

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kekecewaan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah dimasa lalu masih jelas teringat di pikiran kita. Pada masa pergolakan reformasi tahun 1998, salah satu tuntutan kepada pemerintah adalah melakukan reformasi birokrasi. Namun, semangat untuk mereformasi birokrasi saat ini banyak yang masih sebatas konsep dan budaya birokrasi yang cenderung lamban, tidak efektif dan boros anggaran (Haning, 2018).

Era reformasi menuntut sistem pemerintahan daerah yang semula bersifat sentralistik (UU No. 5 Tahun 1974) hingga mengalami perubahan dengan dikeluarkannya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang bersifat desentralistik. Perubahan sistem pemerintahan ini didasari oleh kewenangan pemerintah pusat yang terlalu besar dan berpotensi tidak dapat menangkap permasalahan daerah dengan baik (Muhammad, 2016).

UU No. 23 tahun 2014 memberikan harapan perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah. Perangkat Daerah yang dimaksud adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dimana birokrasi dijalankan. Salah satunya prinsip yang digunakan dalam UU tersebut adalah prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah.

Turunan UU diatas, yakni Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, menyebutkan Pemerintah Daerah tingkat Provinsi, Kota dan Kabupaten diwajibkan untuk menata kembali “Perangkat Daerah” - nya dengan berdasarkan kriteria-kriteria tipologi tertentu (Pasal 6). Tidak terkecuali Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, dimana konsekuensi yang timbul adalah terdapat Perangkat Daerah yang digabungkan dan ada pula yang menjadi Perangkat Daerah baru. Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kemudian ditetapkan dengan sebuah Peraturan Daerah (Perda), untuk Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dibuat Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah dengan Nomor 9 Tahun 2016, yakni tentang Pembentukan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Jawa Tengah.

Balai Jasa Konstruksi yang merupakan salah satu Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang melaksanakan kegiatan teknis operasional penunjang (tugas) di bidang Jasa konstruksi Dinas

Bina Marga Dan Cipta Karya Provinsi Jawa Tengah termasuk salah satu yang terimbas dari munculnya perundangan baru tersebut. Peraturan Gubernur No. 38 Tahun 2018 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Dan Cipta Karya Provinsi Jawa Tengah, menyebutkan tugas pokok dari Balai Jasa Konstruksi antara lain, menyiapkan peningkatan kapasitas tenaga ahli konstruksi skala provinsi, menyelenggarakan forum jasa konstruksi skala provinsi, menyiapkan dan menyediakan data dan informasi konstruksi, menyiapkan penyelenggaraan pelatihan tenaga ahli konstruksi, serta melaksanakan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang jasa konstruksi dan informasi konstruksi.

Pembinaan jasa konstruksi ini berperan sangat penting dalam menunjang pembangunan infrastruktur yang sedang gencar dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah, dimana tanpa didukung dengan SDM jasa konstruksi yang profesional, maka penyelenggaraan pembangunan infrastruktur akan menjadi sia-sia dan diragukan dari segi kualitasnya. Kurangnya adanya kualitas SDM menjadi salah satu penyebab kegagalan dan kecelakaan konstruksi (lihat tabel 3.2).

Adapun kriteria keberhasilan dari pemerintah menurut Herabudin, 2016 berdasarkan literatur ilmu politik, administrasi dan kebijaksanaan publik adalah terciptanya *Good Governance* (tata pemerintahan yang baik) dalam pelaksanaan setiap urusan pemerintahan. Untuk itu, maka diperlukanlah kajian dan evaluasi pemerintahan (*government research*), dimana diharapkan dapat diketahui kelemahan atau kekurangan dari program/kegiatan yang telah dilaksanakan, serta kebutuhan program dan kegiatan yang diperlukan dimasa yang akan datang dengan baik.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan pada penelitian ini sebagai berikut :

Sejauhmana penerapan prinsip *good governance* (tata pemerintahan yang baik) yang dilaksanakan pada kantor Balai Jasa Konstruksi - Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Dan Cipta Karya Provinsi Jawa Tengah?

1.3 Tujuan Penelitian

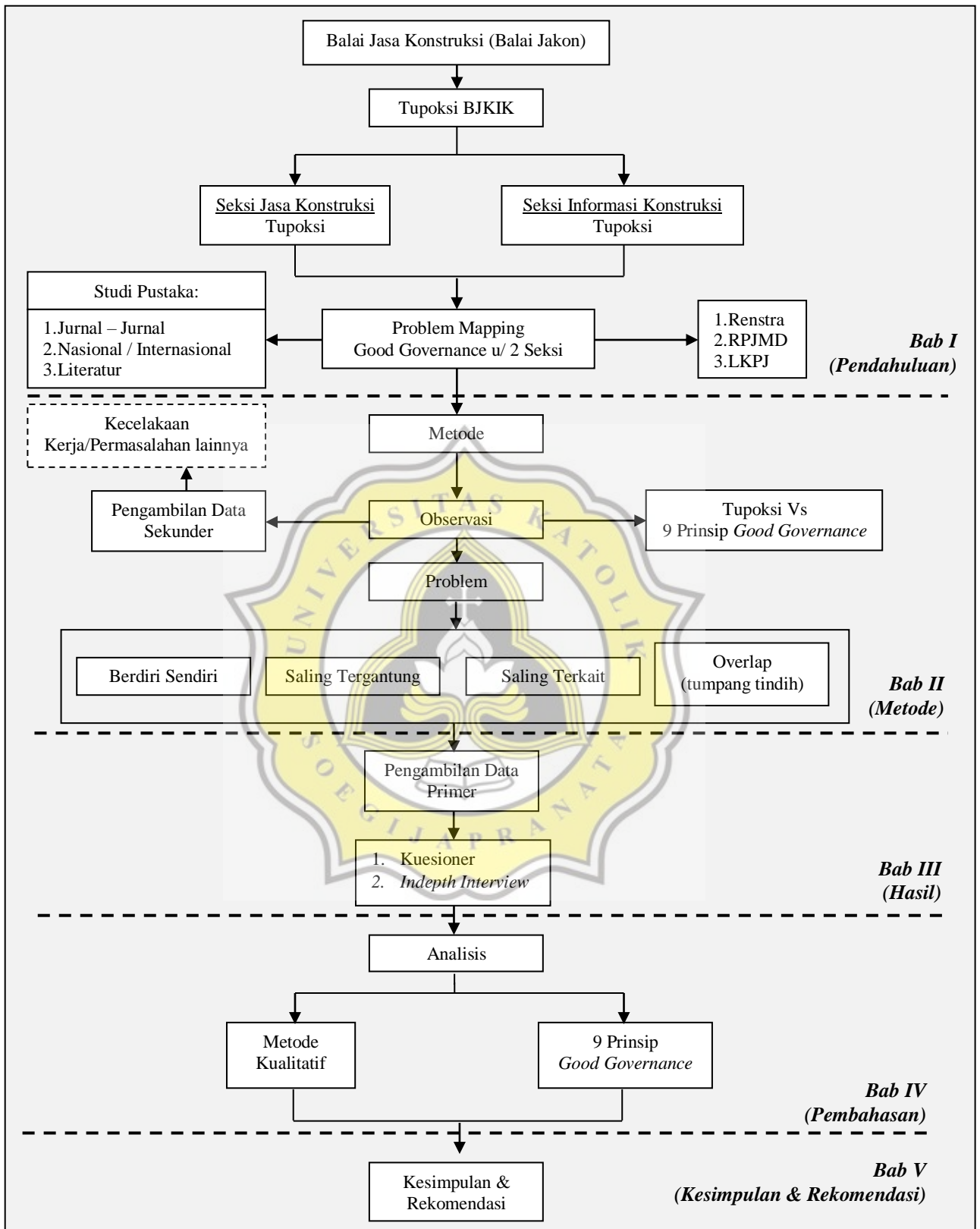
Penelitian ini bertujuan untuk melihat mengetahui :

1. Peraturan perundangan-undangan yang melatari pelaksanaan *good governance* pada kantor Balai Jasa Konsruksi
2. Pelaksanaan *good governance* pada kantor Balai Jasa Konstruksi
3. Kesesuaian prinsip-prinsip *good governance*, terutama prinsip partisipasi dalam melayani masyarakat oleh Balai jasa Konstruksi

1.4 Kerangka Pikir

Penggambaran secara menyeluruh mengenai alur penelitian, justifikasi permasalahan, hubungan-hubungan antara variabel-variabel, serta aktifitas-aktifitas yang berdasarkan fokus yang akan diteliti dapat dijelaskan melalui kerangka pikir penelitian berikut ini :





Gambar 1.1 Kerangka Pikir Penelitian

1.5 Sistematika Pembahasan

Bab I Pendahuluan :

Penelitian ini (Bab I) diawali dengan sejarah terbentuknya Balai Jasa Konstruksi yang berdasarkan perundangan dan asal-muasal yang melatarbelakanginya, kemudian dilanjutkan dengan pembahasan mengenai tugas pokok dan fungsi (tupoksi) yang diemban secara umum dan berdasarkan pada organisasi yang membentuknya, yakni Seksi Jasa Konstruksi dan Seksi Informasi Konstruksi. Pada Bab I ini pula dijelaskan mengenai pemetaan masalah (*problem mapping*) berdasarkan tupoksi-tupoksi yang dibahas pada bab sebelumnya, dimana dinilai dari teori *Good Governance* yang di kemukakan oleh UNDP, 1997. Serta tidak ketinggalan ditinjau pula dari kinerja kedua seksi tersebut, yang mana tolok ukurnya berupa dokumen Rencana Panjang Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Strategis (Renstra), maka dapat digambarkan tercapai atau tidaknya target (berupa indikator kinerja) yang menjadi tolok ukur prestasi Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Bab II Metode :

Pada Bab II permasalahan yang ada pada bab sebelumnya kemudian dipecahkan melalui suatu metode agar penelitian dapat terencana dan terstruktur dengan baik. Setelah ditetapkan metode penelitian, maka kemudian dilakukan observasi dan mencari data sekunder seperti perangkat perundang-undangan, data jumlah kecelakaan kerja, data potensi tenaga kerja, data tenaga kerja tersertifikasi, data pekerjaan konstruksi, serta dilengkapi dengan studi pustaka dan jurnal-jurnal internasional. Berdasarkan pada observasi tersebut diatas, maka dapat diketahui justifikasi dari permasalahan yang sebenarnya terjadi. Observasi yang dilakukan dapat diketahui bahwa kedua seksi (teknis) yang ada pada Balai Jasa Konstruksi dalam menjalankan kegiatannya apakah berdiri sendiri dalam artian tidak ada kesinambungan, terkait, saling tergantung, ataukah tumpang-tindih (*overlap*) antara satu dengan lainnya. Observasi lengkap dengan pengambilan data primer untuk mempertajam dan memperkaya permasalahan yang ada untuk kemudian dianalisa, dimana analisa yang digunakan adalah analisa kualitatif yang disandingkan dengan 9 prinsip *Good Governance*.

Bab III Hasil :

Pada Bab ini dijelaskan data-data yang telah diperoleh, baik melalui survei primer maupun sekunder. Data sekunder didapatkan dari data yang dimiliki oleh instansi pemerintah, swasta, lembaga dan lainnya, sedangkan untuk data primer diperoleh dari hasil survei lapangan dengan cara wawancara mendalam (*in-depth interview*).

Bab IV Pembahasan :

Pada Bab IV ini memberikan interpretasi berdasarkan data terhadap permasalahan penelitian dan memberikan jawaban atas permasalahan yang disampaikan pada pendahuluan. Data yang telah diperoleh akan dianalisis secara kualitatif. Analisa kualitatif ini merupakan proses mencari serta menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lainnya, terkait dengan pelaksanaan *good governance* pada kantor Balai Jasa Konstruksi.

Bab V Kesimpulan Dan Rekomendasi :

Bab ini memberikan simpulan terhadap hasil penelitian dan pembahasan, dan apabila memungkinkan dapat diungkap masalah baru yang membutuhkan studi lebih lanjut sebagai rekomendasi

1.6 Tinjauan Pustaka

1.6.1 Apa Itu Good Governance?

Lembaga Administrasi Negara LAN (2000), mengartikan *good governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services*. Lebih lanjut LAN menegaskan bahwa dilihat dari segi *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya. Baik (*good*) disini diartikan oleh LAN dalam dua pengertian, yaitu : 1. pertama tuntutan kepada pemerintah untuk menjunjung tinggi kehendak/aspirasi rakyat, mendorong kemandirian, pembangunan berkelanjutan, keadilan sosial; serta 2. penyelenggaraan pemerintah yang efektif dan efisien dalam mencapai pengertian pertama. Pemerintahan yang melaksanakan *good governance* berwujud penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid, bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif diantara *domain-domain* negara, sektor swasta dan masyarakat.

UNDP menyinggung lebih luas pengertian *good governance* dalam workshopnya yang disimpulkan “*that good governance system are participatory, implying that all members of governance institution have a voice in influencing decision-making*” disini *Good governance* oleh UNDP diartikan partisipasi dari semua anggota institusi yang memiliki suara (*stakeholder*)

mempengaruhi pembuatan keputusan, dimana hal tersebut merupakan fondasi legitimasi dalam sistem demokrasi.

Prosedur dan metode pembuatan keputusan wajib dibuat transparan (*transparent*) agar dimungkinkan terjadinya partisipasi aktif dari *stakeholder*. Keputusan yang dibuat baik itu pemerintahan, organisasi bisnis (swasta) maupun organisasi masyarakat sipil (*business and civil society organizations*) harus bertanggung jawab kepada publik, serta kepada institusi *stakeholders*. Institusi dalam lingkaran *governance* ini harus efisien dan efektif dalam melaksanakan fungsi-fungsinya, responsif terhadap kebutuhan rakyat, memfasilitasi (*fasilitative*) dan memberi peluang (*enabling*) ketimbang mengontrol (*controlling*), melaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan (*the rule of law*).¹

Dalam buku *Governance Indicators : A Users' Guide (Second Edition)* UNDP, 2000, disebutkan pula indikator dalam pelaksanaan *governance* yaitu ukuran yang menunjukkan sesuatu tentang keadaan pemerintahan di suatu negara. Indikator-indikator tata kelola biasanya dipersempit untuk mengukur bidang-bidang pemerintahan yang lebih spesifik seperti sistem pemilihan, korupsi, hak asasi manusia, penyediaan layanan publik, masyarakat sipil, dan kesetaraan gender. *Governance indicator* dapat diartikan pula sebagai ukuran yang membeberkan *trend* atau fakta yang terjadi terutamanya pada pelaksanaan *governance* di suatu negara, seperti sistem pemilihan, korupsi, hak asasi manusia, penyediaan layanan publik, masyarakat sipil, dan kesetaraan gender. Masih berdasarkan pada UNDP (2000), *governance indicator* ini dapat digunakan oleh pemerintahan, swasta, *Non Government Organization* (NGO), media, akademisi, dan lainnya. *Governance Indicator* berguna untuk memonitor dan mengevaluasi suatu program/kegiatan dan proyek-proyek. *Governance indicator* bahkan dapat menjadi tolok ukur, sasaran/target dan tujuan pada konteks pembangunan.

Dalam sistem pemerintahan *governance indicator* dibahas pada sebuah peraturan, yakni Perpres Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (SAKIP). SAKIP adalah rangkaian sistematis dari berbagai aktivitas, alat, dan prosedur yang dirancang untuk tujuan penetapan dan pengukuran, pengumpulan data, pengklasifikasian, pengikhtisaran, dan pelaporan kinerja pada instansi pemerintah, dalam rangka pertanggungjawaban dan peningkatan kinerja instansi pemerintah. Pasal 9 Ayat 2 dari Perpres tersebut mengatakan bahwa

¹ Joko Widodo, *Good Governance; Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi Dan Otonomi Daerah* dalam Muhammad ilham Arisa Putra, Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam penyelenggaraan Reformasi Agraria, *Yuridika*: Volume 28 No 2, Mei - Agustus 2013

pimpinan unit organisasi dan pimpinan satuan kerjahasus menandatangani dokumen Perjanjian Kinerja dengan memperhatikan Dokumen Pelaksanaan Anggaran, dimana perjanjian kinerja tersebut mencantumkan indikator kinerja dan target kinerja yang memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Spesifik (*specific*);
- b. Dapat terukur (*measurable*);
- c. Dapat dicapai (*attainable*);
- d. Berjangka waktu tertentu (*time bound*); dan
- e. Dapat dipantau dan dikumpulkan (*trackable*).

1.6.2 Karakteristik dan kriteria good governance

Susilo Bambang Yudhoyono dalam Azhari, Idham Ibtu, dkk, 2003 dalam paparan seminar *Good Governance* dan Otonomi daerah, Menyongsong AFTA 2003, mengemukakan faktor dominan pendukung keberhasilan otonomi daerah, minimal ada 6 elemen yang menjadi ciri suatu pemerintahan yang memenuhi kriteria *good governance*, yakni :

1. **Competence**, yaitu setiap pejabat yang dipilih dan ditunjuk untuk menduduki jabatan di pemerintahan daerah benar-benar orang yang memiliki kompetensi dari setiap aspek penilaian, baik dari segi pendidikan/keahlian, pengalaman, moralitas, dedikasi, maupun aspek-aspek lainnya.
2. **Transparency**, yaitu apabila diimplementasikan dengan penerapan prinsip *merit system*, *reward* dan *punishment*, akan menjadi pendorong bagi optimalisasi dan keberhasilan penyelenggaraan pemerintah daerah;
3. **Accountability**, yaitu penerapan prinsip ini setiap tindakan dan keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan dihadapan publik, maupun hukum;
4. **Participation**, maksudnya yaitu keterbatasan sumberdaya pemerintah daerah, mau tidak mau harus mendorong prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat dalam rangka memajukan keseluruhan masyarakat;
5. **Rule Of Law**, yaitu kepastian dalam penegakan hukum merupakan salah satu prasyarat keberhasilan penyelenggaraan pemerintah di daerah;
6. **Social Justice**, yaitu kesetaraan dan keadilan bagi setiap anggota masyarakat.

Karakteristik atau prinsip-prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) dikemukakan oleh UNDP dalam Andi Kismawati, 2011, yaitu meliputi :

1. **Partisipasi** (*Participation*), dimana diartikan bahwa setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
2. **Akuntabilitas** (*Accountability*), dimana diartikan bahwa Para pengambil keputusan dalam sektor publik, swasta dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik, sebagaimana halnya kepada stakeholders. Akuntabilitas menurut PP No. 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Pemerintah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan program dan kegiatan yang telah diamanatkan para pemangku kepentingan dalam rangka mencapai misi organisasi secara terukur dengan sasaran/target Kinerja yang telah ditetapkan melalui laporan kinerja instansi pemerintah yang disusun secara periodik.
3. **Aturan Hukum** (*Rule of law*), dimana diartikan bahwa kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak azasi manusia.
4. **Transparansi** (*Transparency*), dimana diartikan bahwa transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
5. **Daya Tangkap** (*Responsiveness*), dimana diartikan bahwa setiap intuisi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).
6. **Berorientasi Konsensus** (*Consensus Orientation*), dimana diartikan bahwa pemerintah yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan yang berbeda untuk mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
7. **Berkeadilan** (*Equity*), dimana diartikan bahwa pemerintah yang baik akan memberikan kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan kualitas hidupnya.
8. **Efektifitas dan Efisiensi** (*Effectivity and Efficiency*), dimana diartikan bahwa setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai

dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya dengan berbagai sumber yang tersedia.

9. **Visi Strategis** (*Strategic Vision*), dimana diartikan bahwa para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintah yang baik dan pembangunan manusia, bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

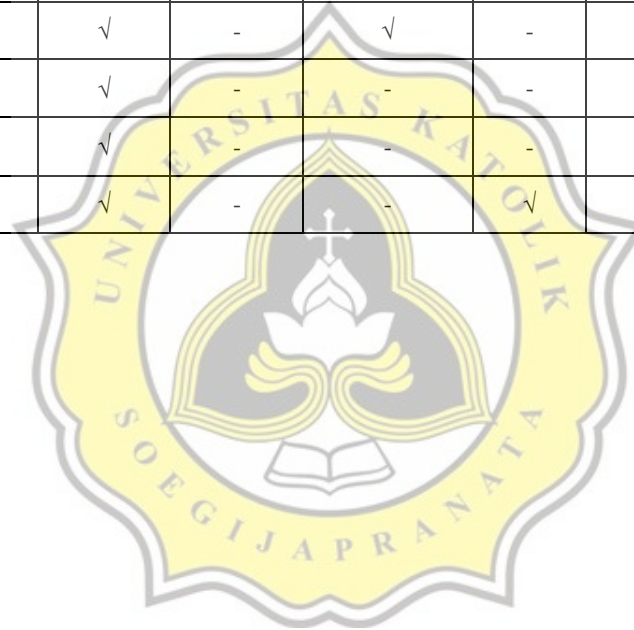
Adapun pengertian prinsip-prinsip *good governance* menurut peraturan perundangan, ahli dan lembaga-lembaga dunia dapat dirangkum pada tabel berikut ini :



Tabel 1.1 Prinsip – Prinsip Dalam Good Governance Menurut Peraturan Perundangan, Ahli Dan Lembaga Dunia (Herabudin, 2016)

No.	Menurut	Partisipasi	Akuntabilitas	Aturan Hukum	Transparansi	Daya Tangkap	Berorientasi konsensus	Berkeadilan	Efektif dan efisien	Visi strategis	Profesionalitas	Pelayanan prima	Predictability
1.	UNDP, 1997	√	√	√	√	√	√	√	√	√	-	-	-
2.	Santosa, 2008	√	√	√	√	√	√	√	√	-	-	-	-
3.	H. Hariyoso S, 2002	√	√		√	-	-	-	-	-	-	-	-
4.	PP No. 101 Tahun 2000		√	√	√	-	√	-	√	-	√	√	-
5.	Asian Development Bank	√	√		√	-	-	-	-	-	-	-	√
6.	World Bank	√		√	√	-	-	-	-	√	√	-	√
7.	LAN, 2000-2004	√	√	√	√	-	-	√	-	-	-	-	-

Keterangan : √ = memasukkan prinsip



1.6.3 Mengapa Good Governance?

Drs. Herabudin (2016) mengungkapkan bahwa literatur ilmu politik, administrasi dan kebijakan publik, *good governance* merupakan paradigma pengelolaan sektor publik yang terinspirasi dari konsep yang dikembangkan di sektor bisnis, yaitu *good corporate governance* (tata kelola perusahaan yang baik) pengadopsian *good corporate governance* pada sektor publik ditandai oleh lahirnya konsep “pemerintahan wirausaha” (*reinventing governance*) yang diintroduksi oleh Osborne dan Gaebler (1992). Bersamaan dengan itu, kemudian *good governance* kemudian digunakan sebagai kriteria keberhasilan pembangunan suatu negara atau pemerintahan. Badan-badan pembiayaan, seperti *World Bank*, *Asian Development Bank* menghubungkan paradigma ini dengan persyaratan untuk memperoleh bantuan.

Pada akhirnya menurut Agus Dwiyanto (2015), bahwa *Good governance* digunakan sebagai sebuah gerakan yang didorong oleh kepentingan berbagai lembaga donor dan keuangan internasional untuk memperkuat institusi yang ada di negara dunia ketiga dalam melaksanakan berbagai kegiatan yang dibiayai oleh berbagai lembaga itu. Mereka menilai bahwa, kegagalan-kegagalan proyek yang mereka biayai merupakan akibat lemahnya institusi pelaksana di negara-negara dunia ketiga yang disebabkan oleh praktik *bad governance* seperti tidak transparan, rendahnya partisipasi warga, rendahnya daya tanggap terhadap kebutuhan warga, diskriminasi terhadap *stakeholders* yang berbeda, dan inefisiensi. Karena itu, lembaga keuangan internasional dan donor sering mengaitkan pembiayaan proyek-proyek mereka dengan kondisi atau ciri-ciri *good governance* dari lembaga pelaksana. Disadari atau tidak, mengapa istilah ini muncul dan menjadi pemikiran untuk dilaksanakan di Indonesia, karena saat Indonesia merupakan salah satu negara diatas.

1.6.4 Reinventing Governance

Idealnya suatu pemerintahan yang baik, adalah pemerintahan yang menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal yaitu melaksanakan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Lahirnya prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) dilandasi oleh makin besarnya beban pemerintahan, sehingga pemerintahan secara sadar telah melakukan serangkaian kebijakan untuk mengalihkan beban tersebut kepada swasta dan masyarakat. Bahkan

oleh berbagai personal mikro, terdapat kecendrungan pemerintahan tidak lagi menangani berbagai permasalahan dan memilih masyarakat sendiri yang menanggulangnya.²

Jauh sebelum adanya konsep *Good Governance*, pada tahun 1992 muncul gagasan yang timbul dari krisis kepercayaan terhadap pemerintah, yaitu dari David Osborne dan Gaebler, dalam bukunya *Mewirausahakan Birokrasi*,³ dimana memiliki kesamaan pemikiran dari paragraf diatas. Gagasan David Osborne dan Gaebler yakni mengharapkan pemerintah menjadi :

1. Pemerintahan Katalis, yaitu Pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus lebih menjadi pengarah daripada menjadi pelaksana. Misalnya adalah bekerjasama dengan pihak swasta dalam melakukan pemungutan pajak, akan tetapi penentuan Wajib Pajak dan besarnya pungutan pajak tetap dilakukan oleh pemerintah.
2. Pemerintahan Milik Masyarakat, yaitu Pemerintah sebagai milik masyarakat harus lebih memberdayakan masyarakat ketimbang terus-menerus melayani masyarakat. Salah satu upayanya adalah dengan menghimbau masyarakat agar mampu mengurus keamanan lingkungannya sendiri.
3. Pemerintahan Kompetitif, yaitu pemerintah sebagai institusi yang berada di alam kompetisi haruslah menyuntikkan semangat persaingan ke dalam tubuh aparat dan organisasi pelayanannya. Misalnya dengan memberikan peluang bagi swasta dalam menangani urusan-urusan yang dimonopoli pemerintah, seperti air minum, listrik, dan telepon.
4. Pemerintahan Berorientasi Misi, yaitu unit-unit pemerintahan sebagai lembaga yang bertugas mewujudkan misi harus lebih diberi kebebasan dalam berkreasi dan berinovasi. Untuk itu, petunjuk pelaksanaan yang kaku dan mengikat harus dihindarkan, baik mengenai keuangan, kepegawaian, maupun pelayanan kepada masyarakat.
5. Pemerintahan Berorientasi Pada Hasil, yakni pemerintah harus lebih mementingkan hasil yang akan dicapai daripada terlalu memfokuskan pada faktor masukan (input). Misalnya, pemberian bantuan untuk suatu sekolah haruslah lebih didasarkan kepada kinerja dan produktivitasnya daripada jumlah muridnya.
6. Pemerintah Berorientasi Pada Pelanggan, yaitu pemerintah sebagai pelayan masyarakat harus lebih mementingkan terpenuhinya kepuasan pelanggan, bukannya memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi itu sendiri. Untuk itu, cara-cara baru dalam memikat pelanggan harus dilakukan.

² Andi Kasmawati, *Analisis Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Prima*, Universitas Negeri Makassa, Humanis, Volume XII Nomor 2, Juli 2011

³ David Osborne dan Ted Gaebler, *Mewiraushakan Birokrasi*, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1996

7. Pemerintahan Wirausaha, yaitu pemerintah sebagai suatu badan usaha harus pandai mencari uang dan tidakhanya bisa membelanjakannya. Oleh karena itu, cara-cara mencari sumber penghasilan yang baru dan menggalakkan investasi harus selalu menjadi pemikiran para manajer pemerintahan.
8. Pemerintahan Antisipatif, yaitu pemerintah sebagai lembaga yang memiliki daya antisipatif harus mampu mencegah daripada hanya menanggulangi masalah. Misalnya soal kebakaran, dengan memakai prinsip ini, bukan mobil pemadam kebakaran yang dibeli terus tetapi supervisi/ pengawasan terhadap bangunan yang harus ditingkatkan.
9. Pemerintahan Desentralisasi, yaitu pemerintah harus menggeser pola kerja hierarki yang dianut ke model kerja partisipasi dan kerja sama. Misalnya, rantai organisasi yang panjang dan ‘gemuk’ harus dikurangi, struktur organisasi yang tebal harus ditipiskan, dan gugus kendali mutu harus dikembangkan.
10. Pemerintahan Berorientasi Pasar, yakni pemerintah sebagai pihak yang berorientasi pada pasar harus berusaha mengatrol perubahan lewat penguasaannya terhadap mekanisme pasar. Misalnya, dalam menangani sampah yang berasal dari botol minuman, daripada membiayai usaha daur ulang yang mahal, lebih baik pemerintah mensyaratkan pengusaha minuman untuk membayar setiap pembeli yang mengembalikan botolnya.

Mewirausahakan birokrasi menurut Gaebler dan Osborne disini adalah bukan seperti swasta yang mengejar laba/keuntungan, melainkan pemerintah dituntut dapat mentransformasikan semangat (seperti) wirausaha kedalam sektor publik. Secara lanjut, Gaebler mengatakan bahwa pelayanan dapat dikontrakkan atau dialihkan ke sektor swasta, namun pemerintahan (*governance*) tidak. Harus tetap ada mekanisme untuk mengatur keputusan kolektif, menetapkan peraturan pasar, dan sarana untuk memaksakan perilaku.

Kesamaan tersebut antara lain prinsip partisipasi pada *good governance* dengan pemerintah milik masyarakat, dimana pemerintah diharapkan dapat memberdayakan dan memfasilitasi kebutuhan masyarakat. Prinsip visi strategis sama dengan pemerintahan berorientasi misi, prinsip berorientasi konsensus sama dengan pemerintah berorientasi pada pelanggan, prinsip efektif dan efisien sama dengan pemerintah yang kompetitif, dan seterusnya.

1.7 Reformasi Birokrasi dan Pembinaan Jasa Konstruksi

Pembinaan jasa konstruksi sangat berperan penting dalam menunjang pembangunan infrastruktur yang sedang gencar dilakukan oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah. *Stakeholder* jasa konstruksi tentunya adalah sasaran pembinaan tersebut. Mulai dari pengguna, penyedia maupun masyarakat pada umumnya. Pembinaan ini terdiri dari pengawasan, pengaturan dan pemberdayaan. Kegiatan pembinaan tersebut salah satunya berupa sertifikasi kompetensi, izin bangunan, peningkatan kapabilitas, informasi, pengawasan dan lain sebagainya. Diharapkan dengan adanya pembinaan tersebut maka terciptalah SDM Jasa Konstruksi yang profesional. Hal senada diungkapkan oleh Direktur Bina Kelembagaan Dan Sumber Daya Jasa Konstruksi Ditjen Bina Konstruksi Kementerian PUPR, Yaya Supriatna Sumadinata, "Untuk mendukung pembangunan infrastruktur di Indonesia, tentunya perlu dukungan dan kesiapan sumber daya Jasa Konstruksi Indonesia. Sumber daya konstruksi disini meliputi kesiapan material, peralatan dan teknologi penyelenggara konstruksi, serta kemampuan Badan Usaha Jasa Konstruksi dan Kompetensi tenaga konstruksi nasional. Rantai pasok sumber daya konstruksi pada industri konstruksi dapat diidentifikasi menjadi lima hal, yaitu teknologi peralatan, material dengan tenaga kerja berkompeten".⁴

Dengan tanpa adanya SDM jasa konstruksi yang profesional, maka penyelenggaraan pembangunan infrastruktur akan menjadi sia-sia. Pembangunan infrastruktur akan diragukan dari segi kualitas, sehingga dampaknya dapat mengakibatkan kegagalan dan kecelakaan konstruksi. Hal tersebut diungkapkan dan diakui oleh Tim Ahli Struktur dan Konstruksi Kementerian PUPR (Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang) Priyo Susilo⁵, bahwa kecelakaan kerja di konstruksi dikarenakan oleh adanya kekurangan Sumber Daya Manusia (SDM) yang ahli dalam pekerjaan konstruksi.

Pembinaan Jasa Konstruksi seharusnya memahami dan mengikuti tuntutan masyarakat jasa konstruksi. Menurut Hikmawati⁶, pemerintahan yang baik terjadi manakala terdapat koinformansi yang tinggi antara yang dikehendaki masyarakat dengan yang dilakukan oleh pemerintahnya. Hal tersebut menurutnya dikarenakan belitan akses dana pembangunan yang menjadi kecenderungan global. Disisi lain dapat berupa politik akomodasi dari desakan kesadaran kritis

⁴<https://id.beritasatu.com/home/percepatan-proyek-infrastruktur-dan-sumber-daya-konstruksi/168147>

⁵ <https://ekonomi.bisnis.com/read/20180225/45/742694/marak-kecelakaan-konstruksi-tenaga-ahli-diakui-kurang->

⁶ Hikmawati, *Partisipasi Masyarakat Dalam Perumusan Kebijakan Publik, Jurnal Politik Profetik*, Volume 1 Nomor 1 Tahun 2013

masyarakat disepulur pelaksanaan demokrasi, yang mendorong gaya manajemen kepemimpinan (*political style*) pemerintah daerah.

Krisis ekonomi yang dialami Indonesia tahun 1997, pada tahun 1998 telah berkembang menjadi krisis multidimensi. Pada masa itu terjadi titik puncak kejenuhan masyarakat terhadap pemerintahan yang dijalankan di masa orde baru. Salah satu tuntutan adalah agar segera diadakan reformasi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sejak itu, telah terjadi berbagai perubahan penting yang menjadi tonggak dimulainya era reformasi di bidang politik, hukum, ekonomi, dan birokrasi, yang dikenal sebagai Reformasi Gelombang Pertama. Perubahan tersebut dilandasi oleh keinginan sebagian besar masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan demokratis dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat yang didasarkan pada nilai-nilai dasar sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 (Lampiran PP No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi).



Gambar 1.2 Rentetan Kecelakaan Konstruksi Tahun 2018
 (<https://tirtoid/daftar-kecelakaan-proyek-infrastruktur-pada-awal-2018-cE4M>)

Di Indonesia oleh Miftah Thoha (2003) dalam Dida Daniarsyah (2015) birokrasi seringkali diartikan sebagai *Officildom* atau kerajaan pejabat. Suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern. Pejabat adalah orang yang menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintah. Kekuasaan pejabat ini amat menentukan, karena segala urusan yang berhubungan dengan jabatan itu menentukan. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tatanan hirarki dari atas ke bawah, dimana jabatan paling di atas memiliki kekuasaan lebih tinggi dibandingkan dengan jabatan yang paling di bawah. Semua jabatan itu lengkap dengan fasilitas yang mencerminkan kekuasaan tersebut. Namun di luar hirarki kerajaan pejabat dan jabatan itu terdampar rakyat. Itulah sebabnya birokrasi pemerintah di Indonesia acap kali disebut kerajaan pejabat yang jauh dari rakyat.

Paradigma birokrasi menurut teori klasik dari Max Weber, memperlihatkan peran pemerintah yang menonjol dalam menyelesaikan segala urusan masyarakat, sehingga banyak lahir kebijakan bersifat *top down*. Namun, seiring dengan perjalanan waktu kebijakan tersebut sudah tidak relevan lagi. Hikmawati (2013) menyebutkan bahwa Partisipasi masyarakat yang luas dapat bermanfaat bagi pemerintahan lokal agar menjadi lebih transparan dan akuntabel, sebaliknya aturan-aturan yang *top-down* dari para elite dapat mematikan semangat masyarakat sipil.

Perencanaan pembangunan daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Pasal 261 terdapat beberapa pendekatan yaitu; teknokratik, partisipatif, politis, serta atas-bawah dan bawah-atas. Pendekatan atas-bawah dan bawah-atas menurut UU (ayat 2) tersebut adalah pendekatan dari hasil perencanaan yang diselenggarakan dalam musyawarah pembangunan yang dilaksanakan mulai dari Desa, Kecamatan, Daerah kabupaten/kota, Daerah provinsi, hingga nasional. Namun patut disayangkan, bahwa pendekatan yang sering digunakan oleh Balai Jakon adalah selama ini adalah pendekatan secara atas-bawah (Top – down). Pendekatan *top down* ini, dijelaskan oleh Miftah Thoha (2003: 190-194) dalam Dida Daniarsyah (2015), sebagai berikut “Setelah jatuhnya orde baru pada tahun 1998, tersimpan harapan untuk adanya reformasi birokrasi. Pembentukan manajemen pemerintahan yang diikuti dengan sebuah perubahan paradigma : dari manajemen pemerintah yang serba negara (top down), menjadi berorientasi ke pasar, dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otoriter menjadi egaliter dan demokratis, dari sentralistik menjadi desentralistik kewenangan dari birokrasi Weberian menjadi birokrasi yang *Post Bureaucratic Government*.

Beberapa peraturanpun telah mengikuti semangat reformasi birokrasi seperti, UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih, bebas dari KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme), UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik, UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, serta turunan perundangan yang menjiwai semangat reformasi terutama dalam hal birokrasi. Melalui pengembangan partisipasi, masyarakat memanfaatkan peluang yang seluas-luasnya untuk ikut menentukan jalannya pemerintahan. Di sisi lain, pengambilan kebijakan publik dituntut untuk responsif terhadap tuntutan-tuntutan masyarakat. Keputusan-keputusan yang diambil, dalam rangka pengembangan *governance* dituntut untuk bisa dipertanggungjawabkan kepada publik.

1.8 Penerapan prinsip *Clean Government* dan *Good Governance*

Pada tahun 2004, pemerintah telah menegaskan kembali akan pentingnya penerapan prinsip-prinsip *clean government* dan *good governance* yang secara universal diyakini menjadi prinsip yang diperlukan untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Berkaitan dengan hal tersebut, program utama yang dilakukan pemerintah adalah membangun aparatur negara melalui penerapan reformasi birokrasi. Dengan demikian, reformasi birokrasi gelombang pertama pada dasarnya secara bertahap mulai dilaksanakan pada tahun 2004. Pada tahun 2011, seluruh kementerian dan lembaga (K/L), serta pemerintah daerah (Pemda) ditargetkan telah memiliki komitmen dalam melaksanakan proses reformasi birokrasi. Pada tahun 2014 secara bertahap dan berkelanjutan, K/L dan Pemda telah memiliki kekuatan untuk memulai proses tersebut, sehingga pada tahun 2025

Dalam PP No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi, pada tahun 2025, Indonesia diharapkan berada pada fase yang benar-benar bergerak menuju negara maju. Berkaitan dengan hal tersebut, reformasi birokrasi bermakna sebagai sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia. Selain itu, reformasi birokrasi juga bermakna sebagai sebuah pertarungan besar bagi bangsa Indonesia dalam menyongsong tantangan dan peningkatan kinerja adalah mutlak untuk dilaksanakan. Jika berhasil dilaksanakan dengan baik, reformasi birokrasi akan mencapai tujuan yang diharapkan, di antaranya:

- Mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan kewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan;
- menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy*;
- Meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat;

- Meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program instansi;
- Meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi tugas organisasi;
- Menjadikan birokrasi indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis.

Grand Design Reformasi Birokrasi adalah rancangan induk yang berisi arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi nasional untuk kurun waktu 2010-2025. Sedangkan *Road Map* Reformasi Birokrasi adalah bentuk operasionalisasi *Grand Design* Reformasi Birokrasi yang disusun dan dilakukan setiap 5 (lima) tahun sekali dan merupakan rencana rinci reformasi birokrasi dari satu tahapan ke tahapan selanjutnya selama lima tahun dengan sasaran per tahun yang jelas. *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 ditetapkan dengan Peraturan Presiden, sedangkan *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2014 ditetapkan dengan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi agar dapat memiliki sifat fleksibilitas sebagai suatu *living document*. *Grand Design* Reformasi Birokrasi bertujuan untuk memberikan arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi nasional selama kurun waktu 2010-2025 agar reformasi birokrasi di K/L dan Pemda dapat berjalan secara efektif, efisien, terukur, konsisten, terintegrasi, melembaga, dan berkelanjutan. Kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi meliputi visi pembangunan nasional, arah kebijakan reformasi birokrasi, visi, misi, tujuan, dan sasaran reformasi birokrasi.

