanya struktur yang menjembatani antara *The State* yang merefleksikan kepentingan umum, dan *civil society* yang terdiri dari pelbagai kepentingan khusus dalam masyarakat. Inilah inti konsep *Hegelian Bureaucracy*, yaitu melihat birokrasi sebagai institusi yang menjembatani antara "negara" yang memmanifestasikan kepentingan umum dan "*civil society*" yang memmanifestasikan kepentingan khusus dalam masyarakat (Santoso, 1997:15-16).

Pendapat Hegel dibantah oleh Karl Marx. Marx berpendapat bahwa negara hanyalah alat dari kelas yang berkuasa yakni kelas bangsawan di negara feodal dan kelas kapitalis di negara kapitalis. Marx melontarkan kritik terhadap pemikiran Hegel yang dianggap abstrak, yang hanya bermain dengan logika dan kemudian mau memaksakan kesimpulan-kesimpulan logika abstrak itu ke dalam kenyataan empiris. Menurut Marx, Hegel melakukan kesalahan metodologis. Seharusnya ide diperoleh dan diangkat dari kenyataan empiris, bukan sebaliknya. Karena itu, Hegel bukan melahirkan sebuah analisa tentang lembaga-lembaga tersebut. Bagi Marx, birokrasi adalah alat kelas yang berkuasa, yaitu kaum borjuis dan kapitalis untuk mengeksploitir kelas proletar. Birokrasi adalah parasit yang eksistensinya menempel pada kelas yang berkuasa dan dipergunakan untuk menghisap kelas proletar tadi. Karena eksistensi birokrasi terkait dengan "kelas", maka setelah terjadi revolusi sosial yang memporak-porandakan kelas-kelas sosial dan terciptanya *classes society* bersamaan dengan itu akan lenyaplah birokrasi (Santoso, 1997:16).

Pandangan Marx tentang birokrasi ini melahirkan model birokrasi Marxian yang memandang birokrasi sebagai *bureau*



*pathology*. Birokrasi dalam pengertian *bureau pathology* selalu dikaitkan dengan kelambanan kerja dan prosedur yang berbelit-belit. Seringkali birokrasi dianggap sebagai organisasi yang kejam yang mempunyai peraturan yang aneh-aneh, dan sewenang-wenang dan menindas. Laski mencatat, bahwa birokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan di mana kekuasaan ada pada pejabat-pejabat negara yang "diselenggarakan sedemikian rupa sehingga merugikan atau membahayakan warga negara. Sementara itu Robert Michels melihat birokrasi sebagai suatu struktur yang mesti mengambil bentuk oligarki. Oleh karenanya, pandangan ini sering disebut sebagai *the Iron Law of Oligarkhi*. Pengertian lainnya tentang birokrasi juga dicatat oleh Crocier dalam penelitiannya tentang birokrasi di Perancis, sebagai "...organisasi birokratik...adalah suatu organisasi yang tidak dapat mengoreksi tingkah lakunya dengan cara belajar dari kesalahan-kesalahan (Santoso, 1997:18-19).

Di samping mengandung pengertian *bureau-rationality* dan *bureau pathology* seperti diuraikan di atas, birokrasi juga dapat diartikan dalam pengertian *value-free*, yaitu dalam pengertian yang terbatas dan tidak terkait dalam pengertian baik dan buruk. Pengertian yang terbatas ini sejalan dengan istilah *governmental bureaucracy* seperti dipakai oleh Almond dan Powel (dalam Santoso, 1997:19), yaitu: *The governmental bureaucracy is a group of formally organized offices and duties, linked in a complex grading subordinates to the formal role-makers* (Birokrasi pemerintahan adalah sekumpulan tugas dan jabatan yang terorganisasi secara formal, berkaitan dengan jenjang yang kompleks dan tunduk pada pembuat peran formal (*role makers*)).

Sedangkan Lance Castles (dalam Santoso, 1997:20) dalam suatu uraiannya tentang pengertian birokrasi di Indonesia mengemukakan sebagai berikut: *Bureaucracy I mean the salaried people who are charged with the function of*

*government. The army offocers, the military bureaucracy, are of course included* (Birokrasi saya maksudkan sebagai orang-orang yang bergaji yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintah. Tentu saja termasuk di dalamnya adalah para pejabat tentara dan birokrasi militer). *The bureaucracy of which I am speaking does not always conform to Weber's notion of rational bureaucracy* (Birokrasi yang saya maksudkan tidak selalu sesuai dengan gagasan Weber tentang birokrasi rasional).

Sementara La Palombara (dalam Santoso, 1997:20) memberikan pengertian birokrasi dalam arti "birokrat", ialah: *The bureaucrats of major interest to us are generally those who occupy managerial roles, who are in some, directives capacity either in central agencies or in the field, who are generally described in the language of public administration as 'middle' or 'top' management* (Birokrat yang paling penting bagi kita adalah mereka yang pada umumnya menduduki peran manajerial, yang mempunyai kapasitas memerintah baik di badan-badan sentral maupun di lapangan, yang pada umumnya digambarkan dalam bahasa administrasi negara sebagai manajemen "menengah" atau "atas").

Birokrasi yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah keseluruhan organisasi pemerintah, yang menjalankan tugas-tugas negara dalam berbagai unit organisasi pemerintah di bawah departemen dan lembaga-lembaga non departemen, baik di pusat maupun di daerah, seperti di tingkat propinsi, kabupaten, kecamatan, maupun desa atau kelurahan. Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasarinya, birokrasi pemerintah sekurang-kurangnya dapat dibedakan menjadi tiga kategori, yaitu: (a) Birokrasi Pemerintah Umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah, ialah propinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa. Tugas-tugas tersebut lebih bersifat

“mengatur”, atau *regulative-function*. (b) Birokrasi Pembangunan, yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang sektor yang khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri. Fungsi pokoknya adalah *development function* atau *adaptive function*. (c) Birokrasi Pelayanan, yaitu unit organisasi pemerintahan yang pada hakikatnya merupakan bagian atau berhubungan dengan masyarakat. Fungsi utamanya adalah *service* (pelayanan) langsung kepada masyarakat (Santoso, 1997:21).

### GOVERNMENT DAN GOVERNANCE

Pemerintah atau *government* pada dasarnya merupakan suatu struktur lembaga formal yang menyelenggarakan tugas keseharian negara. Dalam Black's Law dictionary, yang disusun Henry Campbell Black, *Government* didefinisikan antara lain sebagai “...an organization through which a body of people exercise political authority: the machinery by which sovereign power is exercised...”. Pertengahan tahun 1980-an telah berkembang konsep *governance* yang dirumuskan oleh World Bank sebagai “...the manner in which power is exercised in the management of country's economic and social resource for development...” (dalam Harkrisnowo, 2003). United Nations Development Programme (UNDP) merumuskan istilah *governance* sebagai suatu *exercise* dan kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya (UNDP, 1997).

Ada beberapa dimensi penting yang sejauh ini mencirikan apa yang disebut dengan *governance*. *Pertama*, dari dimensi kelembagaan, *governance* adalah sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multistakeholder*), baik dari pemerintah maupun dari luar pemerintah. Perbedaan dengan administrasi publik yang konvensional adalah dalam hal struktur. Administrasi publik yang konvensional cenderung mengembangkan

struktur kelembagaan yang formal, memiliki hirarki yang ketat, dan prosedur yang rigid. Sedangkan *governance* cenderung mengembangkan struktur kelembagaan yang longgar dan lentur, informal, dan dapat bersifat sementara. Pola hubungan dalam *governance*, bahkan bisa saja berupa mekanisme, prosedur, dan jaringan. Dengan demikian *governance* bisa menjadi lebih responsif terhadap dinamika politik dan ekonomi yang berkembang dalam masyarakat (Dwiyanto, 2003:21-22).

Dimensi *kedua* dari *governance* adalah nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan. Dalam administrasi publik yang tradisional, efisiensi dan efektifitas menjadi nilai utama yang ingin diwujudkan. Efisiensi diperlakukan sebagai panglima dan karena itu menempati posisi yang sentral dalam administrasi publik. Gerakan administrasi negara baru (*new public administration*) pada tahun 1970-an telah mengkritisi hal ini dengan menawarkan nilai baru seperti keadilan sosial, kebebasan, dan kemanusiaan. Dalam *governance*, penggunaan kekuasaan harus didasarkan pada nilai yang jauh lebih kompleks dari efisiensi dan efektivitas atau bahkan nilai-nilai yang dulu ditawarkan oleh gerakan administrasi negara baru. Efisiensi dan efektifitas, keadilan sosial, dan demokrasi hanyalah sebagian dari nilai-nilai yang biasanya digunakan untuk menilai suatu praktik *governance* yang baik. Mengenai nilai yang sebaiknya digunakan sebagai dasar dalam penggunaan kekuasaan, tentu jawabannya bisa berbeda antar ruang dan waktu. Setiap bangsa tentu memiliki sejarah dan pengalaman pemerintahan yang berbeda dan menghasilkan tradisi dan nilai yang berbeda yang diakui kemanfaatannya oleh bangsa itu (Dwiyanto, 2003: 22).

Dimensi *ketiga* dari *governance* adalah dimensi proses yang mencoba menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga memberikan respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya. Frederickson (1997) mengatakan “*governance of high*

*complexity, both in making and implementing policy*". Ia mengatakan bahwa dalam *governance* terkandung semua stakeholder dari kebijakan publik yang dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan bersama, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun non pemerintah. Ilmuwan-ilmuwan administrasi publik lainnya, seperti Garvey (1993), Behn (1991), dan Dilulio (1994), juga menjelaskan proses *governance* sebagai proses kebijakan untuk merspon masalah-masalah publik yang melibatkan banyak pelaku, pemerintah dan non pemerintah. Dalam konteks ini, *governance* dipahami sebagai sebuah proses di mana para pemimpin dan inovator kebijakan dari berbagai lembaga yang ada di dalam dan di luar pemerintahan mengembangkan jaringan untuk mengelola proses kebijakan publik (Dwiyanto, 2003:23-24).

*Good governance* dikonsepsikan Meier (1991) sebagai cara mengatur pemerintahan yang memungkinkan layanan publiknya efisien, sistem pengadilannya bisa diandalkan, dan administrasinya bertanggungjawab kepada publik (dalam Mas'ood, 1994:59). *Good governance* juga dikonsepsikan Khan (1996) sebagai sebuah kerangka institusional yang menyeluruh, yang di dalamnya masyarakat diizinkan untuk berinteraksi dan bertransaksi secara bebas pada semua tingkatan untuk menyalurkan aspirasi politik, ekonomi, dan aspirasi sosial mereka (dalam Moeljarto, 2000:2). Konsep ini menghendaki kesejajaran hubungan antara institusi negara, pasar, dan masyarakat, sehingga perlu ada sebuah redefinisi peran dan hubungan di antara ketiga institusi tersebut di atas yang pada akhirnya diharapkan akan memunculkan hubungan yang harmonis di antara ketiganya. Hubungan yang harmonis ini diharapkan akan menghasilkan pemerintah yang bersih dan responsif, maraknya masyarakat sipil, dan kehidupan bisnis yang bertanggungjawab (Achwan, 2000:39).

Misi utama *good governance* adalah merubah wilayah politik dari arena

penegasan identitas kelompok menjadi arena demokrasi. Suatu arena yang ditandai oleh semaraknya kehidupan berbagai perkumpulan atau organisasi sukarela yang menghormati prinsip universalisme dan mencintai penyelesaian konflik secara damai (Achwan, 2000:39). Konsekuensinya perlu dilakukan dilakukannya pembagian kekuasaan dari pemerintah kepada lembaga-lembaga lain (pasar dan masyarakat), sehingga pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga yang menjalankan fungsi *governing*. Dalam konsep ini pemerintah hanya menjadi salah satu aktor yang diharuskan bekerjasama dengan aktor-aktor non pemerintah. Sehingga wilayah politik tidak hanya dikuasai oleh satu kelompok dan menjadi arena penegasan identitas kelompok tertentu yang berkuasa dalam pemerintahan, tetapi menjadi sebuah wilayah yang demokratis.

Mengacu kepada pendapat Coston (1998:481), pemaknaan *good governance* (tata pemerintahan yang baik) seperti di atas identik dengan *democratic governance* (tata pemerintahan demokratis). Menurutnya tidak ada perbedaan antara *good governance* dengan *democratic governance*. Bahkan di antara keduanya dapat dipertukarkan. Tata pemerintahan yang demokratis menurut gambaran Douglas Yates (dlm Thoha, 2000:10) mengandung asumsi-asumsi bahwa: (1) Terdapat banyak kelompok kepentingan yang beranekaragam, dan saling berkompetisi satu sama lainnya dalam proses politik. (2) Pemerintah seharusnya menawarkan kepada kelompok-kelompok kepentingan tersebut suatu akses dan sarana berpartisipasi. (3) Pemerintah seharusnya melakukan penyebaran pusat-pusat kekuasaan yang banyak untuk menjamin terselenggaranya desentralisasi baik vertikal maupun horizontal dan terselenggaranya proses *check and balance*. (4) Saling kompetisi di antara institusi pemerintah dan non pemerintah dapat menghasilkan proses bargaining dan kompromi yang sehat dan pada gilirannya

nanti dapat membuahkan keseimbangan kekuasaan dalam masyarakat.

Pemerintahan yang demokratis menjalankan tata pemerintahan secara terbuka terhadap kritik dan kontrol dari rakyatnya. Pemerintahan yang demokratis merupakan landasan terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Tata pemerintahan yang baik itu merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yakni pemerintah (*government*), masyarakat (*civil society*), dan usahawan (*business*) sektor swasta (Taschereau dan Campos, 1997; UNDP, 1997). Paradigma *good governance* yang menekankan keseimbangan interaksi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat (*civil society*), menurut UNDP (1997), ditandai oleh adanya karakteristik atau prinsip-prinsip: Partisipasi (*Participation*); Aturan Hukum (*Rule of Law*); Transparansi (*Transparency*); Daya Tanggap (*Responsiveness*); Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*); Berkeadilan (*Equity*); Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*); Akuntabilitas (*Accountability*); Bervisi Strategis (*Strategic Vision*); dan Saling Keterkaitan (*Interrelated*).

Oleh karena itu kesamaan derajat di antara komponen pemerintah, masyarakat, dan usahawan akan sangat berpengaruh terhadap upaya menciptakan tata pemerintahan yang baik. Sebaliknya ketidakseimbangan konstelasi di antara ketiga komponen itu akan menghambat terciptanya tata pemerintahan yang baik. Di dalam tatanan pemerintahan yang baik ini, komponen masyarakat sipil (*civil society*) memang memperoleh peran yang utama. Namun jika peran masyarakat sipil terlalu kuat, pengalaman Indonesia di tahun 1950-an membuktikan bahwa hal itu ternyata menimbulkan situasi *chaos* dan anarkhi. Demikian pula sektor swasta turut berperan penting menciptakan tata

kepemerintahan yang baik. Namun jika peran sektor swasta melebihi dua komponen lainnya, keadaan seperti ini akan menciptakan corak sistem administrasi publik yang kolusif dan nepotis. Kemungkinan lain yang bisa terjadi adalah bila kekuasaan negara melebihi dua komponen tersebut. Jika hal ini terjadi, maka akan timbul sistem administrasi publik yang sentralistik dan otokratis.

#### BIROKRASI DAN GOOD GOVERNANCE

Ada tiga aspek yang harus dipenuhi untuk mewujudkan *good governance*. *Pertama*, adanya kemampuan masyarakat untuk mengekspresikan pandangan mereka dan mengakses proses pengambilan keputusan secara bebas. *Kedua*, pemerintah harus mempunyai kapasitas untuk menterjemahkan pandangan masyarakat ke dalam sebuah rencana yang realistis dan mampu mengimplementasikannya secara efektif. *Terakhir*, harus ada kemampuan masyarakat dan lembaga-lembaga lain untuk membandingkan apa yang mereka kehendaki dengan apa yang telah direncanakan oleh pemerintah, dan untuk membandingkan apa yang telah direncanakan pemerintah dengan apa yang telah dilakukannya (Tjokrowinoto, 2000:2).

Kata kunci untuk mewujudkan *good governance* adalah transparansi dan akuntabilitas. Transparansi diperlukan agar aksi yang dilakukan oleh satu pihak dapat dikontrol oleh pihak lainnya, dan akuntabilitas merupakan konsekuensi yang harus ada agar transparansi tersebut menjadi bermakna. Di dalam pola hubungan yang transparan, masing-masing pihak dituntut untuk dapat mempertanggungjawabkan apa yang mereka perbuat kepada publik (Darwin, 2000:2). Dalam rangka itu, kewenangan haruslah terdistribusi dan ruang publik harus cukup tersedia bagi seluruh elemen masyarakat. Winarno (2000:4) seperti dikutip Muhadjir Darwin (2000:2) menyebut ruang publik sebagai suatu ruang di mana

seluruh elemen masyarakat dapat terlibat dalam mendefinisikan masalah publik yang mereka hadapi, menemukan solusi terhadap masalah tersebut, bekerjasama untuk memecahkan masalah tersebut, dan melakukan proses kontrol terhadap penggunaan otoritas yang dimiliki masing-masing.

Maka agar dapat diselenggarakan tata pemerintahan yang demokratis, Yates menyarankan pemerintah hendaknya melakukan hal-hal berikut: (1) Menciptakan pusat-pusat kekuasaan yang berlipat ganda dengan maksud agar konsentrasi kekuasaan bisa dikontrol (*check and balance*). (2) Mempermudah dan membantu kepada kelompok-kelompok kepentingan untuk bisa berpartisipasi dengan cara memberikan berbagai macam akses kepada pemerintah (terutama kepada kelompok minoritas). (3) Pemerintah hendaknya mempunyai kemauan dan elemen-elemen yang kuat untuk melakukan desentralisasi. (4) Ke dalam, pemerintah harus mempunyai semangat dan terbuka melakukan kompetisi. (5) Pemerintah harus terbuka dan partisipatif yang mampu menghasilkan proses bargaining yang luas dan sehat (dlm Thoha, 2000:11).

Mengacu kepada definisi Meier (1991:299-300) tentang *good governance*, dapat disimpulkan bahwa posisi strategis birokrasi dalam mewujudkan *good governance* merupakan suatu *conditio sine qua non* bagi keberhasilan pembangunan. Strategisnya posisi birokrasi dibenarkan oleh Mas'ood, yang dalam pendapatnya menyebut tiga syarat bagi tercapainya *good governance* yaitu: adanya peningkatan partisipasi masyarakat, adanya peningkatan akuntabilitas birokrasi publik, dan dilakukannya pengurangan peran dan anggaran belanja militer (Mas'ood, 2000:278). Demikian pula Adil Khan (dalam Tjokrowinoto, 2000:2) dalam bagian lain tulisannya menyatakan adanya kepemimpinan politik yang imajinatif disertai oleh sebuah birokrasi yang akuntabel dan efisien menjadi kunci utama terwujudnya *good governance*.

Birokrasi memang menempati posisi strategis karena birokrasi tak lain adalah wujud riil dari kehadiran negara yang dapat dirasakan oleh semua orang. Sebagai suatu organisasi, birokrasi pada hakikatnya tidak hidup dalam ruang hampa. Ia tak dapat melepaskan diri dari dinamika perubahan yang terjadi di lingkungannya. Perkembangan masyarakat yang demikian cepat didorong pertumbuhan ekonomi dan dukungan globalisasi teknologi informasi, telah membuat zaman bergerak dalam dinamika yang tak terduga. Perubahan-perubahan mendasar tersebut dengan sendirinya menuntut respon atau penyesuaian diri birokrasi. Fleksibilitas birokrasi pada akhirnya akan menentukan daya tahannya dalam menghadapi berbagai perubahan yang terjadi.

Menyikapi tuntutan bagi terwujudnya *good governance*, birokrasi diharapkan untuk melakukan peran-peran sebagai berikut: *pertama*, birokrasi diharapkan mampu menjembatani hubungan antara negara (pemerintah) dan masyarakat sipil. Peran ini menuntut birokrasi untuk: (1) mampu menyerap tuntutan kebutuhan masyarakat, merumuskannya menjadi kebijakan publik, dan mengimplementasikannya dalam bentuk pelayanan publik yang seadil-adilnya; (2) memberdayakan masyarakat sipil melalui transformasi pola interaksi pemerintah-masyarakat dari pola yang selama ini didominasi pendekatan *top down* menjadi pola hubungan horizontal. *Kedua*, birokrasi diharapkan mampu menjembatani hubungan pasar (sektor swasta) dengan masyarakat. Peran ini menuntut birokrasi untuk mampu melindungi masyarakat dari kemungkinan praktek-praktek bisnis yang tak fair yang dilakukan sektor swasta.

*Ketiga*, birokrasi diharapkan mampu menjembatani hubungan antara negara (pemerintah) dan pasar (sektor swasta). Peran ini menuntut birokrasi untuk mampu melakukan intervensi ke pasar dengan pertimbangan selektif agar pasar tetap berfungsi secara sehat dan menjamin perlakuan adil atas semua pelaku usaha.

Menurut Tjokrowinoto (2001:10-13), kompetensi yang perlu dimiliki oleh seorang birokrat berkaitan dengan hal tersebut mencakup: (1) Sensitif dan responsif terhadap peluang dan tantangan baru yang timbul di dalam pasar. (2) Tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan rutin yang terkait dengan fungsi instrumental birokrasi, akan tetapi harus mampu melakukan terobosan (*breakthrough*) melalui pemikiran yang kreatif dan inovatif. (3) Mempunyai wawasan futuristik dan sistemik. (4) Mempunyai kemampuan untuk mengantisipasi, memperhitungkan, dan meminimalkan resiko. (5) Jeli terhadap potensi sumber-sumber dan peluang baru. (6) Mempunyai kemampuan untuk mengkombinasikan sumber menjadi *resource* yang mempunyai produktivitas tinggi. (7) Mempunyai kemampuan untuk mengoptimalkan sumber yang tersedia, dengan menggeser sumber kegiatan yang berproduktivitas rendah menuju kegiatan yang berproduktivitas tinggi.

#### KESIMPULAN

Birokrasi memang menempati posisi strategis karena birokrasi tak lain adalah wujud riil dari kehadiran negara yang dapat dirasakan oleh semua orang. Sebagai suatu organisasi, birokrasi pada hakikatnya tidak hidup dalam ruang hampa. Ia tak dapat melepaskan diri dari dinamika perubahan yang terjadi di lingkungannya. Menyikapi tuntutan bagi terwujudnya *good governance*, birokrasi diharapkan untuk melakukan peran-peran sebagai berikut: *pertama*, birokrasi diharapkan mampu menjembatani hubungan antara negara (pemerintah) dan masyarakat sipil. *Kedua*, birokrasi diharapkan mampu menjembatani hubungan pasar (sektor swasta) dengan masyarakat. Peran ini menuntut birokrasi untuk mampu melindungi masyarakat dari kemungkinan praktek-praktek bisnis yang tak fair yang dilakukan sektor swasta. *Ketiga*, birokrasi diharapkan mampu menjembatani hubungan antara negara (pemerintah) dan pasar (sektor swasta).

#### DAFTAR PUSTAKA

- Budiman, Arif., 1996, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Mas'ood, Mochtar., 1994, *Politik Birokrasi dan Pembangunan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Mas'ood, Mochtar., 2000, *Modul Kuliah Ekonomi Politik Pembangunan*, Yogyakarta: Jurusan Ilmu Administrasi Negara Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada.
- Piere, John., and B. Guy Peters, 2000, *Governance, Politics, and The State*, New York: Mac Millan Press Ltd.
- Santoso, Priyo Budi., 1997, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru, Perspektif Kultural dan Struktural*. Jakarta: Rajawali Press.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 2001, *Birokrasi dan Civil Society*, Malang: UMM Press.
- Thoha, Miftah., 2003, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

#### MAKALAH

- Darwin, Muhadjir, 2000, *Good Governance dan Kebijakan Publik*, Makalah Seminar *Mewujudkan Good Governance Sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi*. Forum LSM DIY. Yogyakarta 30 September.
- Harkrisnowo, Harkristuti., 2003, *Good Governance dan Kemandirian Birokrasi*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional Indonesia. Desember.

Tjokrowinoto, Moeljarto, 2000, *Pengembangan sumber Daya Birokrasi*, Makalah Seminar Nasional *Profesionalisasi Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik*. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.

#### PIDATO

Dwiyanto, Agus., 2003, *Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari Government ke Governance*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada. Diucapkan di depan Rapat Terbuka Majelis Guru Besar Universitas Gadjah Mada pada tanggal 21 Agustus.

Thoha, Miftah., 2000, *Peran Ilmu Administrasi Publik dalam*

*Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik*, Disampaikan pada Pembukaan Kuliah Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Tahun akademik 2000/2001 Yogyakarta 4 September.

#### LAPORAN

United Nation Development Programme (UNDP), 1997, *Participatory Local Governance, technical Advisory Paper I*, New York: Local Initiative Facility for Urban environment (LIFE).

#### ARTIKEL

Achwan, Rochman, 2000, *Good Governance Manifesto Politik Abad Ke-21*, Artikel. KOMPAS Edisi 28 Juni.