

Perihal Pemerintah dan Yang Diperintah

Dr. Ratnia Solihah, S.IP., M.Si.



PENDAHULUAN

Alrus reformasi yang terjadi di Indonesia telah menimbulkan pengaruh dan perubahan yang sangat besar dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara. Perubahan yang terjadi salah satunya di bidang politik dan pemerintahan, di mana reformasi telah membawa cakrawala baru dalam sistem politik dan pemerintahan.

Dengan adanya reformasi, penyelenggara negara, khususnya pemerintah dituntut untuk dapat memperbaiki dan meningkatkan peran, tugas, dan fungsinya dalam upaya mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dengan menciptakan *clean government* dan *good governance* (pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa) serta mengutamakan pelayanan kepada masyarakat sebagai pihak yang diperintah.

Memberikan pelayanan kepada masyarakat merupakan salah satu tugas pokok pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi sebagai penyedia layanan (*provider*), menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat sebagai penerima manfaat dari layanan (*user*).

Berkaitan dengan tugas pokok pemerintah tersebut, hakikat keberadaan pemerintah sebagai organisasi yang mengatur dan melayani masyarakat dituntut untuk senantiasa mengalami perubahan (dinamika) yang berarti dari masa ke masa. Perubahan-perubahan tersebut menandakan pemerintah sebagai organisasi modern senantiasa mengikuti kehendak rakyatnya yang dinamis. Hal tersebut menggambarkan bahwa eksistensi pemerintah di negara mana pun mempunyai peran penting dalam proses kehidupan bermasyarakat.

Dengan kata lain, antara pemerintah sebagai pihak yang memerintah dengan rakyat atau masyarakat sebagai pihak yang diperintah memiliki hubungan yang saling mempengaruhi dalam menciptakan tujuan negara.

Untuk mengetahui lebih jelas, hal-hal yang terkandung dalam makna pemerintah yang memerintah dan yang diperintah, dalam modul ini secara khusus akan dibahas “Perihal Pemerintah dan Yang Diperintah” yang terbagi dalam 2 kegiatan belajar. Dalam kegiatan belajar 1 dibahas tentang perihal pemerintah yang meliputi: pengertian pemerintah dan pemerintahan, terbentuknya pemerintah dan pemerintahan, tugas pemerintah, peran dan fungsi pemerintah, wewenang pemerintah, kewajiban pemerintah, tanggung jawab pemerintah, serta *government* dan *governance*.

Dalam kegiatan belajar 2 akan dibahas tentang perihal yang diperintah, meliputi: pengertian yang diperintah; yang diperintah dalam konsep penduduk, masyarakat, rakyat, dan warga negara; yang diperintah sebagai pelanggan dan konsumen; pelayanan publik (jasa publik); layanan sipil; *civil society* (masyarakat sipil); kontrol sosial; serta hubungan antara pemerintah dan yang diperintah.

Penguasaan Anda terhadap materi Perihal Pemerintah dan Yang Diperintah ini akan memberikan pengetahuan dan memperkaya pemahaman Anda terhadap materi yang meliputi 2 kegiatan belajar di atas sehingga setelah mempelajari modul 1 ini Anda diharapkan dapat menjelaskan konsep-konsep dan teori-teori yang relevan dengan komponen-komponen pemerintahan secara mendasar, khususnya materi tentang peran, tugas, fungsi, dan wewenang pemerintah dalam hubungannya dengan hak dan kewajiban yang diperintah sebagai rakyat, masyarakat, penduduk, dan warga negara, serta sebagai pelanggan dan konsumen, dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Dengan demikian, setelah mempelajari modul ini, Anda diharapkan dapat menjelaskan dengan baik materi-materi tentang:

- a. pengertian pemerintah dan pemerintahan;
- b. terbentuknya pemerintah dan pemerintahan;
- c. tugas pemerintah;
- d. peran dan fungsi pemerintah;
- e. wewenang pemerintah;
- f. kewajiban pemerintah;
- g. tanggung jawab pemerintah;
- h. *government* dan *governance*;
- i. pengertian yang diperintah;
- j. yang diperintah dalam konsep penduduk, masyarakat, rakyat, dan warga negara;

- k. yang diperintah sebagai pelanggan dan konsumen;
- l. pelayanan publik (jasa publik);
- m. layanan sipil;
- n. *civil society* (masyarakat sipil);
- o. kontrol sosial;
- p. hubungan antara pemerintah dan yang diperintah.

KEGIATAN BELAJAR 1

Perihal Pemerintah

A. PENGERTIAN PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN

Pemerintah dan pemerintahan sangat erat kaitannya. Secara ilmiah dibedakan antara pengertian pemerintah dan pemerintahan yang menurut C.S.T Kansil (2003) adalah pemerintah merupakan organisasi atau alat organisasi yang menjalankan tugas dan fungsi. Sedangkan, pemerintahan merupakan fungsi dari pemerintah.

Menurut Victor Situmorang, secara etimologi pemerintah dan pemerintahan dapat didefinisikan sebagai berikut.

1. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara atau badan tertinggi yang memerintah suatu negara, seperti kabinet merupakan suatu pemerintah. Pemerintah, yaitu kata nama subjek yang berdiri sendiri.
2. Pemerintahan dilihat dari segi tata bahasa merupakan kata jadian yang karena subjek mendapat akhiran *-an*, artinya pemerintah sebagai subjek melakukan tugas atau kegiatan, sedangkan cara melakukan tugas atau kegiatan itu disebut pemerintahan. Dengan kata lain, pemerintahan, adalah perbuatan memerintah.

Ermaya Suradinata (1998) mendefinisikan pemerintahan secara lebih sederhana sebagai berikut: *government is the best defined as the organized agency of the state, expressing and exercising its authority* artinya pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah lembaga negara terorganisasi yang menunjukkan dan menjalankan wewenang atau kekuasaannya. Pendapat tersebut menjelaskan tentang kekuasaan dalam pemerintahan sehingga dapat dikatakan bahwa pemerintahan tanpa kekuasaan tidak mungkin akan dapat berjalan.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan diperlukan untuk menggerakkan berbagai aktivitas pemerintahan, baik penyelenggaraan pemerintahan dalam arti luas yang meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, maupun penyelenggaraan pemerintahan dalam arti sempit yang dijalankan oleh eksekutif.

Hal tersebut dipertegas oleh Mariun (1999) yang menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintahan bisa dibagi ke dalam arti luas dan arti sempit, yaitu:

1. pemerintah dalam arti luas menunjuk kepada aparatur negara, alat-alat perlengkapan negara seluruhnya (aparatur = seluruh aparat) sebagai kesatuan yang melaksanakan seluruh tugas dan kekuasaan negara atau pemerintahan dalam arti luas. Sedangkan, pemerintah dalam arti sempit menunjuk kepada aparat, organ atau alat perlengkapan negara yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam arti sempit.
2. pemerintahan dalam arti luas, yaitu segala aktivitas tugas atau kewenangan atau kekuasaan negara. Jika mengikuti pembidangan Montesquieu, pemerintahan dalam arti luas, meliputi bidang-bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Dari pendapat di atas, dapat diketahui bahwa pada dasarnya pengertian pemerintah dapat dibedakan dengan pengertian pemerintahan. Pemerintah merupakan organ (perlengkapan atau alat-alat) yang memerintah atau kekuasaan untuk memerintah, sedangkan pemerintahan lebih mengacu pada perbuatan memerintah. Pemerintah di sini juga menunjukkan arti badan atau lembaga dan pemerintahan menunjukkan arti fungsinya.

B. TERBENTUKNYA PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN

Menurut Taliziduhu Ndraha (2003), dilihat dari sudut biologikal, setiap organisme hidup mempunyai bagian yang disebut kepala (*head*). Sebuah tubuh dikendalikan oleh kepalanya. Sebuah rumah tangga dikendalikan oleh kepala keluarga. Kepala dapat dianggap identik dengan pemerintah. Namun, fungsi kepala dalam arti sosial, mungkin terbentuk menurut tradisi, melalui pertarungan atau karena didukung oleh masyarakat, tampil ke depan melalui proklamasi perebutan kekuasaan dari rezim lama atau seseorang menjadi kepala karena masyarakat mengakui kesaktiannya. Bisa juga melalui rekrutmen, pemilihan, kesepakatan atau kontrak sosial. Demikianlah, melalui berbagai cara tersebut seseorang menjadi kepala atau sebuah lembaga mengendalikan sebuah masyarakat. Dalam hal ini, lembaga tersebut dinamakan pemerintah dan/atau pemerintahan.

Gambar di bawah ini menunjukkan bagaimana terbentuknya organisasi privat (nilai), organisasi publik (*power/kekuasaan*), dan organisasi sosial (kontrol) di dalam masyarakat, dilihat dari sudut Teori Organisasi sebagaimana digambarkan oleh Taliziduhu Ndraha.



Sumber: Ndraha, *Kybernology I*, (2003: 6)

Gambar 1.1
Konsekuensi Pengembangan Nilai: Kerangka-Pikir Kybernology

Teori atau pendekatan *living organism* menganggap negara sebagai suatu *given*; di mana negara dianggap sebagai organisme hidup yang kepalanya adalah pemerintah dan anggotanya adalah rakyat. Kegiatan pemerintah itulah pemerintahan. Teori ini dapat digunakan untuk menerangkan terbentuknya sistem politik yang puncak perkembangannya adalah **negara**. Kekuasaan negara adalah untuk digunakan. Sekelompok orang yang bertanggungjawab atas penggunaan kekuasaan (*exercising power*) disebut **pemerintah** (dalam Apter, *The International Encyclopedia of the Social Science*, 1972).

Teori *living organism* meninjau bahwa pada satu pihak, pada saat dan dalam masyarakat tertentu, pemerintah yang demikian, dianggap *given*, konstitusional, normatif dan ideal, serta *legal* dan *legitimate* (legalitas hukum dan legitimasi politik). Dari legalitas hukum dan legitimasi politik di atas dibentuk logika politik demikian. Apa pun yang dilakukan oleh lembaga yang disebut pemerintah itu, itulah pemerintahan, dan apa pun, bagaimanapun kinerjanya harus diterima oleh rakyat (rakyat = yang diperintah) sebagai konsekuensi legalitas dan legitimasi itu. Jika tidak, rakyat dianggap makar terhadap pemerintah, di sini terlihat bahwa kerangka pikir negara sebagai organisme hidup, berbahaya.

Tidak seperti pada teori atau pendekatan *living organism*, bagi ilmu pemerintahan, *input* proses pemerintahan bukanlah legalitas dan legitimasi, melainkan janji dan komitmen, baik pada Tuhan, diri sendiri maupun pada masyarakat yang dinyatakan ketika yang bersangkutan berdasarkan kehendak-bebas mengangkat sumpah dan membubuhkan tanda tangan pada naskah kontrak. *Outputnya* adalah kepercayaan (*trust, legitimacy*) masyarakat terhadap pemerintah. Lembaga yang disebut pemerintah terbentuk berdasarkan komitmen itu. Dilihat dari sudut ini, pemerintahan adalah proses penepatan janji. Legitimasi seorang pejabat diukur dengan fakta, sejauh mana ia menepati janji (instrumen untuk mengukur hal ini harus dibuat pada saat janji dirumuskan).

Menurut Taliziduhu Ndraha, uraian di atas menunjukkan bahwa *pertama*, pemerintah dapat dianggap sebagai sesuatu yang *given*, ditakdirkan hadir di mana-mana: bagian integral setiap sistem. *Kedua*, pemerintahan terbentuk secara evolusioner sebagai produk penyesuaian diri manusia dengan perubahan lingkungan hidupnya agar ia tetap *survive*. *Ketiga*, pemerintah terbentuk melalui revolusi, penaklukan atau pernyataan. *Keempat*, pemerintah dapat juga dianggap sebagai produk yang sengaja dibentuk berdasarkan

kesepakatan warga masyarakat sebagai alat (*input*) untuk mencapai misi tertentu.

Sebagai contoh, Indonesia lahir tanggal 17 Agustus 1945. Sama seperti sebuah organisasi, pada mulanya semua fungsi berada pada sebuah organ yang disebut bangsa. Lalu, besoknya diumumkan pembentukan UUD sebagai dasar pembentukan pemerintahan negara. Walaupun UUD mengenal dua macam kekuasaan, yaitu kekuasaan pemerintahan negara (Bab 3, pasal 4 dan 5) dan kekuasaan kehakiman (Bab 9), dalam penjelasan UUD dinyatakan bahwa kekuasaan dan tanggung jawab negara terkonsentrasi di tangan presiden: *concentration of power and responsibility upon the presiden*.

Hal di atas memiliki banyak persamaan dengan sebuah perusahaan. Pada periode kehidupan awal sebuah perusahaan, yaitu sejak berdiri sampai tercapai BEP (*Break Even Point*), tujuan perusahaan adalah *survive* menuju BEP. Semuanya serba apa adanya: rekrutmen, seleksi, gaji, fasilitas, dan sebagainya. Tidak menjadi persoalan, pendapatan belum ada. Pendiri perusahaan merangkap sebagai pemilik, pengurus juga pelaksana. Totaliter dan otoriterlah! Manajemen ditandai dengan sistem bos, tetapi tidak boleh terus-menerus demikian. Secara bertahap seleksi personil harus dilakukan, standardisasi *input*, proses, *output* dan *outcome* harus ditetapkan, efektivitas dan efisiensi ditegakkan. Untuk menegakkan efisiensi, spesialisasi ditempuh. Dengan demikian, keahlian dan profesionalisme semakin diperlukan. Modal harus dibentuk dan pasar dibuka. Pada tahap perkembangan tertentu, perusahaan *go public*. Bos, pendiri, penguasa organisasi harus menspesialisasikan dan mendiferensiasikan dirinya, bukan saja demi efisiensi, tetapi juga untuk meringankan bebannya (*steering rather than rowing*) agar ia bisa merintis *frontier* baru, memusatkan perhatian pada perubahan lingkungan dan lebih dari itu untuk menegakkan keadilan. Satu per satu kewenangan yang selama itu dipegangnya diserahkan kepada orang lain. Muncul fungsi-fungsi baru dan lembaga-lembaga baru. Dewan komisaris (BOC/*Board of Commissioner*) dan Direktur (BOD/*Board of Directors*). Fungsi korporat dibedakan dengan fungsi bisnis. Line produksi diberi otonomi dan fungsi korporat diperkuat.

Demikian juga halnya dengan negara. Perbedaannya adalah perusahaan bersifat sukarela (*voluntary*), keadilan diupayakan melalui kesepakatan yang saling menguntungkan; *win-win solution*, sedangkan negara mengandung kekuasaan dengan sistem nilai yang dapat digunakannya secara sah (*legitimate*).

Seiring dengan itu, lembaga pemerintah secara bertahap mengalami diferensiasi dan spesialisasi, bergeser dari pemerintah dalam arti totaliter (terluas) ke pemerintah dalam arti luas (Pasal 4 dan 5 UUD) menuju pemerintah dalam arti sempit, yaitu eksekutif saja. Dalam negara yang menganut paham pemerintah arti luas, untuk menciptakan keadilan, kekuasaan yudikatif dibedakan dengan, dibagi menjadi, kemudian dipisahkan dari kekuasaan eksekutif–legislatif. Sedangkan dalam negara yang menganut paham kekuasaan dalam arti sempit, guna menciptakan keseimbangan (*balance of power*) dan saling mengecek (*check and balance*), kekuasaan legislatif dibedakan dengan, dibagi menjadi, dan kemudian dipisahkan dari kekuasaan eksekutif (*trias politica*).

Berkaitan dengan hal di atas, Taliziduhu Ndraha (2003) memberikan contoh kasus pada negara Indonesia. Ketika pemerintahan negara Indonesia berdiri, lembaga (organisasi) nyalah yang terbentuk sehingga timbul anggapan bahwa segala sesuatu yang dilakukan oleh lembaga yang disebut pemerintah itulah pemerintahan yang *legal* dan *legitimate*, dan apa pun hasilnya itulah produk pemerintahan. Logika atau model ini juga digunakan dalam analisis kepemimpinan. Mula-mula diidentifikasi siapa atau lembaga mana yang secara formal disebut pemimpin dan aktivitasnya itulah kepemimpinan. Pembentukan pemerintah(an) berdasarkan kesepakatan atau kontrak sosial (pemerintahan yang demokratik) tidak cocok dengan pola pemikiran tersebut. Definisi pemerintah harus di-*reinvent* melalui pendekatan fungsional atau produk.

Pendekatan fungsional atau produk bertolak dari kebutuhan manusia yang karena kondisi masyarakat masih sedemikian lemahnya dan tak berdaya (*powerless*) sehingga kebutuhan tersebut belum mampu mereka penuhi sendiri (barang dan jasa), juga bertolak dari kenyataan bahwa kepentingan yang satu cenderung merugikan kepentingan yang lain, dan produk yang karena sifatnya dan demi keadilan dan kemanusiaan, tidak dapat *diprovide* oleh lembaga privat atau masyarakat umum, melainkan semata-mata hanya oleh lembaga khusus dan khas (spesifik). Produk yang dimaksud adalah jasa publik yang dapat diprivatisasikan dan layanan *civil*. Proses penyediaan (*providing*) produk itu kepada setiap orang tepat pada saat diperlukan. Itulah yang disebut pemerintahan. Organ yang dianggap mampu menjalankan proses tersebut secara bertanggung jawab itulah yang disebut pemerintah.

C. TUGAS PEMERINTAH

Sebelum mengetahui tugas pemerintah, terlebih dahulu akan dikemukakan berbagai konsep atau definisi tentang pemerintah berdasarkan tinjauan pendekatan kelembagaan dan pendekatan produk yang telah dijelaskan pada subbagian materi sebelumnya. Konsep atau definisi pemerintah tersebut dapat diidentifikasi dalam beberapa pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Taliziduhu Ndraha (2003) berikut ini.

1. Badan publik, yaitu semua badan yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh rute *providing* suatu jasa atau layanan melalui otorisasi atau privatisasi.
2. Pemerintah dalam arti terluas adalah semua lembaga negara, seperti diatur dalam UU (konstitusi) suatu negara.
3. Pemerintah dalam arti luas adalah semua lembaga negara yang oleh konstitusi negara yang bersangkutan disebut sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Hal ini terdapat misalnya, di Indonesia di bawah UUD 1945; kekuasaan pemerintahan, meliputi fungsi legislatif dan fungsi eksekutif. Bahkan kepada presiden dilimpahkan “*concentration of power and responsibility*”.
4. Pemerintah dalam arti sempit, yaitu lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif saja.
5. Pemerintah dalam arti tersempit, yaitu lembaga negara yang memegang fungsi birokrasi. Birokrasi adalah aparat pemerintah yang diangkat atau ditunjuk dan bukan yang dipilih atau terpilih melalui pemilihan oleh lembaga perwakilan. Birokrasi dapat dianggap setara dengan, tetapi lebih luas daripada “pabrik” pada perusahaan.
6. Pemerintah dalam arti pelayan, diambil dari konsep *civil servant*. Di sini pemerintah dianggap sebagai sebuah warung (toko) dan pemerintah adalah pelayan yang melayani pelanggan (pembeli).
7. Pemerintah dalam konsep pemerintah pusat, yaitu pengguna kekuasaan negara pada tingkat pusat (tertinggi); pada umumnya dihadapkan pada konsep pemerintah daerah.
8. Pemerintah dalam konsep pemerintah daerah. Berbeda dengan pemerintah pusat yang dianggap mewakili negara, pemerintah daerah dianggap mewakili masyarakat karena daerah adalah masyarakat hukum yang tertentu batas-batasnya.

9. Pemerintah dalam konsep pemerintah wilayah. Pemerintah dalam arti ini dikenal dalam negara yang menggunakan asas dekonsentrasi dan desentralisasi, contohnya Indonesia di bawah UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Kekuasaan (urusan) pusat di daerah dikelola oleh pemerintah wilayah.
10. Pemerintah dalam konsep pemerintahan dalam negeri. Konsep ini berasal dari tradisi pemerintahan Belanda (*binnenlandsbestuur*, BB, pamong praja).
11. Pemerintah dalam konteks ilmu pemerintahan adalah semua lembaga yang dianggap mampu (normatif) atau secara empirik memproses jasa publik dan layanan *civil*.

Salah satu posisi dan peran pemerintah ditinjau dari pendekatan produk adalah pemerintah sebagai konsumen. Produk-produk yang diperintah yang dikonsumsi oleh pemerintah, antara lain informasi, inspirasi, dukungan (mosi percaya) dan yang dinilainya tertinggi adalah suara (*vote*). Sebaliknya, pemerintah juga adalah produser, penjual, dan distributor; produk yang dijual atau dihasilkan adalah barang dan jasa publik yang tidak dapat diprivatisasikan atau disediakan oleh lembaga privat dan masyarakat; serta layanan *civil*.

Ryaas Rasyid (1996) mengemukakan bahwa tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem keterlibatan masyarakat dalam menjalani kehidupannya yang wajar. Pemerintah modern pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Ryaas Rasyid (1996) adalah sebagai berikut.

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan luar, menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara tata tertib dengan mencegah terjadinya *gontok-gontokan* di antara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apa pun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apa pun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama harus tercermin melalui keputusan-keputusan, di mana konstitusi dan hukum yang berlaku

dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta di mana perselisihan bisa didamaikan.

4. Melakukan pekerjaan/urusan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Berdasarkan uraian di atas maka tugas pemerintah adalah mengatur dan melayani masyarakat. Tugas pengaturan lebih menekankan kekuasaan yang melekat pada jabatan birokrasi. Sedangkan tugas melayani menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, serta memberikan kepuasan kepada publik.

D. PERAN DAN FUNGSI PEMERINTAH

Salah satu pendapat yang berhubungan dengan peran pemerintah di antaranya dikemukakan oleh Bintoro Tjokroamidjojo bahwa peran pemerintah terutama ditujukan dalam dua bidang, yaitu memberikan pengarahan dan bimbingan serta menciptakan iklim yang sehat bagi perkembangan kegiatan masyarakat itu sendiri.

Menurutnya, peran serta fungsi pemerintah terhadap perkembangan masyarakat tergantung pada beberapa hal, antara lain filsafat hidup masyarakat dan filsafat politik masyarakat tersebut. Ada negara yang memberikan kebebasan cukup besar kepada anggota-anggota masyarakat untuk menumbuhkan perkembangan masyarakat sehingga pemerintah diharapkan tidak terlalu banyak campur tangan dalam kegiatan masyarakat itu sendiri. Pada masa lampau dalam bentuknya yang ekstrim, hal ini didukung oleh filsafat kemasyarakatan "Laissez Faire". Namun, ada pula negara di mana filsafat hidup bangsanya menghendaki negara dan pemerintah memimpin bahkan mengurus hampir segala sesuatu dalam kehidupan masyarakat bangsa tersebut. Filsafat politik sosialis yang tradisional mendasari orientasi semacam

itu. Hal tersebut berkaitan dengan suatu pandangan bahwa pemerintah sebagai pemegang mandat kepercayaan untuk mengusahakan kepentingan masyarakat secara keseluruhan harus mengusahakan pula keadilan. Hal ini perlu dinyatakan dengan tetap memperhatikan kepentingan golongan yang lemah (kedudukan ekonominya).

Mengenai cara pelaksanaan peran pemerintah tersebut, Awaludin Djamin mengungkapkan bahwa terdapat klasifikasi cara pelaksanaannya, yaitu:

1. fungsi pengaturan (produknya berupa berbagai peraturan) yang terbagi atas: penentuan kebijakan, pemberian pengarahan dan bimbingan, pengaturan melalui perjinan, serta pengawasan;
2. pemilihan sendiri dari usaha-usaha ekonomi atau sosial yang penyelenggaraannya dapat dilakukan sendiri atau oleh swasta.

Sementara itu Ryaas Rasyid mengemukakan bahwa fungsi pemerintahan terdiri dari fungsi-fungsi pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*).

Fungsi pemerintah dalam pelayanan publik tidak lepas dari hakikat tujuan negara pada mulanya, yaitu mengatur berbagai kepentingan masyarakat agar tidak terjadi benturan antara masyarakat itu sendiri. Kemudian seiring semakin kompleksnya kebutuhan masyarakat maka negara memerlukan suatu institusi yang mengatur kepentingan itu. Hal ini diungkapkan oleh Ryaas Rasyid (1996) bahwa pemerintah merupakan personifikasi negara, sedangkan birokrasi dan aparaturnya merupakan personifikasi pemerintah. Ungkapan tersebut mungkin terlalu sederhana dan tidak dapat dipungkiri bahwa pihak yang paling aktif dalam kegiatan pengelolaan kekuasaan negara sehari-hari adalah birokrasi yang berperan sebagai pelaksana keputusan-keputusan yang dirumuskan oleh pemimpin politik.

Berkaitan dengan fungsi pemberdayaan, Taliziduhu Ndraha (2003) mengungkapkan bahwa pemberdayaan dapat ditinjau dalam arti *empowering* dan dalam arti *enabling*. Dalam arti *empowering*, pemberdayaan, yaitu pemberian hak atau kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan dan memperjuangkan aspirasinya atau menentukan masa depannya, jadi bersifat politik. Dalam arti *enabling*, pemberdayaan, yaitu proses belajar untuk meningkatkan *ability*, *capacity*, dan *capability* masyarakat untuk melakukan sesuatu demi menolong diri mereka sendiri dan memberi sumbangan sebesar mungkin bagi integritas nasional.

Sedangkan fungsi pembangunan (*development*), Taliziduhu Ndraha (2003) berpendapat bahwa fungsi pembangunan bukanlah fungsi hakiki pemerintahan, melainkan fungsi *ad interim*, sementara masyarakat belum mampu membangun diri sendiri. Konsep *development* hanya dikenakan pada "Dunia Ketiga", dikelola menurut *development administration* yang diajarkan oleh negara-negara donor (negara maju) kepada kliennya di seluruh dunia. Tanpa pinjaman (hutang), tidak ada pembangunan.

Selanjutnya, Taliziduhu Ndraha (2003) menjelaskan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi dasar, yaitu fungsi primer atau fungsi pelayanan dan fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan. Fungsi primer, yaitu fungsi pemerintah sebagai *provider* (penyedia) jasa-jasa publik yang tidak diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan *civil* dan layanan birokrasi. Fungsi sekunder, yaitu sebagai *provider* kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri.

E. WEWENANG PEMERINTAH

Wewenang atau kewenangan adalah padanan kata *authority*, yaitu *the power or right delegated or given; the power of judge, act or command*. Wewenang adalah kekuasaan yang sah.

Menurut Max Weber yang dikutip Ndraha (2003), ada tiga macam tipe ideal wewenang, yaitu sebagai berikut.

1. Wewenang tradisional, yaitu wewenang yang dimiliki seseorang karena diperolehnya secara tradisional, misalnya seorang raja memiliki wewenang tertentu yang tidak dimiliki orang lain karena berdasarkan tradisi ia memang memiliki wewenang tersebut dan rakyat mematuhi/mengakukannya.
2. Wewenang kharismatik, yaitu wewenang yang dimiliki seseorang karena orang tersebut memiliki kharisma, biasanya diperoleh secara supranatural. Misalnya seorang kyai/pemuka agama/tokoh masyarakat yang diangkat jadi pemimpin dan apa yang dikatakan dan dilakukannya selalu diikuti oleh pengikut-pengikutnya.
3. Wewenang legal-rasional, yaitu wewenang yang dimiliki seseorang karena diperolehnya secara legal dan rasional yang biasanya didominasi oleh semangat *formalistic-impersonality*. Wewenang legal-rasional inilah yang menjadi basis wewenang pemerintahan.

Pandangan *formalistic-impersonality* yang merupakan basis wewenang pemerintahan ini, berubah terutama sejak Chester I. Barnard mengembangkan konsep baru tentang wewenang. Barnard berpendapat bahwa batu ujian mutlak buat suatu bangunan birokrasi adalah *whether orders are accepted by those who receive them* dan tidak pada paradigma *hierarchical, top to bottom model of authority* atau semacamnya. Jadi, yang penting bukan prinsip bahwa bawahan harus mematuhi perintah atasan, tetapi apakah bawahan bersedia menjalankan tugas yang diperintahkan kepadanya. Kesiediaan itu dibangun antarpihak yang bersangkutan.

Warren B. Brown dan Dennis J. Moberg sebagaimana dikutip oleh Taliziduhu Ndraha (2003) mendefinisikan wewenang sebagai *institutionalized form of power vested in a position or office* dan menjelaskan mengapa perintah atau aturan dari pihak yang berwenang ditolak atau diterima. Kerangka pemikiran itu akhirnya bermuara pada prinsip bahwa penggunaan wewenang harus dapat dipertanggungjawabkan.

F. KEWAJIBAN PEMERINTAH

Taliziduhu Ndraha (2003) mengemukakan bahwa apabila wewenang terkait dengan tanggung jawab maka kewajiban terkait dengan hak (*right*), sedangkan hak berkaitan pula dengan posisi (kedudukan). Dalam hubungan pemerintahan, hak pihak yang satu merupakan kewajiban bagi pihak yang lain. Hubungan itu lahir sebagai akibat suatu konsensus, kesepakatan atau perjanjian. Dari sebuah janji lahir hak dan kewajiban, baik searah maupun bolak-balik. Juga dari sebuah status, lahir kewajiban di satu pihak, dan hak di pihak lain. Misalnya, status yang disebut dalam ungkapan *noblesse oblige, nobility obliges*, yaitu *the moral obligation of the rich or highborn to display honorable or charitable conduct*. Kaum miskin dan rakyat kebanyakan berhak mendapat perlakuan terhormat dan kepedulian dari kaum berada dan kaum bangsawan. Namun, tidak sebaliknya: kepedulian kaum *nobility* zaman sekarang (zaman demokrasi) tidak harus dibayar oleh pihak lain, itu sebagai imbalan (kepada kaum *nobility*). Hubungan hak dan kewajiban itu hanya searah, tidak bolak-balik. Misalnya, seorang ayah berkewajiban memberi anaknya makan, lepas dari perilaku anaknya karena posisinya sebagai ayah.

Dalam konteks pemerintahan, pemerintah berkewajiban melayani masyarakat (layanan *civil*) karena statusnya sebagai pemerintah yang memiliki kekuasaan nyata dan langsung. Kewajiban ini sementara bersegi dua. Lebih

lanjut, kewajiban bisa lahir dari perintah. Seorang yang mendapat tugas wajib menjalankan tugas dengan sebaik-baiknya. Jadi, sejauh bahasan di atas, ada tiga sumber kewajiban, yaitu janji (komitmen), status, dan perintah (mandat).

Janji wajib dipenuhi (penuh, total, lengkap, sempurna), ditepati (tepat, persis), dan ditunaikan (tunai, bukan hutang). Dalam bahasa Belanda, *prestatie* (prestasi) berarti penunaian, pelunasan. Seseorang disebut berprestasi apabila ia berhasil menepati janji; jika tidak, ia dianggap *wanprestatie*. Jika ia berprestasi, ia bisa mendapat imbalan atau *contraprestatie*. Jika pemerintahan dianggap sebagai proses penepatan atau penunaian janji maka konsep *prestatie* dapat digunakan sebagai instrumen evaluasi kinerja pemerintahan.

Pemerintah berjanji (*committed*) tatkala ia dengan kehendaknya bebas menerima jabatan pemerintahan di bawah sumpah. Agar dapat diukur, janji harus dirumuskan dan ditetapkan sampai pada derajat operasional, dan jika perlu, penafsiran dilakukan bersama dan langsung dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Dalam hal ini antara pemerintah dengan yang diperintah tanpa melalui lembaga perwakilan. Janji dianggap (telah) ditunaikan jika proses penepatan janji itu, yaitu pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak yang diperintah (konsumer). Lembaga yang menandai akseptabilitas pertanggungjawaban adalah lembaga yang disebut mosi percaya dan sebaliknya mosi tidak percaya.

Pemerintahan yang *legimate* adalah pemerintahan yang ternyata mampu membuktikan janjinya melalui pertanggungjawaban yang dapat diterima oleh yang diperintah pada tingkat tertentu. Oleh karena itu, *event* terpenting yang perlu dibesarkan buat setiap pelaku pemerintahan bukanlah pemangkuan tugas tertentu melalui *sowan* cium tangan dan pesta kemenangan mendapat jabatan, tetapi apa yang terjadi pada akhir masa jabatan atau akhir hayat, melalui evaluasi masyarakat.

G. TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH

Tanggung jawab (*responsibility*) berasal dari kata latin *respons (us)*. Kata ini berkaitan dengan kata latin lainnya *respondere, to respond*, dan *spondere, to pledge, promise*. *Responsible* berarti *answerable or accountable, as for something within one's power and control*". *Responsibility* berarti *the state or fact of being responsible*, dan *a particular burden of obligation upon a person who is responsible*. Tanggung jawab merupakan salah satu mata rantai dan mata rantai terpenting yang menghubungkan perintah, janji (*commitment*) dan

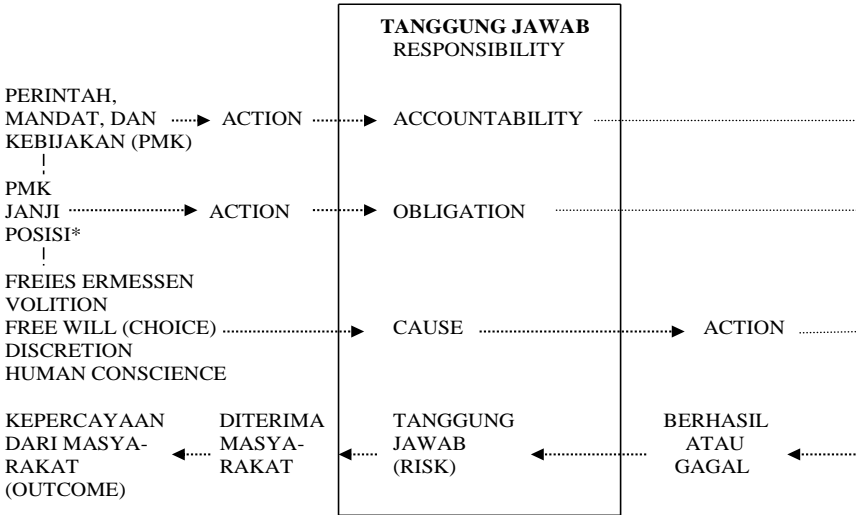
status, dengan percaya dalam hubungan pemerintahan. Oleh karena itu, sangat penting untuk dipelajari. Menurut Taliziduhu Ndraha (2003), ada dua sumber utama teoritik tentang tanggung jawab, yaitu di sektor publik dan di sektor swasta/privat.

Mengenai tanggung jawab di sektor publik, Spiro sebagaimana dikutip oleh Taliziduhu Ndraha (2003) memberikan arti *responsibility* sebagai *accountability* (perhitungan), sebagai *obligation* (kewajiban), dan sebagai *cause* (penggerak, *acts*). *Accountability* menunjukkan sejauh mana seorang pelaku pemerintahan terbukti mampu menjalankan tugas atau perintah yang diamanatkan kepadanya, menurut cara, alat dan tingkat pencapaian sasaran yang telah ditetapkan; terlepas dari persoalan, apakah ia menyetujui perintah itu atau ia merasa terpaksa, dipaksa, harus, atau karena tiada pilihan; dan dalam pada itu ia harus menerima risikonya. *Obligativeness* atau *obligedness* menunjukkan sejauh mana seorang pelaku pemerintahan menepati, menunaikan, dan memenuhi janji (*pledge, commitment, sense of duty*, lahir dari kesepakatannya, kepada Tuhan, alam, masyarakat dan dirinya sendiri).

Pada suatu saat, siap menunaikan kewajiban-kewajiban yang lahir atau akibat dari status (kedudukan dan posisi) sebagai pemerintah dan sejauh mana ia bersedia memikul sanksi, dampak atau risikonya. *Causativeness* menunjukkan sejauh mana tingkat kepedulian yang menggerakkan seorang pelaku pemerintahan terlepas dari (tinggi rendah) statusnya atau jabatannya untuk bertindak atas inisiatif sendiri (*freies ermesen, discretion*) berdasarkan pilihan-bebas (*free will*) dalam menghadapi suatu masalah atau perubahan dan siap menanggung segala risiko atau akibatnya.

Sedangkan berkaitan dengan tanggung jawab di sektor privat, Carroll sebagaimana dikutip Taliziduhu Ndraha (2003) berusaha meletakkan *responsibility* itu sebagai satu di antara tiga tahap pemikiran tentang peran sosial perusahaan dalam masyarakat. Tahap pertama, *largely defensive (social obligation)*, tahap kedua *somewhat more reactive (social responsiveness)*, dan tahap ketiga *anticipatory and preventive (social responsiveness)*. Jadi, menurut Carroll tingkat pertanggungjawaban yang tertinggi adalah *responsiveness*: pemerintahan yang responsif atau antisipatif, bukan yang reaktif. Namun, jika definisi Spiro diperhatikan yang dimaksud sebagai *responsibility* oleh Spiro sama dengan yang dimaksud *responsiveness* oleh Carroll. Pertanggungjawaban adalah proses, janji adalah *input* dan selangkah lagi dari tanggung jawab sebagai *output* adalah percaya sebagai *outcome* pertanggungjawaban.

Untuk lebih jelasnya, rekonstruksi konsep tanggung jawab dapat dilihat dalam gambar berikut ini.



* Lepas dari tinggi rendah, struktural atau tidak

Sumber: Ndraha, *Kybernology* 1, (2003: 95)

Gambar 1.2
Rekonstruksi Tanggung Jawab sebagai *Accountability*,
Obligation, dan *Cause*

H. GOVERNMENT DAN GOVERNANCE

Secara leksikografik sebagaimana diungkapkan oleh Taliziduhu Ndraha (2003), pemerintah dalam bentuk kata kerja berasal dari kata latin, *gubernare* atau bahasa Gerika (bahasa Yunani), *kybernan* artinya mengemudikan. Dalam bahasa Inggris, *govern* artinya memerintah. Jadi, memerintah di sini berarti mengemudikan. Kata bendanya dalam bahasa latin, *gubernantia* dan dalam bahasa Inggris, *governance* menunjukkan metode atau sistem pengemudian atau manajemen organisasi. Kata kerja *govern* digunakan di lapangan politik, kata bendanya menjadi *government*. *Governance* lebih sebagai gejala sosial, sedangkan *government* sebagai gejala politik.

Dewasa ini ada kecenderungan untuk mengembalikan makna pemerintahan dari *government* ke *governance* (yang lebih luas), sekurang-kurangnya menghidupkan *governance* di samping *government*. Misalnya, melalui konsep *good governance*.

Sebelum melangkah kepada pengertian *governance*, kita harus mengetahui perbedaan konsepsi yang mendasar antara *governance* dan *government*, karena dua hal ini sangat berkaitan satu sama lain.

Menurut Sedarmayanti, *government* atau pemerintah dalam bahasa Inggris diartikan sebagai *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in nation, state, city, etc* artinya pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara: negara bagian, kota, dan sebagainya. Bisa juga berarti *the governing body of a nation, state, city, etc* artinya lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, kota dan sebagainya.

Sedangkan istilah *governance* atau pemerintahan, yaitu *the act, fact, manner of governing* artinya tindakan, fakta, pola, dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, *governance* adalah suatu kegiatan (proses), sebagaimana pendapat Kooiman yang dikutip oleh Sedarmayanti bahwa *governance* lebih merupakan proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut.

Istilah *governance* tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan, penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila terdapat istilah *public governance*, *private governance*, *corporate governance*, dan *banking governance*. *Governance* sebagai terjemahan dari pemerintahan kemudian berkembang menjadi populer dengan sebutan pemerintahan, sedangkan praktik terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (*good governance*).

Prinsip dasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan (*governance*) dengan pola pemerintahan yang tradisional adalah terletak pada adanya tuntutan yang demikian kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat semakin ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya.

Sadu Wasistiono (2003) menyebutkan beberapa perbedaan antara istilah *governance* dan *government* sebagaimana dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1.1
Perbandingan Istilah *Government* dan *Governance*

NO	UNSUR PERBANDINGAN	KATA GOVERNMENT	KATA GOVERNANCE
1	Pengertian	Dapat berarti badan/ lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh suatu organ tertinggi dalam suatu negara	Dapat berarti cara, penggunaan atau pelaksanaan
2	Sifat Hubungan	Hierarkis, dalam arti yang memerintah di atas, sedangkan warga negara yang diperintah di bawah	Heterarkis, dalam arti ada kesetaraan kedudukan dan hanya berbeda dalam fungsi
3	Komponen yang Terlibat	Sebagai subyek hanya ada satu, yaitu institusi pemerintahan	Ada tiga komponen yang terlibat, yaitu: sektor publik (pemerintah), sektor swasta, dan masyarakat
4	Pemegang Peranan	Sektor pemerintah	Semua memegang peran sesuai dengan fungsi masing-masing
5	Efek yang Diharapkan	Kepatuhan warga negara	Partisipasi warga negara
6	Hasil Akhir yang Diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai warga negara maupun warga masyarakat

Sumber: Wasistiono, Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, (2003: 32)

Menurut UNDP, *governance* atau pemerintahan memiliki tiga domain, yaitu:

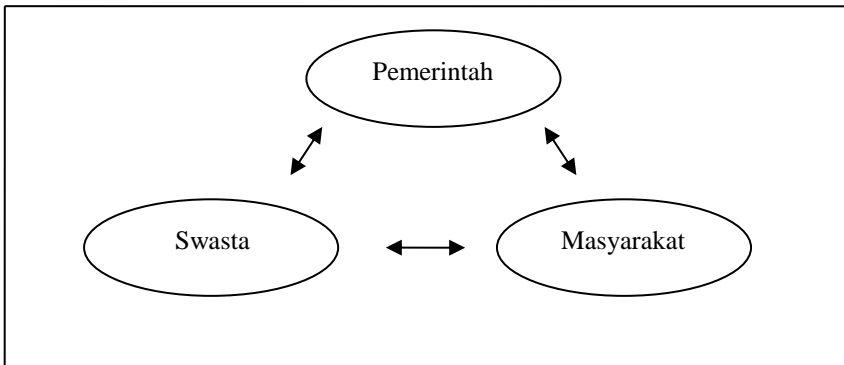
- a. negara atau pemerintahan (*state*);
- b. sektor swasta atau dunia usaha (*private sector*);
- c. masyarakat (*society*);

Ketiga domain tersebut berada dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan masyarakat. Sektor pemerintahan lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian, dan pengawasan. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktivitas di bidang ekonomi. Sedangkan sektor masyarakat merupakan obyek sekaligus subyek

dari pemerintah maupun sektor swasta, karena di dalam masyarakatlah terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi maupun sosial budaya.

Lebih lanjut UNDP yang dikutip Sedarmayanti menyatakan bahwa *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*), yaitu *economic governance*, meliputi proses pembuatan keputusan (*decision making processes*) yang memfasilitasi terhadap *equity, property* dan *quality of live*; *political governance*, yaitu proses keputusan untuk formulasi kebijakan; dan *administrative governance*, yaitu sistem implementasi proses kebijakan.

Untuk lebih jelasnya, berikut ini adalah gambar interaksi sosial politik dan ekonomi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam konsep *governance*.



Sumber: Widodo, *Good Governance*, (2001: 38)

Gambar 1.3
Interaksi dalam Kerangka Kepemerintahan

Dari konsep *governance*, muncul konsep *good governance* (kepemerintahan yang baik). Berbagai ungkapan teoritik sering dilekatkan pada bentuk dan isi penyelenggaraan pemerintahan yang baik, seperti *responsible, accountable, controllable, transparency, limitable*, dan lain-lain. Prinsip dasar yang melandasi perbedaan konsepsi pemerintahan (*governance*) dengan pola pemerintahan yang tradisional adalah terletak pada adanya tuntutan yang demikian kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat semakin ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya.

Mengenai konsep *good governance*, UNDP mendefinisikan bahwa *good governance* sebagai proses yang meningkatkan interaksi konstruktif di antara domain-domainnya dengan tujuan untuk menciptakan dan memelihara kebebasan, keamanan, dan kesempatan bagi adanya aktivitas swasta yang produktif. Oleh karena itu, *good governance* juga mengutamakan partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan efektivitas, serta memperlakukan semua sama.

Good governance sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat, berorientasi kepada dua hal, yaitu:

- a. orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional;
- b. pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien melakukan upaya pencapaian tujuan nasional.

Adapun ciri *good governance* menurut IMF yang dikutip oleh Laode Ida (2002) meliputi:

1. keterlibatan dan tanggung jawab pemerintah harus jelas;
2. informasi tentang aktivitas pemerintah harus terbuka bagi publik (masyarakat luas);
3. persiapan anggaran, keputusan dan laporannya harus dilakukan secara terbuka; dan
4. informasi fiskal harus menjamin kejujuran yang bersifat independen.

Ciri-ciri *good governance* tersebut melahirkan prinsip-prinsip yang dapat dijadikan indikator dalam penerapan *good governance*, sebagaimana diungkapkan oleh UNDP berikut ini.

1. Partisipasi (*participation*)
Setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki atau perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasi masing-masing.
2. Aturan hukum (*rule of law*)
Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan, dan dipatuhi secara utuh (*impartially*), terutama aturan hukum tentang HAM.
3. Transparansi (*transparency*)
Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
4. Daya tanggap (*responsiveness*)

Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).

5. Berorientasi konsensus (*consensus orientation*)
Kepemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai pihak kepentingan yang berbeda untuk mencapai kepentingan masing-masing pihak dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.
6. Berkeadilan (*equity*)
Kepemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang sama baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
7. Efektivitas dan efisiensi (*effectiveness and efficiency*)
Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber yang tersedia.
8. Akuntabilitas (*accountability*)
Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani melalui pertanggungjawaban kepada publik, sebagaimana kepada para pemilik (*stakeholders*).
9. Visi strategik (*strategic vision*)
Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia (*human development*), bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.
10. Saling keterbukaan (*interrelated*)
Keseluruhan prinsip *good governance* tersebut adalah saling memperkuat dan saling terkait (*mutually reinforcing*) dan tidak berdiri sendiri.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan terbentuknya pemerintah atau pemerintahan ditinjau dari pendekatan fungsional atau produk!
- 2) Kemukakan tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Ryaas Rasyid dan tugas pemerintah secara umumnya!
- 3) Jelaskan konsep tanggung jawab ditinjau dari sektor publik dan sektor privat menurut Taliziduhu Ndraha dan gambarkan pula rekonstruksi tanggung jawab tersebut!
- 4) Jelaskan perbedaan antara istilah *government* dengan *governance* menurut Sadu Wasistiono!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Terbentuknya pemerintah atau pemerintahan menurut pendekatan fungsional atau produk bertolak dari kebutuhan manusia karena kondisi masyarakat masih sedemikian lemahnya dan tak berdaya (*powerless*) sehingga kebutuhan tersebut belum mampu mereka penuhi sendiri (barang dan jasa), juga bertolak dari kenyataan bahwa kepentingan yang satu cenderung merugikan kepentingan yang lain, dan produk yang karena sifatnya dan demi keadilan dan kemanusiaan, tidak dapat *diprovide* oleh lembaga privat atau masyarakat umum, melainkan semata-mata hanya oleh lembaga khusus dan khas (spesifik). Produk yang dimaksud adalah jasa publik yang dapat diprivatisasikan dan layanan *civil*. Proses penyediaan (*providing*) produk itu kepada setiap orang tepat pada saat diperlukan. Itulah yang disebut pemerintahan. Organ yang dianggap mampu menjalankan proses tersebut secara bertanggung jawab itulah yang disebut pemerintah.
- 2) Tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Ryaas Rasyid adalah sebagai berikut.
 - a) Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan luar, menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah melalui cara-cara kekerasan.

- b) Memelihara tata tertib dengan mencegah terjadinya *gontok-gontokan* di antara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apa pun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
- c) Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apa pun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama harus tercermin melalui keputusan-keputusan, di mana konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta di mana perselisihan bisa didamaikan.
- d) Melakukan pekerjaan atau urusan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga nonpemerintah atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
- e) Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
- f) Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.
- g) Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Berdasarkan uraian di atas, tugas pemerintah adalah mengatur dan melayani masyarakat. Tugas pengaturan lebih menekankan kekuasaan yang melekat pada jabatan birokrasi. Sedangkan tugas melayani menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, serta memberikan kepuasan kepada publik.

- 3) Menurut Taliziduhu Ndraha, ada dua sumber utama teoritik tentang tanggung jawab, yaitu di sektor publik dan di sektor swasta atau privat. Mengenai tanggung jawab di sektor publik, Spiro sebagaimana dikutip oleh Taliziduhu Ndraha memberikan arti *responsibility* sebagai *accountability* (perhitungan), sebagai *obligation* (kewajiban), dan sebagai *cause* (penggerak, *acts*). *Accountability* menunjukkan sejauh mana seorang pelaku pemerintahan terbukti mampu menjalankan tugas atau perintah yang diamanatkan kepadanya, menurut cara, alat, dan tingkat pencapaian sasaran yang telah ditetapkan; terlepas dari persoalan, apakah ia menyetujui perintah itu atau ia merasa terpaksa, dipaksa, harus, atau karena tiada pilihan; dan dalam pada itu ia harus menerima risikonya.

Obligativeness atau *obligedness* menunjukkan sejauh mana seorang pelaku pemerintahan menepati, menunaikan, dan memenuhi janji (*pledge, commitment, sense of duty*, lahir dari kesepakatannya, kepada Tuhan, alam, masyarakat dan dirinya sendiri). Pada suatu saat, siap menunaikan kewajiban-kewajiban yang lahir atau akibat dari status (kedudukan/posisi) sebagai pemerintah, dan sejauh mana ia bersedia memikul sanksi, dampak atau risikonya. *Causativeness* menunjukkan sejauh mana tingkat kepedulian yang menggerakkan seorang pelaku pemerintahan terlepas dari (tinggi rendah) statusnya atau jabatannya, untuk bertindak atas inisiatif sendiri (*freies ermesen, discretion*) berdasarkan pilihan-bebas (*freewill*) dalam menghadapi suatu masalah atau perubahan dan siap menanggung segala risiko atau akibatnya.

Sedangkan berkaitan dengan tanggung jawab di sektor privat, Carroll sebagaimana dikutip Taliziduhu Ndraha berusaha meletakkan *responsibility* itu sebagai satu di antara tiga tahap pemikiran tentang peran sosial perusahaan dalam masyarakat. Tahap pertama, *largely defensive (social obligation)*, tahap kedua *somewhat more reactive (social responsiveness)*, dan tahap ketiga *anticipatory and preventive (social responsiveness)*. Jadi, menurut Carroll tingkat pertanggungjawaban yang tertinggi adalah *responsiveness*: pemerintahan yang responsif atau antisipatif, bukan yang reaktif. Namun jika definisi Spiro diperhatikan yang dimaksud sebagai *responsibility* oleh Spiro sama dengan yang dimaksud *responsiveness* oleh Carroll. Pertanggungjawaban adalah proses, janji adalah *input*, dan selangkah lagi dari tanggung jawab sebagai *output* adalah percaya sebagai *outcome* pertanggungjawaban.

- 4) Sadu Wasistiono menyebutkan beberapa perbedaan antara istilah *governance* dengan *government* sebagaimana dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1.2
Perbandingan Istilah *Government* dan *Governance*

NO	UNSUR PERBANDINGAN	KATA GOVERNMENT	KATA GOVERNANCE
1	Pengertian	Dapat berarti badan/ lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh suatu organ tertinggi dalam suatu negara.	Dapat berarti cara, penggunaan atau pelaksanaan.
2	Sifat Hubungan	Hierarkis, dalam arti yang memerintah di atas, sedangkan warga negara yang diperintah di bawah.	Heterarkis, dalam arti ada kesetaraan kedudukan dan hanya berbeda dalam fungsi.
3	Komponen yang Terlibat	Sebagai subyek hanya ada satu, yaitu institusi pemerintahan.	Ada tiga komponen yang terlibat, yaitu sektor publik (pemerintah), sektor swasta, dan masyarakat.
4	Pemegang Peranan	Sektor Pemerintah.	Semua memegang peran sesuai dengan fungsi masing-masing.
5	Efek yang Diharapkan	Kepatuhan warga negara.	Partisipasi warga negara.
6	Hasil Akhir yang Diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara.	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai warga negara maupun warga masyarakat.

Sumber: Wasistiono, Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, (2003: 32)



RANGKUMAN

Setelah mengerjakan Latihan 1, bacalah rangkuman kegiatan belajar 1 berikut ini sehingga Anda merasa siap untuk mengerjakan Tes Formatif 1!

1. Pada dasarnya pengertian pemerintah dapat dibedakan dengan pengertian pemerintahan. Pemerintah merupakan organ atau perlengkapan atau alat-alat yang memerintah atau kekuasaan untuk memerintah, sedangkan pemerintahan lebih mengacu pada perbuatan memerintah. Pemerintah di sini juga menunjukkan arti badan atau lembaga yang dan pemerintahan menunjukkan arti fungsinya.

2. Teori *living organism* meninjau terbentuknya pemerintah atau pemerintahan sebagai berikut.
Negara dianggap sebagai organisme hidup yang kepalanya adalah pemerintah dan anggotanya adalah rakyat. Kegiatan pemerintah itulah pemerintahan. Teori ini dapat digunakan untuk menerangkan terbentuknya sistem politik yang puncak perkembangannya adalah negara. Kekuasaan negara adalah untuk digunakan. Sekelompok orang yang bertanggungjawab atas penggunaan kekuasaan (*exercising power*) disebut pemerintah. Pada satu pihak, pada saat dan dalam masyarakat tertentu, pemerintah yang demikian, dianggap *given*, konstitusional, normatif dan ideal, *legitimate* dan *legal*. Dari legalitas hukum dan legitimasi politik apa pun yang dilakukan oleh lembaga yang disebut pemerintah itu, itulah pemerintahan, dan apa pun, bagaimanapun kinerjanya, harus diterima oleh rakyat.
Bagi ilmu pemerintahan, *input* proses pemerintahan bukanlah legalitas dan legitimasi, melainkan janji dan komitmen, baik pada Tuhan, diri sendiri maupun pada masyarakat yang dinyatakan tatkala yang bersangkutan berdasarkan kehendak-bebas mengangkat sumpah dan membubuhkan tanda tangan pada naskah kontrak. *Outputnya* adalah kepercayaan (*trust, legitimacy*) masyarakat terhadap pemerintah. Lembaga yang disebut pemerintah terbentuk berdasarkan komitmen itu. Dilihat dari sudut ini, pemerintahan adalah proses penepatan janji. Legitimasi seorang pejabat diukur dengan fakta, sejauh mana ia menepati janji (instrumen untuk mengukur hal ini harus dibuat pada saat janji dirumuskan).
3. Ryaas Rasyid mengemukakan bahwa fungsi pemerintahan terdiri dari fungsi-fungsi pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Sedangkan menurut Taliziduhu Ndraha Pemerintah memiliki dua fungsi dasar, yaitu fungsi primer atau fungsi pelayanan dan fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan. Fungsi primer, yaitu fungsi pemerintah sebagai *provider* (penyedia) jasa-jasa publik yang tidak diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan *civil*, dan layanan birokrasi. Fungsi sekunder, yaitu sebagai *provider* kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri.
4. Menurut Max Weber, ada tiga macam tipe ideal wewenang, yaitu:
 - a. wewenang tradisional;
 - b. wewenang kharismatik;
 - c. wewenang legal-rasional.Wewenang legal-rasional merupakan wewenang yang dimiliki seseorang karena diperolehnya secara legal dan rasional yang biasanya didominasi oleh semangat *formalistic-impersonality*.

Wewenang legal-rasional inilah yang menjadi basis wewenang pemerintahan.

5. Menurut UNDP, *governance* atau pemerintahan memiliki tiga domain, yaitu negara atau pemerintahan (*state*), sektor swasta atau dunia usaha (*private sector*), dan masyarakat (*society*). Ketiga domain tersebut berada dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan masyarakat. Sektor pemerintahan lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian, dan pengawasan. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktivitas di bidang ekonomi. Sedangkan sektor masyarakat merupakan obyek sekaligus subyek dari pemerintah maupun sektor swasta, karena di dalam masyarakatlah terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi maupun sosial budaya.



TES FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Penyelenggaraan pemerintahan dalam arti sempit dijalankan oleh lembaga
 - A. legislatif
 - B. eksekutif
 - C. yudikatif
 - D. legislatif, eksekutif

- 2) Bagi ilmu pemerintahan, *input* proses pemerintahan adalah janji dan komitmen. *Output*nya adalah kepercayaan (*trust, legitimacy*) masyarakat terhadap pemerintah. Lembaga yang disebut pemerintah terbentuk berdasarkan komitmen itu. Dilihat dari sudut ini maka pemerintahan adalah
 - A. fungsi pemerintah
 - B. kekuasaan yang dijalankan oleh pemerintah
 - C. proses penepatan janji
 - D. kegiatan pemerintah

- 3) Tugas pemerintah adalah mengatur dan melayani masyarakat. Tugas pengaturan lebih menekankan pada
 - A. kekuasaan yang melekat pada jabatan birokrasi
 - B. upaya mendahulukan kepentingan umum
 - C. peran pemerintah dalam mempermudah urusan publik
 - D. upaya memberikan kepuasan kepada publik

- 4) Berkaitan dengan fungsi pemberdayaan dari pemerintah, Taliziduhu Ndraha mengungkapkan bahwa pemberdayaan dapat ditinjau dalam arti
- accountability* dan *responsibility*
 - capability* dan *capacity*
 - transparansi* dan *responsivity*
 - empowering* dan *enabling*
- 5) Pemerintah memiliki dua fungsi dasar, yaitu fungsi primer atau fungsi pelayanan dan fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan. Fungsi primer, yaitu fungsi pemerintah sebagai
- fasilitator dalam meningkatkan *ability*, *capacity*, dan *capability* masyarakat
 - penyumbang sebesar mungkin bagi integritas nasional
 - provider* (penyedia) jasa-jasa publik yang tidak diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan civil dan layanan birokrasi
 - provider* (penyedia) kebutuhan dan tuntutan "yang diperintah" akan barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri
- 6) Wewenang legal-rasional merupakan wewenang yang dimiliki seseorang karena diperolehnya secara legal dan rasional yang biasanya didominasi oleh semangat
- formalistic-impersonality*
 - struktural-fungsional
 - personality-legimate*
 - kharismatik
- 7) Menurut Carroll tingkat pertanggungjawaban yang tertinggi dari pemerintah adalah
- responsiveness*
 - causativeness*
 - social obligation*
 - social responsibility*
- 8) Prinsip dasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan (*governance*) dengan pola pemerintahan yang tradisional adalah terletak pada adanya tuntutan
- peranan pemerintah harus sama besarnya dengan peranan sektor swasta
 - peranan pemerintah harus sama dengan peranan masyarakat dalam pembangunan

- C. peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat semakin ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya
 - D. peranan pemerintah harus ditingkatkan untuk memenuhi kepentingan masyarakat
- 9) Menurut Sadu Wasistiono, hasil akhir yang diharapkan dari *governance* adalah
- A. pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara
 - B. pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai warga negara maupun warga masyarakat
 - C. meningkatnya interaksi konstruktif di antara sektor privat dan sektor publik
 - D. tercipta dan terpeliharanya kebebasan, keamanan, dan kesempatan bagi adanya aktivitas swasta yang produktif
- 10) Prinsip-prinsip yang dapat dijadikan indikator dalam penerapan *good governance*, sebagaimana diungkapkan oleh UNDP berikut ini, kecuali
- A. partisipasi (*participation*) dan visi strategik (*strategic vision*)
 - B. akuntabilitas (*accountability*) dan daya tanggap (*responsiveness*)
 - C. manajemen konflik (*conflict management*) dan kejujuran (*honesty*)
 - D. transparansi (*transparency*) dan saling keterbukaan (*interrelated*)

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
 80 - 89% = baik
 70 - 79% = cukup
 < 70% = kurang

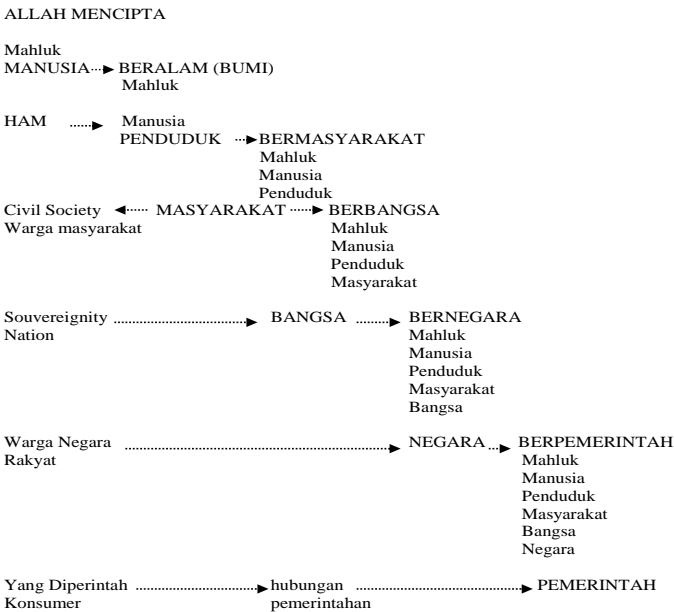
Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Perihal Yang Diperintah

A. PENGERTIAN YANG DIPERINTAH

Yang diperintah merupakan sebuah konsep yang substansinya dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Sumber: Ndraha, *Kybernology*, (2003:1)

Gambar 1.4
Konsep Yang Diperintah dalam Kerangka Berpikir Ilmu Pemerintahan

Menurut Taliziduhu Ndraha (2003), konsep yang diperintah mengandung nilai-nilai, antara lain makhluk, manusia, orang, penduduk, warga masyarakat, warga bangsa, rakyat, *sovereign*, warga negara, dan konsumen. Konsumer sendiri dapat juga dilihat sebagai konsep. Di dalam konsep konsumen terdapat

nilai-nilai pelanggan, *distribute* atau penerima, pembayar risiko, pemikul biaya, penanggung dampak negatif suatu tindakan pemerintah.

Mengenai konsep yang diperintah yang mengandung nilai-nilai makhluk, manusia, dan orang sebagaimana digambarkan di atas, Taliziduhu Ndraha menjelaskannya sebagai berikut.

1. Makhluk

Makhluk dapat dilihat sebagai ciptaan dapat juga dianggap sebagai produk proses evolusi. Jika manusia dipandang sebagai ciptaan maka tentu ada Sang Pencipta yang disebut Al Khalik. Hubungan antara Pencipta dengan makhluk ciptaan-Nya merupakan lahan subur bagi berbagai kepercayaan, kesadaran etik (etika pemerintahan), doktrin, dan teologi (teologi pemerintahan).

Implikasi konsep makhluk dalam ilmu pemerintahan sangat luas yang pada akhirnya menjadi sasaran kajian ekologi pemerintahan, antropologi pemerintahan, dan derivat lainnya.

2. Manusia

Manusia dapat diartikan sebagai sebuah konsep atau sebuah fakta, sebuah gagasan atau sebuah realitas, sebuah kelompok (*genus* dan *species*) atau seorang individu.

Dalam hubungan dengan lingkungannya, manusia merupakan suatu organisme hidup (*living organism*). Terbentuknya pribadi manusia dipengaruhi oleh lingkungannya, baik lingkungan vertikal (genetika, tradisi), horizontal (geografik, fisik, sosial), maupun historikal. Pada dasarnya lingkungan adalah lingkungan alam yang merupakan sumber daya alam (SDA). Antara manusia dengan lingkungannya terjadi interaksi. Dalam hubungan itu ada dua hal penting. *Pertama*, terjadi siklus pendukung kehidupan; dan *kedua*, terjadi dampak kegiatan manusia terhadap lingkungan. Kedua hal itu menjadi beban lingkungan sehingga pada suatu saat daya dukung lingkungan terhadap beban itu mendekati ambang batas toleransi atau menjadi nol. Sementara daya dukung lingkungan semakin terbatas bahkan merosot, angka pertumbuhan penduduk meningkat pesat. Akibatnya, lingkungan menjadi rebutan dan sumber konflik antarmanusia. Untuk melindungi umat manusia dari kepunahan, dibuat beberapa kesepakatan:

- a. lingkungan adalah milik bersama umat manusia;
- b. sekalian umat manusia dilahirkan merdeka dan sama dalam martabat dan hak-haknya;

- c. setiap orang berhak hidup, bebas menentukan pilihan, dan berhak mendapat pekerjaan.

Kesepakatan tersebut merupakan pokok-pokok yang tersurat dan tersirat dalam *Universal Declaration of Human Rights*.

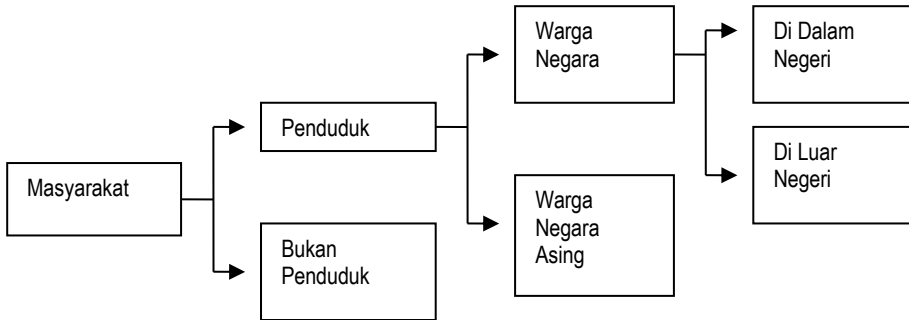
3. Orang

Istilah orang menunjukkan dua hal, yaitu satuan dan batasan manusia. Sebagai satuan, orang menunjukkan satuan manusia, misalnya dua orang, berbeda dengan binatang yang satuannya dinyatakan dengan ekor: dua ekor dan seterusnya. Sebagai atasan fungsinya membedakan; terdapat istilah orang Indonesia (pasal 6 ayat 1 UUD 1945), orang Sunda, orang tua dan seterusnya. Fungsi pembedaan dalam konsep orang di atas membawa muatan SARA. Perbedaan-perbedaan antar SARA itulah salah satu sasaran kajian utama ilmu pemerintahan (sosiologi pemerintahan, etnologi pemerintahan, bahasa pemerintahan, teologi pemerintahan, dan sebagainya). Setiap orang adalah individu, *indivisible*. Setiap orang adalah pribadi. Pribadi berarti *personal*, *personality*, dan juga *privacy*. *Privacy* adalah salah satu hak asasi.

B. YANG DIPERINTAH DALAM KONSEP PENDUDUK, MASYARAKAT, RAKYAT, DAN WARGA NEGARA

Berdirinya suatu negara tidak dapat dilepaskan dari syarat-syarat yang membentuk dan harus dimiliki negara. Secara umum, ada empat syarat pokok berdirinya suatu negara, yaitu adanya pemerintahan, adanya wilayah, adanya warganegara, dan adanya pengakuan kedaulatan dari negara lain. Dari keempat syarat tersebut, warganegara merupakan salah satu syarat berdirinya suatu negara. Warga negara dalam konteks kajian di sini adalah yang diperintah.

Biasanya orang mencampurkan pengertian antara rakyat, masyarakat, penduduk, dan warganegara. Untuk itu, walaupun tidak ada pemisahan yang tegas antara rakyat, masyarakat, penduduk, dan warganegara. Perlu juga diberikan pemisahan, sebagaimana dijelaskan Inu Kencana Syafie dalam gambar di bawah ini.



Sumber: Syafiie, *Ilmu Pemerintahan*, (1994: 121)

Gambar 1.5
Masyarakat, Penduduk, dan Warga Negara

Masyarakat adalah mereka yang bersama-sama menjadi anggota suatu negara yang harus dibina dan dilayani oleh administrasi pemerintah setempat.

Penduduk adalah mereka yang menjadi penghuni dari suatu negara tertentu yang harus diinventarisir. **Warganegara** adalah mereka yang dinyatakan sebagai warga oleh suatu negara tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan negara tersebut.

Berkaitan dengan beberapa pengertian di atas, Prajudi Atmosudirdjo sebagaimana dikutip Inu Kencana membedakan pengertian antara Rakyat dengan rakyat karena Rakyat dimaksudkan sebagai keseluruhan rakyat yang mempunyai hak pilih. Sementara itu, untuk istilah penduduk dan warga negara, Inu Kencana menjelaskan sebagai berikut.

”Di dalam wilayah suatu negara ada penduduk yang menjadi penghuni negara tersebut. Dengan demikian, sudah barang tentu di dalam penduduk tersebut ada yang merupakan warganegara dan yang bukan warganegara (orang asing). Sedangkan warga negara, ada yang berdiam di wilayah negara dan ada pula yang berada di luar negeri karena keperluan dinas atau sekolah atau juga berdagang”.

Secara khusus, yang diperintah dalam konsep penduduk, masyarakat, rakyat, dan warga negara lebih lanjut akan diuraikan di bawah ini.

1. Yang Diperintah dalam Konsep Penduduk

Manusia sebagai penduduk tidak dapat dan tidak boleh dipisahkan dari atau berpisah dengan bagian bumi tempat ia tinggal, hidup, dan mencari nafkah, baik ke atas, ke bawah, ke samping, ke belakang dan ke depan. Jadi, setiap orang penduduk mempunyai sejarah (biografi, riwayat hidup) dan suatu domisili. Kependudukan dapat dipahami dari segi kuantitatif dan kualitatif. Segi kuantitatifnya dipelajari oleh demografi pemerintahan, sedangkan aspek kualitatifnya dikaji melalui disiplin lain, misalnya Teori Sumber Daya. Kependudukan termasuk cakupan HAM. Pemerintahan dibentuk dan ditegakkan untuk memenuhi dan melindungi hak-hak kependudukan. Seperti hak asasi lainnya, hak ini tidak boleh dikaitkan pada kewajiban misalnya, seseorang harus membayar pajak dulu baru diproses KTP-nya dan juga tidak boleh dijadikan sumber pendapatan daerah atau negara. Layanan kependudukan termasuk di dalam kategori *civil service*, wajib dipenuhi dan dilindungi oleh pemerintah secara cuma-cuma, diminta ataupun tidak diminta oleh penduduk yang bersangkutan.

2. Yang Diperintah dalam Konsep Masyarakat

Antarpendinguduk terjadi proses dasar yang disebut proses dekat mendekati (*assosiatif*) dan jauh menjauhi (*dissosiatif*). Proses itu terjadi oleh naluri manusia; seorang tidak dapat hidup tanpa orang lain. Manusia adalah makhluk bermasyarakat. Jika dua orang atau lebih berhubungan atau berinteraksi berdasarkan suatu hal, sebab, motif atau tujuan, dan interaksi itu terjadi berkali-kali menurut pola tertentu, terbentuklah masyarakat. Setiap orang yang terlibat di dalam proses itu adalah warga masyarakat yang bersangkutan. Melalui pola-pola interaksi tersebut, manusia mengelola urusan dan persoalannya. Jika setiap orang mempunyai *privacy*, setiap masyarakat mempunyai hak bawaan (asasi) yang disebut otonomi (*autonomy*). Suatu masyarakat hidup dan mengelola konflik kepentingan antarindividu dan kelompoknya dan selanjutnya pemerintahan terbentuk di tengah masyarakat. Untuk dapat mengatasi kesenjangan antara daya dukung lingkungan dengan kebutuhan hidup, masyarakat berlatih keterampilan dan menciptakan teknologi, sedangkan untuk memelihara ketertiban (*order*), mereka menciptakan sistem mitos, simbol, sistem-sistem kepercayaan, dan tradisi. Karena mitos itu mereka bisa hidup dan karena mitos itu pula mereka rela mati.

Otonomi sosial (masyarakat) dihadapkan pada mitos ini. Seiring dengan perubahan sosial yang semakin pesat, terjadi konflik antara otonomi masyarakat dengan mitos (penguasa) dan antara masyarakat itu sendiri (konflik segitiga), seperti terjadi di Maluku, Aceh, Papua Barat, Sulawesi, dan lain-lain. Konflik segitiga sangat sulit diselesaikan. Konflik bisa berkembang menjadi pertarungan dan berakhir pada separatis dan bisa juga berekonsiliasi menuju kondisi saling mengerti dan kompromi (perdamaian). Kondisi konflik-kompromi jangka panjang yang mampu dipertahankan oleh berbagai masyarakat (yang kepentingannya berbeda-beda) menunjukkan gejala ke(se)bangsaan.

3. Yang Diperintah dalam Konsep Rakyat

Konsep bangsa lebih abstrak daripada masyarakat. Konsep masyarakat lebih mudah diamati dan dirasakan. Warga masyarakat bangsa bersama-sama disebut rakyat. Masyarakat yang menganut paham kerakyatan beranggapan bahwa rakyatlah yang memegang kedaulatan suatu bangsa.

Pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa kerakyatan dan kedaulatan diberlakukan lebih sebagai simbol ketimbang sebagai program. Kedaulatan tercabut dari akarnya, yaitu rakyat, lalu dicoba dicangkokkan pada akar lain, yaitu politik sehingga terasa sebagai kedaulatan negara.

4. Yang Diperintah dalam Konsep Warga Negara

Posisi yang diperintah sebagai warga negara berbeda dengan posisi anggota terhadap organisasinya. Keanggotaan organisasi biasa (mikro) mempunyai banyak pilihan, tetapi keanggotaan negara tidak. Negara memonopoli kewarganegaraan. Tidak ada multikewarganegaraan dan tidak mungkin orang tanpa kewarganegaraan. Hubungan kewarganegaraan berisi hak dan kewajiban antara negara. Dalam hal ini pemerintah yang bertindak atas nama negara dengan warganya. Hak warga negara adalah kewajiban pemerintah dan kewajiban warga negara adalah hak (yang dituntut oleh) pemerintah. Pemerintah berwenang untuk memaksa warga negaranya untuk menunaikan kewajibannya dan dapat juga sebaliknya. Dalam hubungan itu ada beberapa kemungkinan:

1. hak warga negara limitatif, di luarnya adalah wewenang (*authority*) dan kekuasaan sah (*legitimate power*) pemerintah;
2. kewenangan pemerintah limitatif, di luar atau selainnya adalah hak (otonomi) warga negara (masyarakat). Kondisi ini cocok untuk *civil society* dan demokrasi.

Berkaitan dengan hal tersebut, Sutoro Eko mengemukakan bahwa kewarganegaraan (*citizenship*) merupakan sebuah kata kunci dalam konteks kenegaraan (*stateness*) maupun pemikiran dan praktik demokrasi. Secara ideal, warga negara adalah individu sebagai pribadi yang utuh sebagai anggota komunitas politik demokratis, identitasnya dibentuk dengan hak dan kewajiban yang dirumuskan komunitas itu.

Asal-usul konsep kewarganegaraan berakar sejak zaman Yunani Kuno, yaitu dalam kerangka pemerintahan sendiri (*self-governing*) komunitas politik yang dibingkai dengan model demokrasi langsung. Namun, konsep warga negara masih dimaknai secara eksklusif bagi kaum laki-laki keturunan Athena asli. Perluasan warga negara pasca Yunani Kuno terus terjadi, tetapi dalam konteks negara modern kewarganegaraan merupakan isu yang sangat kritis dan selalu menjadi bahan perdebatan para pemikir dan para *founding fathers*. Perdebatan tentang kewarganegaraan modern sejak masa pencerahan (abad pertengahan) terkait dengan sistem politik atau pemerintahan, nilai-nilai, dan visi keutamaan (kesantunan) publik, serta relasi sosial-politik antar sesama warga masyarakat. Di sisi lain, kewarganegaraan juga terkait dengan dimensi legal-formal, hak-hak dasar, dan pemahaman subyektif sebagai warga. Dalam konteks sistem politik yang demokratis, kewarganegaraan terjamin dan terpenuhi semua oleh negara, sedangkan kewarganegaraan dalam sistem politik otoritarian hanya diakui secara legal-formal, tetapi secara hakiki dan empirik tidak mengenal kewarganegaraan.

Warga negara sebagai sebuah entitas dalam negara-bangsa hampir hilang karena hubungan negara dan masyarakat yang tidak dikerangkai oleh demokrasi dan konstitusionalisme. Dalam hal ini, setiap individu tidak dikonstruksi sebagai warga negara secara utuh melainkan sebagai warga masyarakat yang dihadapkan dengan negara, rakyat yang dihadapkan pada penguasa atau massa yang dihadapkan pada elite. Sebagai warga masyarakat, setiap individu memulai dan mengakhiri hidupnya di dalam batas-batas dan kontrol negara. Setiap individu, sebagai bagian dari rakyat digambarkan orang kebanyakan bodoh, miskin, rakus, dan sebagainya sehingga harus selalu dibina

oleh pemerintah. Mereka harus selalu patuh pada pemerintah. Di tempat lain, rakyat selalu dimanipulasi oleh berbagai komponen bangsa bahwa mereka bertindak atas nama rakyat. Sebagai bagian dari massa, setiap individu adalah barang mainan yang selalu dimanipulasi oleh para elite politik untuk kepentingan politik mereka.

Oleh karena itu, hak kewarganegaraan yang penuh harus diperjuangkan oleh warga negara. Dalam konteks ini, perjuangan atau pemberdayaan kewarganegaraan mengarah pada beberapa isu, sebagai berikut.

- a. Pemenuhan hak-hak dasar baik sipil, politik, ekonomi, dan kultural warga negara maupun komunitas. Menurut T.H. Marshal yang dikutip oleh Eko Sutoro, perjuangan hak-hak dasar ini mempunyai implikasi bagi munculnya demokrasi dan negara kesejahteraan.
- b. Kewarganegaraan terkait dengan partisipasi aktif warga negara yang akan mendorong terbentuknya *strong democracy*. Kewarganegaraan sebagai partisipasi dapat dilihat sebagai sebuah ekspresi *human agency* dalam arena politik.
- c. Kewarganegaraan yang terkait dengan kesalehan sosial (*social civility*), kesantunan, tanggung jawab sosial (*social responsibility*) warga, kepercayaan, dan kerja sama antarwarga.

C. YANG DIPERINTAH SEBAGAI PELANGGAN

Pelanggan adalah pembeli atau pembayar. Warga negara atau *people* disebut pembayar dalam arti pembayar pajak atau pembayar harga layanan yang diterima oleh yang bersangkutan. Pelanggan dalam arti pembayar (uang) belum tentu konsumen dalam arti pengguna atau pemakan.

D. YANG DIPERINTAH SEBAGAI KONSUMER

Yang diperintah sebagai konsumen mengandung makna konsumen produk-produk pemerintahan, penanggung dampak negatif pembangunan, pembayar risiko mismanajemen negara, pemikul biaya sosial kegiatan para politisi, kambing hitam kegagalan para penguasa, korban acara ritual kemenangan elite dalam mempertahankan kepentingannya, dan pembayar biaya penyelenggaraan negara, serta gaji pemerintah.

Yang diperintah sebagai konsumen mengandung sistem nilai sisa sampai pada posisinya sebagai *powerless*; termasuk di dalamnya yang diperintah sebagai pelanggan, pembayar biaya (harga), penanggung beban, penderita dampak negatif, pemikul risiko, seorang yang tiada satu pun mampu dibelinya, seorang yang sedemikian hina sehingga tiada seorang pun yang mau menyentuhnya, seorang yang sedemikian tiada berharga sehingga ia diperlakukan sebagai sampah, dan sebagainya.

Seorang pelanggan belum tentu bertindak sebagai konsumen (*user*, pengguna). Seorang konsumen belum tentu mengkonsumsi sesuatu atas kehendaknya sendiri. Ia bisa saja mengkonsumsi gas buang yang berbahaya, tidak dikehendakinya, terhirup dengan tidak sengaja, namun tak terhindarkan. Sekurang-kurangnya ada dua arti konsumerisme, yaitu:

1. sebagai hak konsumen untuk memperoleh pelayanan terbaik dari produser, pemasar atau penjual;
2. gerakan sosial yang bertujuan memperjuangkan dan melindungi hak-hak setiap warga masyarakat sebagai konsumen.

E. PELAYANAN PUBLIK (JASA PUBLIK)

Berbicara mengenai definisi layanan atau pelayanan (*service*), banyak ahli yang mengemukakannya. Di antaranya dikemukakan oleh Christopher Lovelock bahwa layanan atau pelayanan merupakan produk yang tidak berwujud, terjadi secara langsung dan terjadi dalam waktu yang sebentar untuk dirasakan dan dialami. Sedangkan Kotler sebagaimana dikutip oleh Fandy Tjiptono mengemukakan bahwa layanan atau pelayanan adalah kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu.

Berdasarkan pemikiran tentang pelayanan tersebut maka dapat diketahui bahwa dalam pelayanan (*service*) terdapat dua pihak yang terlibat, yaitu pelayan (*servant*) dan pelanggan (*customer*). Pelayan merupakan pihak yang menyediakan layanan bagi kebutuhan pelanggan (*customer*). Dalam organisasi pemerintahan, istilah pelayan (*servant*) itu adalah organisasi pemerintah itu sendiri, sedangkan pelanggan (*customer*) itu adalah masyarakat karena kedudukannya sebagai warga negara.

Dilihat dari sisi pemerintahan maka pelayanan adalah proses kegiatan pemenuhan kebutuhan masyarakat berkenaan dengan hak-hak dasar dan hak pemberian yang wujudnya dapat berupa jasa dan layanan. Bagi pemerintah,

masalah pelayanan menjadi semakin menarik untuk dibicarakan karena menyangkut salah satu dari tiga fungsi pemerintah, selain pemberdayaan dan pembangunan. Berkaitan dengan hal itu maka pemerintah dapat dikatakan merupakan suatu lembaga yang menyelenggarakan tugas negara.

Tindakan pemerintah yang berhubungan dengan masyarakat dapat diartikan dengan berbagai cara. Menurut Osborn dan Gaebler, cara-cara tersebut antara lain:

1. pemerintah lebih mengutamakan pelayanan, pengembangan, dan pengendalian;
2. pemerintah menumbuhkan volume persaingan sebagai suatu cara untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat;
3. pemerintah berorientasi pada pasar.

Konsep pelayanan publik merupakan terjemahan dari kata *public service* dalam bahasa Inggris. Kata *public service* diterjemahkan oleh para ahli secara berbeda-beda, yaitu pelayanan publik, jasa publik, pelayanan pemerintah atau pelayanan umum. Pelayanan publik seringkali dikaitkan dengan publik atau umum. Pelayanan publik tidak terlepas dengan kepentingan umum. Kepentingan umum menunjukkan pertalian dengan berbagai kebutuhan akan barang dan jasa yang dipergunakan masyarakat.

Menurut Ibrahim Lubis terdapat beberapa istilah yang memiliki pertalian dengan kepentingan umum, seperti:

1. *public use* adalah bentuk penggunaan fasilitas untuk kebutuhan dan kenyamanan bagi masyarakat banyak sehingga hak itu tidak boleh dihilangkan selama publik penggunaannya masih ada;
2. *public welfare* adalah dalam bentuk penyelenggaraan kesejahteraan umum oleh kewenangan pemerintahan yang di dalamnya termasuk juga kebutuhan pokok yang bersifat sosial.

Mengenai pengertian pelayanan publik, dapat dilihat sebagai berikut.

1. Menurut Pamudji:
Pelayanan publik adalah suatu kegiatan yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat akan barang-barang dan jasa-jasa.
2. Menurut Moenir:
Pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem,

prosedur, dan metode tertentu dalam rangka usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai haknya.

3. Menurut Joko Widodo:

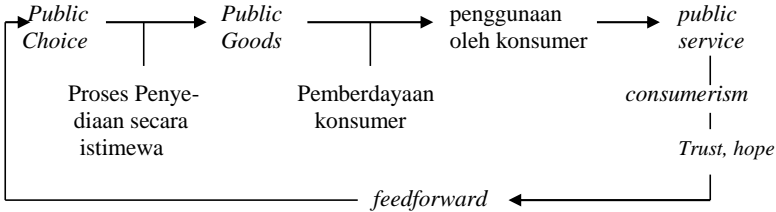
Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditetapkan.

Berdasarkan beberapa pengertian pelayanan publik di atas maka dapatlah dimengerti bahwa pelayanan publik merupakan aktivitas aparatur pemerintah dalam tingkatan apa pun dalam jabatan apa pun untuk memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan dan dinamika perkembangan masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung.

Penilaian terhadap kualitas pelayanan publik, antara lain dikemukakan oleh Fandi Tjiptono (2000). Menurutnya, ada lima dimensi pokok untuk menilai kualitas pelayanan publik, yaitu:

1. bukti langsung (*tangible*), meliputi fasilitas fisik, perlengkapan, pegawai, dan sarana komunikasi.
2. keandalan (*reliability*), yaitu kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan.
3. daya tanggap (*responsiveness*), yaitu keinginan para staf untuk membantu para pelanggan dan memberikan pelayanan yang tanggap.
4. jaminan (*assurance*) mencakup pengetahuan, kemampuan, kesopanan dan sifat yang dapat dipercaya, bebas dari bahaya, risiko atau keragu-raguan.
5. empati (*emphaty*) meliputi kemudahan dalam melakukan hubungan, komunikasi yang baik, perhatian pribadi, dan memahami kebutuhan para pelanggan.

Berkaitan dengan pelayanan publik, Taliziduhu Ndraha menggambarkan model jasa publik (pelayanan publik) sebagai berikut.



Sumber: Ndraha, *Kybernology*, (2003: 56)

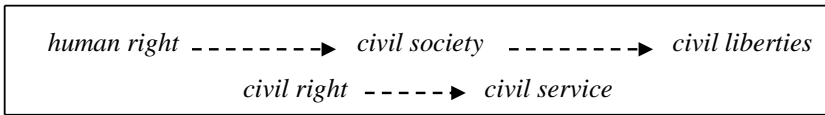
Gambar 1.6
Model Jasa Publik

Menurut Taliziduhu Ndraha, pengelolaan pelayanan publik merupakan monopoli badan publik, badan yang bersifat istimewa. Supaya produk sedemikian itu terpenuhi, badan yang memprosesnya haruslah badan atau lembaga *nonprofit* (*profit* dalam arti finansial) dan profesional.

F. LAYANAN SIPIL (*CIVIL SERVICE*)

Taliziduhu Ndraha (2003) mengemukakan bahwa istilah sipil berasal dari kata latin *civil* (kata sifat), yaitu segala sesuatu yang menyangkut kehidupan sehari-hari warga negara di luar urusan militer dan ibadah. *Civil service* semula diartikan sebagai suatu cabang *public service* menyangkut semua fungsi pemerintahan di luar *armed service*. Seiring dengan perkembangan masyarakat ilmu pengetahuan, setiap disiplin memakai konsep-konsep atau dalam konteks yang berbeda-beda sehingga setiap pemakaian mempunyai konteks yang berbeda-beda pula.

Layanan sipil (*layanan-civil*) adalah hak, kebutuhan dasar dan tuntutan setiap orang, lepas dari suatu kewajiban. Layanan-*civil* tidak dijualbelikan atau diperdagangkan di pasar. Penyediaannya dimonopoli dan merupakan kewajiban pemerintah. Asal usul layanan-*civil* dapat diurut sebagaimana digambarkan oleh Taliziduhu Ndraha di bawah ini.



Sumber: Ndraha, *Kybernology*, (2003: 46)

Gambar 1.7
Asal Usul Layanan-Civil (*Civil Service*)

Layanan-civil mempunyai konten yang luas sekali. Sebagai contoh, layanan-civil menurut UUD 1945 adalah seperti terlihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 1.3
Layanan Civil di Indonesia

No.	Layanan Civil	UUD 1945
1	Semua nilai yang terdapat dalam pembukaan	Pembukaan
2	Hak sebagai <i>souvereign</i>	Pasal 1 ayat 2
3	Kebebasan memilih	Pasal 1 ayat 2
4	Hak berotonomi	Pasal 18
5	Keadilan	Pasal 27 ayat 1
6	Kebersamaan	Pasal 27 ayat 1
7	Kepastian hukum	Pasal 27 ayat 1
8	Hak atas pekerjaan dan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan	pasal 27 ayat 2
9	Kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat	pasal 28
10	Kemerdekaan memeluk agama	pasal 29 ayat 2
11	Hak mendapat pengajaran	pasal 31 ayat 1
12	Pemajuan kebudayaan	pasal 32
13	Hak akan kemakmuran	pasal 33 ayat 3
14	Pemeliharaan fakir miskin dan anak terlantar	pasal 34

Sumber: Ndraha, *Kybernology*, (2003: 46-47)

Pelayanan-civil tidak boleh diprivatisasikan. *Provider* (penyedia) layanan-civil tersebut adalah setiap unit kerja publik, baik yang terdapat di jajaran eksekutif, legislatif, yudikatif maupun yang lainnya. Bahkan unit kerja lain yang secara organisasional berada di luar pemerintahan, tetapi karena tugasnya berkaitan dengan urusan kemanusiaan dan dalam praktik sehari-hari

berfungsi sebagai mitra kerja pemerintah, seperti Komnas HAM, LBH, YLKI, dan sebagainya seharusnya termasuk dalam kelompok ini.

Bentuk (tampilan) dan nilai layanan-*civil* sangat bervariasi, mulai dari pendirian, sikap, perilaku, ucapan, pidato, alat, cara, mobil yang digunakan sampai pada kegiatan, perbuatan, dan tindakan yang dilakukan oleh atau melalui sistem, lembaga, kelompok dan pelaku pemerintahan. Dari atas ke bawah. Secara singkat, wujud layanan-*civil* adalah *acting* pelaku pemerintahan.

Dalam hubungan itu, menurut logika pasar lembaga-lembaga konstitusional yang berwenang membuat keputusan politik dapat dianggap sebagai *policy maker* yang melalui keputusan politik memilih dan menetapkan produk (layanan-*civil*) apa saja yang hendak disediakan (diproses). Sementara itu, birokrasi merupakan pabriknya (pabrik layanan-*civil*). Dalam hal pemerintahan, apabila birokrasi dipandang sebagai pabrik maka dinas adalah unsur pelaksana layanan-*civil* yang langsung bertransaksi dengan warga masyarakat yang berkepentingan. Dengan kata lain, fungsi produksi, pemasaran, penjualan, dan penggunaan atau penikmatan bisa terpisah-pisah.

Mengenai perbedaan antara pelayanan publik atau jasa publik (*public service*) dengan pelayanan sipil atau layanan-*civil* (*civil service*), Taliziduhu Ndraha (2003) mengemukakan sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1.4
Perbedaan antara Pelayanan Publik (Jasa Publik)
dengan Pelayanan Sipil (Layanan *Civil*)

UNSUR PERBANDINGAN	PELAYANAN PUBLIK (JASA PUBLIK)	PELAYANAN SIPIL (LAYANAN-CIVIL)
Dasar	Pasal 33 ayat 2 UUD 1945, pilihan masyarakat yang bersangkutan	<i>Human rights, civil rights, constitutional rights</i>
Status	Kewenangan pemerintah	Kewajiban pemerintah
Sifat	a. Monopoli pemerintah, tetapi dapat diprivatisasikan b. Tarif serendah-rendahnya, tidak mencari laba (nonprofit) c. Sasarannya masyarakat d. Konsumer menyesuaikan diri dengan kondisi provider	a. Tidak dapat diprivatisasikan, monopoli pemerintah b. Tidak dijualbelikan (no price), pertimbangan kemanusiaan c. Sasarannya setiap individu manusia, lepas dari kewarganegaraannya

	<ul style="list-style-type: none"> e. Bisa dipindahtangankan f. Mudah didapat pada saat diperlukan g. Mutu setinggi mungkin 	<ul style="list-style-type: none"> d. Provider menyesuaikan diri dengan kondisi konsumen e. Tidak bisa dipindahtangankan f. Harus siap pada saat diperlukan g. Seefektif mungkin
Provider	<ul style="list-style-type: none"> a. Badan-badan publik b. Bersumber pada pemakaian <i>public goods</i> oleh konsumen 	<ul style="list-style-type: none"> a. Hanya pemerintah b. Bersumber pada <i>action</i> dan <i>acting</i> sang aktor

Sumber: Ndraha, *Kybernology*, (2003: 59)

G. CIVIL SOCIETY (MASYARAKAT SIPIL)

Apa yang dimaksud dengan *civil society*? Bagaimana hubungannya dengan negara (*state*)? Menjawab pertanyaan seperti itu tidak mudah. Karena ilmu sosial banyak memiliki perspektif untuk memahami sesuatu. Ada yang menekankan kepada ruang (*space*), di mana individu dan kelompok dalam masyarakat dapat saling berinteraksi dengan semangat toleransi. Di dalam ruang tersebut, masyarakat dapat melakukan partisipasi dalam pembentukan kebijakan publik dalam suatu negara.

Sementara itu, Victor Perez Diaz sebagaimana dikutip Afan Gaffar (2004) menekankan pada keadaan masyarakat yang telah mengalami pemerintahan yang terbatas, kebebasan, ekonomi pasar, dan timbulnya asosiasi-asosiasi masyarakat yang mandiri, di mana satu sama lain saling menopang.

Di samping itu ada pula pandangan yang memberi makna *civil society* sebagai sebuah masyarakat yang memiliki peradaban (*civility*) yang dibedakan dari masyarakat yang tidak beradab. Nicos Mouzelis seperti dikutip oleh Afan Gaffar mendefinisikan *civil society* sebagai *all social and institutions which, in conditions of modernity, lie between the primordial kinship groups and institutions on the other*. Yang dimaksud dengan *conditions of modernity* adalah sebuah tatanan sosial, di mana ada perbedaan yang jelas antara bidang individu dan bidang public dan terjadi tingkat mobilitas tinggi dari warga masyarakat. Secara terperinci, Mouzelis menjelaskan elemen-elemen *civil society* sebagai berikut.

1. *The existence of rule-of-law conditions that effectivelly protect citizens from state arbitrariness.*
2. *The existence of strongly organized interest groups, capable of checking eventual abuses of power by those who control the means of administration and coercion.*
3. *The existence of a balanced pluralism among civil society so that none can establish absolute dominance.*

Menurut Eisendstadt yang dikutip Afan Gaffar (2004), *civil society* merupakan suatu bentuk hubungan antara negara dengan sejumlah kelompok sosial, misalnya keluarga, kalangan bisnis, asosiasi masyarakat, dan gerakan-gerakan sosial yang ada dalam negara, namun sifatnya independen terhadap negara.

Jadi, *civil society* adalah suatu *space* atau ruang yang terletak antara negara di satu pihak dan masyarakat di pihak lain dan dalam ruang tersebut terdapat asosiasi warga masyarakat yang bersifat sukarela dan terbangun sebuah jaringan hubungan di antara asosiasi tersebut. Asosiasi tersebut bisa dalam bentuk bermacam-macam, ikatan pengajian, persekutuan gereja, koperasi, kalangan bisnis, rukun tetangga, rukun warga, ikatan profesi, LSM, dan lain sebagainya. Hubungannya dikembangkan atas dasar toleransi dan saling menghargai satu sama lain, baik secara individual maupun secara kelompok, dalam negara yang mampu berinteraksi dengan negara secara independen.

Lebih lanjut Eisenstadt mengemukakan komponen-komponen tertentu sebagai syarat adanya *civil society* yang meliputi empat hal, sebagai berikut.

1. Otonomi, dengan otonomi yang dimaksudkan sebuah *civil society* haruslah sebuah masyarakat yang terlepas sama sekali dari pengaruh negara, baik dalam bidang ekonomi, politik ataupun sosial. Segala bentuk kegiatannya sepenuhnya bersumber dari masyarakat, tanpa ada campur tangan dari negara. Negara hanya merupakan fasilitator, misalnya melakukan regulasi yang diperlukan dalam mengatur kompetisi dan melindungi kepentingan publik.
2. Akses masyarakat terhadap lembaga negara. Dalam konteks hubungan antara negara dan masyarakat, setiap warga negara, baik secara individual maupun kelompok harus mempunyai akses terhadap *agencies of the state*. Artinya, individu dapat melakukan partisipasi politik dengan berbagai bentuknya, apakah dengan menghubungi pejabat (*contacting*) untuk

menyampaikan aspirasi mereka, menulis pikiran pembaca di media massa, atau dengan terlibat secara langsung maupun tidak dalam organisasi politik yang ada.

3. Arena publik yang bersifat otonom. Berbagai macam organisasi sosial dan politik mengatur diri mereka sendiri. Arena publik adalah suatu ruang tempat warga negara mengembangkan dirinya secara maksimal dalam segala kehidupan, baik di bidang ekonomi maupun bidang lainnya.
4. Arena publik tersebut terbuka bagi semua lapisan masyarakat. Arena publik tersebut tidak dijalankan dengan cara yang bersifat rahasia, eksklusif, dan setting yang bersifat korporatif. Masyarakat dapat mengetahui apa saja yang terjadi di sekitar lingkungan kehidupannya, bahkan ikut terlibat di dalamnya.

H. KONTROL SOSIAL (*SOCIAL CONTROL*)

Roucek sebagaimana dikutip Taliziduhu Ndraha (2003) mendefinisikan kontrol sosial sebagai *a collective term for those processes, planned or unplanned, by which individuals are taught, persuaded, or impelled to conform to the usages and life-values of groups.*

Kontrol sosial yang dilakukan dengan norma sosial disebut kontrol sosial informal, sedangkan kontrol sosial yang menggunakan norma hukum positif yang ditegakkan oleh lembaga publik, disebut kontrol sosial formal. Kontrol sosial tidak hanya terjadi di dalam masyarakat umum, tetapi juga terjadi di dalam organisasi atau perusahaan. Di dalam organisasi, kontrol sosial terjadi bukan hanya dalam hubungan antara buruh dengan majikan, tetapi juga bisa terjadi antara bawahan terhadap atasan. Walaupun terbatas pada penyaluran aspirasi dan keluhan. Kontrol sosial yang paling tajam adalah *civil disobedience*. Konsumerisme merupakan salah satu bentuk kontrol sosial yang semakin populer dewasa ini.

Menurut Sutoro Eko (2004), kontrol sosial merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan, yaitu kontrol masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya (lingkungan masyarakatnya) maupun terhadap proses politik yang terkait dengan pemerintah.

Dengan demikian, kontrol sosial itu terbagi atas kontrol internal (*self-control*) dan kontrol eksternal. Artinya, kontrol sosial bukan saja mencakup kapasitas masyarakat melakukan pengawasan terhadap kebijakan (implementasi dan dampak) serta tindakan pemerintah, tetapi juga kemampuan

warga melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap dampak-dampak atas tindakan mereka. *Self-control* ini sangat penting karena masyarakat sudah lama berada dalam konteks penindasan berantai; yang atas menindas yang bawah, sementara yang bawah saling menindas ke samping. Artinya, kontrol eksternal digunakan masyarakat untuk melawan eksploitasi dari atas, sementara *self-control* dimaksudkan untuk menghindari mata rantai penindasan sesama masyarakat, sambil membangun tanggung jawab sosial, komitmen, dan kompetensi warga masyarakat terhadap segala sesuatu yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari.

I. HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH DAN YANG DIPERINTAH

Hubungan pemerintahan adalah hubungan yang terjadi antara pemerintah dengan yang diperintah, satu terhadap yang lain pada suatu posisi dan peran. Berbagai posisi dan peran yang memperlihatkan hubungan antara Pemerintah dengan yang diperintah dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 1.5
Hubungan Pemerintahan dengan Yang Diperintah

JIKA PEMERINTAH BERPERAN SEBAGAI		JIKA YANG DIPERINTAH BERPERAN SEBAGAI
PEMERINTAH BERPERAN SEBAGAI		JIKA YANG DIPERINTAH BERPERAN SEBAGAI
Bawahan	1	atasan (<i>sovereign</i>)
Atasan	2	bawahan
Penunah (<i>provider</i>)	3	penuntut
Produser	4	konsumer
Konsumer	5	produser
Penjual	6	pembeli
Pembeli	7	penjual
Pemberi	8	penerima
Subyek	9	obyek
Obyek	10	subyek
Pengirim	11	penerima
Penerima	12	pengirim
Patron	13	client
Struktur supra	14	struktur infra
Distributor	15	distributee
Kepala	16	anggota
Pemrakarsa	17	partisipan

Sumber: Ndraha, *Kybernology*, (2003: 5)

Bentuk hubungan pemerintahan, yaitu hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah sesungguhnya identik dengan bentuk-bentuk hubungan sosial yang terjadi di dalam masyarakat dan dipelajari dalam Sosiologi dan hibridanya Sosiologi Pemerintahan.

Hubungan pemerintahan menurut Taliziduhu Ndraha (2003), antara lain berbentuk hubungan transaksional, transformasional, hubungan struktural, dan hubungan fungsional.

Hubungan transaksional yang terpenting adalah hubungan yang disebut Hubungan Janji dengan Percaya (HJDP); sedangkan hubungan transformasional yang harus semakin diperdalam adalah Hubungan Alat dengan Tujuan (HADT). HJDP menggunakan asumsi ilmu perusahaan sehingga hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah adalah hubungan antara produser dengan konsumen.

Hubungan struktural dan fungsional merupakan bentuk hubungan yang dilihat melalui pendekatan sosiologikal. Hubungan struktural terbentuk berdasarkan kekuasaan, seperti terlihat dalam Sosiologi Ralf Dahrendorf dan hubungan fungsional berdasarkan diferensiasi tugas, seperti terlihat dalam Sosiologi Emile Durkheim. Paham *mysticity*, integralistik, paternalistik, gusti-kawula, *social-class* yang tampak jelas di Indonesia menunjukkan kuatnya hubungan struktural tersebut, sedangkan paham tentang hubungan fungsional masih lemah. Hubungan fungsional antara pemerintah dengan yang diperintah dapat tumbuh kembang seiring dengan tumbuh kembangnya *civil society* di Indonesia.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Kemukakan konsep antara masyarakat, penduduk, dan warga negara menurut Inu Kencana!
- 2) Jelaskan perbedaan antara konsep yang diperintah sebagai pelanggan dengan yang diperintah sebagai konsumen!
- 3) Jelaskan perbedaan antara pelayanan publik (jasa publik) dengan pelayanan sipil (layanan *civil*) menurut Taliziduhu Ndraha!
- 4) Jelaskan komponen-komponen yang menjadi syarat adanya *civil society* menurut Eisendstadt!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Konsep masyarakat, penduduk, dan warga negara menurut Inu Kencana adalah sebagai berikut.

Masyarakat adalah mereka yang bersama-sama menjadi anggota suatu negara, yang harus dibina dan dilayani oleh administrasi pemerintah setempat.

Penduduk adalah mereka yang menjadi penghuni dari suatu negara tertentu yang harus diinventarisir.

Warganegara adalah mereka yang dinyatakan sebagai warga oleh suatu negara tertentu berdasarkan peraturan perundang-undangan negara tersebut.

- 2) Perbedaan antara yang diperintah sebagai pelanggan dan yang diperintah sebagai konsumen adalah sebagai berikut.

Yang Diperintah sebagai Pelanggan

Pelanggan adalah pembeli atau pembayar. Warga negara atau *people* disebut pembayar dalam arti pembayar pajak atau pembayar harga layanan yang diterima oleh yang bersangkutan. Pelanggan dalam arti pembayar (uang) belum tentu konsumen dalam arti pengguna atau pemakan.

Yang Diperintah sebagai Konsumer

Yang Diperintah sebagai konsumen mengandung makna konsumen produk-produk pemerintahan, penanggung dampak negatif pembangunan, pembayar risiko mismanajemen negara, pemikul biaya sosial kegiatan para politisi, kambing hitam kegagalan para penguasa, korban acara ritual kemenangan elite dalam mempertahankan kepentingannya, dan pembayar biaya penyelenggaraan negara, serta gaji pemerintah.

Seorang pelanggan belum tentu bertindak sebagai konsumen (*user*, pengguna). Seorang konsumen belum tentu mengkonsumsi sesuatu atas kehendaknya sendiri. Ia bisa saja mengkonsumsi gas buang yang berbahaya, tidak dikehendakinya, terhirup dengan tidak sengaja, namun tak terhindarkan.

Sekurang-kurangnya ada dua arti konsumerisme, yaitu:

- a) sebagai hak konsumen untuk memperoleh pelayanan terbaik dari produser, pemasar atau penjual;
- b) gerakan sosial yang bertujuan memperjuangkan dan melindungi hak-hak setiap warga masyarakat sebagai konsumen.

- 3) Perbedaan antara pelayanan publik (jasa publik) dengan pelayanan sipil (layanan *civil*) menurut Taliziduhu Ndraha adalah sebagai berikut.

UNSUR PERBANDINGAN	PELAYANAN PUBLIK (JASA PUBLIK)	PELAYANAN SIPIL (LAYANAN-CIVIL)
Dasar	Pasal 33 (2) UUD 1945, Pilihan masyarakat yang bersangkutan.	<i>Human rights, civil rights, constitutional rights.</i>
Status	Kewenangan pemerintah	Kewajiban pemerintah
Sifat	<ul style="list-style-type: none"> – Monopoli pemerintah, tetapi dapat diprivatisasikan – Tarif serendah-rendahnya, tidak mencari laba (nonprofit) – Sasarannya masyarakat – Konsumer menyesuaikan diri dengan kondisi provider – Bisa dipindahtangankan – Mudah didapat pada saat diperlukan – Mutu setinggi mungkin 	<ul style="list-style-type: none"> – Tidak dapat diprivatisasikan, monopoli pemerintah – Tidak dijualbelikan (“no price”). – Pertimbangan kemanusiaan – Sasarannya setiap individu manusia, – lepas dari kewarganegaraanya – <i>Provider</i> menyesuaikan diri dengan kondisi Konsumer – Tidak bisa dipindahtangankan – Harus siap pada saat diperlukan – Seefektif mungkin
Provider	<ul style="list-style-type: none"> – Badan-badan publik – Bersumber pada pemakaian <i>public goods</i> oleh konsumer 	<ul style="list-style-type: none"> – Hanya pemerintah – Bersumber pada <i>action</i> dan <i>acting</i> sang aktor

- 4) Eisenstadt mengemukakan komponen-komponen prasyarat *civil society* meliputi empat hal, yaitu:
- a) **Otonomi**; dengan otonomi dimaksudkan sebuah *civil society* haruslah sebuah masyarakat yang terlepas sama sekali dari pengaruh negara, baik dalam bidang ekonomi, politik ataupun sosial. Segala bentuk kegiatannya sepenuhnya bersumber dari masyarakat, tanpa ada campur tangan dari negara. Negara hanya merupakan fasilitator, misalnya melakukan regulasi yang diperlukan dalam mengatur kompetisi dan melindungi kepentingan publik.
 - b) **Akses masyarakat terhadap lembaga negara**; Dalam konteks hubungan antara negara dan masyarakat, setiap warga negara, baik secara individual maupun kelompok, harus mempunyai akses

terhadap *agencies of the state*. Artinya, individu dapat melakukan partisipasi politik dengan berbagai bentuknya, apakah dengan menghubungi pejabat (*contacting*) untuk menyampaikan aspirasi mereka, menulis pikiran pembaca di media massa, atau dengan terlibat secara langsung maupun tidak dalam organisasi politik yang ada.

- c) **Arena publik yang bersifat otonom;** Berbagai macam organisasi sosial dan politik mengatur diri mereka sendiri. Arena publik adalah suatu ruang tempat warga negara mengembangkan dirinya secara maksimal dalam segala kehidupan, baik di bidang ekonomi atau bidang lainnya.
- d) **Arena publik tersebut terbuka bagi semua lapisan masyarakat;** Arena publik tersebut tidak dijalankan dengan cara yang bersifat rahasia, eksklusif, dan setting yang bersifat korporatif. Masyarakat dapat mengetahui apa saja yang terjadi di sekitar lingkungan kehidupannya bahkan ikut terlibat di dalamnya.



RANGKUMAN

1. Secara ideal, warga negara adalah individu sebagai pribadi yang utuh sebagai anggota komunitas politik demokratis. Identitasnya dibentuk dengan hak dan kewajibannya yang dirumuskan komunitas itu. Pemberdayaan kewarganegaraan mengarah pada beberapa isu, yaitu sebagai berikut.
 - a. Pemenuhan hak-hak dasar baik sipil, politik, ekonomi, dan kultural warga negara maupun komunitas.
 - b. Kewarganegaraan terkait dengan partisipasi aktif warga negara yang akan mendorong terbentuknya *strong democracy*.
 - c. Kewarganegaraan yang terkait dengan *social civility*, *social responsibility* warga, kepercayaan, dan kerja sama antarwarga.
2. Pelayanan publik merupakan aktivitas aparatur pemerintah dalam tingkatan apa pun dalam jabatan apa pun untuk memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tuntutan dan dinamika perkembangan masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung.
3. *Civil society* merupakan suatu *space* atau ruang yang terletak antara negara di satu pihak dan masyarakat di pihak lain, serta dalam ruang tersebut terdapat asosiasi warga masyarakat yang bersifat sukarela dan terbangun sebuah jaringan hubungan di antara asosiasi tersebut.

Asosiasi tersebut bisa dalam bentuk bermacam-macam, ikatan pengajian, persekutuan gereja, koperasi, kalangan bisnis, rukun tetangga, rukun warga, ikatan profesi, LSM, dan lain sebagainya, baik secara individual maupun secara kelompok dalam negara yang mampu berinteraksi dengan negara secara independen; serta hubungannya dikembangkan atas dasar toleransi dan saling menghargai satu sama lainnya.

4. Kontrol sosial merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan, yakni kontrol masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya (lingkungan masyarakatnya) maupun terhadap proses politik yang terkait dengan pemerintah.
5. Hubungan pemerintahan atau hubungan antara Pemerintah dengan Yang Diperintah, antara lain berbentuk hubungan transaksional, transformasional, hubungan struktural, dan hubungan fungsional. Hubungan transaksional disebut Hubungan Janji Dengan Percaya (HJDP); sedangkan hubungan transformasional disebut Hubungan Alat Dengan Tujuan (HADT). HJDP menggunakan asumsi ilmu perusahaan, sehingga hubungan antara Pemerintah dengan Yang Diperintah adalah hubungan antara produser dengan konsumen. Hubungan struktural dan fungsional merupakan bentuk hubungan yang dilihat melalui pendekatan sosiologikal. Hubungan struktural terbentuk berdasarkan kekuasaan, dan hubungan fungsional berdasarkan differensiasi tugas.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Mereka yang menjadi penghuni dari suatu negara tertentu yang harus diinventarisir merupakan
 - A. masyarakat
 - B. penduduk
 - C. warga negara
 - D. rakyat
- 2) Pemberdayaan kewarganegaraan mengarah pada beberapa isu, *kecuali*
 - A. gerakan sosial yang melindungi warga masyarakat sebagai konsumen
 - B. pemenuhan hak-hak dasar baik sipil, politik, ekonomi, dan kultural warga negara maupun komunitas

- C. kewarganegaraan terkait dengan partisipasi aktif warga negara yang akan mendorong terbentuknya *strong democracy*.
 - D. kewarganegaraan yang terkait dengan *social civility*, *social responsibility* warga, kepercayaan, dan kerja sama antarwarga.
- 3) Menurut Ryaas Rasyid, fungsi pemerintah meliputi
- A. fungsi pelayanan, fungsi pemberdayaan, dan fungsi pembangunan
 - B. fungsi primer atau fungsi pelayanan dan fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan
 - C. fungsi pelanggan dan fungsi konsumen
 - D. fungsi pengaturan, fungsi pemberdayaan, dan fungsi pelayanan
- 4) Dalam organisasi pemerintahan yang dimaksud dengan *customer* dalam pelayanan publik adalah
- A. aparat pemerintah
 - B. badan-badan publik
 - C. Lembaga Swadaya Masyarakat
 - D. masyarakat sebagai warga negara
- 5) Kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat dan memuaskan dalam kegiatan pelayanan publik disebut
- A. jaminan (*assurance*)
 - B. empati (*emphaty*)
 - C. keandalan (*reliability*)
 - D. daya tanggap (*responsiveness*)
- 6) Dilihat dari aspek status, perbedaan antara pelayanan publik (jasa publik) dengan pelayanan sipil (layanan *civil*) adalah
- A. pelayanan publik (jasa publik) merupakan kewajiban pemerintah, pelayanan sipil (layanan *civil*) merupakan kewenangan pemerintah
 - B. pelayanan publik (jasa publik) merupakan hak pemerintah, pelayanan sipil (layanan *civil*) merupakan kewajiban pemerintah
 - C. pelayanan publik (jasa publik) merupakan kewajiban pemerintah, pelayanan sipil (layanan *civil*) merupakan hak pemerintah
 - D. pelayanan publik (jasa publik) merupakan kewenangan pemerintah, pelayanan sipil (layanan *civil*) merupakan kewajiban pemerintah
- 7) Menurut Eisendstadt, komponen-komponen sebagai syarat adanya *civil society* meliputi hal-hal berikut, *kecuali*
- A. otonomi
 - B. akses masyarakat terhadap lembaga privat

- C. arena publik yang bersifat otonom
 D. arena publik tersebut terbuka bagi semua lapisan masyarakat
- 8) Kontrol sosial yang dilakukan dengan norma sosial disebut kontrol sosial....
 A. informal
 B. nonformal
 C. formal
 D. normatif
- 9) Menurut Taliziduhu Ndraha, hubungan pemerintahan yang berbentuk hubungan transaksional seperti hubungan antara produser dan konsumen disebut hubungan....
 A. janji dengan percaya
 B. alat dengan tujuan
 C. perusahaan
 D. pelayanan
- 10) Berdasarkan pendekatan sosiologikal, hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah termasuk hubungan struktural apabila hubungan tersebut terbentuk berdasarkan
 A. diferensiasi tugas
 B. tugas dan wewenang
 C. kekuasaan
 D. struktur organisasi

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

1. B. Penyelenggaraan pemerintahan dalam arti sempit dijalankan oleh lembaga eksekutif.
2. C. Bagi Ilmu Pemerintahan, *input* proses pemerintahan adalah janji dan komitmen. *Outputnya* adalah kepercayaan (*trust, legitimacy*) masyarakat terhadap pemerintah. Lembaga yang disebut pemerintah terbentuk berdasarkan komitmen itu. Dilihat dari sudut ini maka pemerintahan adalah proses penepatan janji.
3. A. Tugas pemerintah adalah mengatur dan melayani masyarakat. Tugas pengaturan lebih menekankan pada kekuasaan yang melekat pada jabatan birokrasi.
4. D. Berkaitan dengan fungsi pemberdayaan dari pemerintah, Taliziduhu Ndraha mengungkapkan bahwa pemberdayaan dapat ditinjau dalam arti *empowering dan enabling*.
5. C. Pemerintah memiliki dua fungsi dasar, yaitu fungsi primer atau fungsi pelayanan dan fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan. Fungsi primer, yaitu fungsi pemerintah sebagai *provider* (penyedia) jasa-jasa publik yang tidak diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan *civil*, dan layanan birokrasi.
6. A. Wewenang legal-rasional merupakan wewenang yang dimiliki seseorang karena diperolehnya secara legal dan rasional yang biasanya didominasi oleh semangat *formalistic-impersonality*.
7. A. Menurut Carroll tingkat pertanggungjawaban yang tertinggi dari pemerintah adalah *responsiveness*.
8. C. Prinsip dasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan (*governance*) dengan pola pemerintahan yang tradisional adalah terletak pada adanya tuntutan peranan pemerintah yang dikurangi dan peranan masyarakat semakin ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya.
9. B. Menurut Sadu Wasistiono, hasil akhir yang diharapkan dari *governance* adalah pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat melalui partisipasi sebagai warga negara maupun warga masyarakat.
10. C. Prinsip-prinsip yang dapat dijadikan indikator dalam penerapan *good governance*, sebagaimana diungkapkan oleh UNDP adalah

partisipasi (*participation*), akuntabilitas (*accountability*), daya tanggap (*responsiveness*), transparansi (*transparency*), dan saling keterbukaan (*interrelated*), serta visi strategik (*strategic vision*). Jadi, manajemen konflik (*conflict management*) dan kejujuran (*honesty*) bukan prinsip-prinsip *good governance* yang diungkapkan UNDP.

Tes Formatif 2

1. B. Mereka yang menjadi penghuni dari suatu negara tertentu yang harus diinventarisir merupakan penduduk.
2. A. Pemberdayaan kewarganegaraan mengarah pada beberapa isu, yaitu pemenuhan hak-hak dasar baik sipil, politik, ekonomi, dan kultural warga negara maupun komunitas. Kewarganegaraan terkait dengan partisipasi aktif warga negara yang akan mendorong terbentuknya *strong democracy*; dan kewarganegaraan yang terkait dengan *social civility*, *social responsibility* warga, kepercayaan, dan kerja sama antarwarga. Jadi, gerakan sosial yang melindungi warga masyarakat sebagai konsumen bukan merupakan isu pemberdayaan kewarganegaraan.
3. A. Menurut Ryaas Rasyid fungsi pemerintah, meliputi fungsi pelayanan, fungsi pemberdayaan, dan fungsi pembangunan.
4. D. Dalam organisasi pemerintahan yang dimaksud dengan *customer* dalam pelayanan publik adalah masyarakat sebagai warga negara.
5. C. Keandalan merupakan kemampuan memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan segera, akurat, dan memuaskan dalam kegiatan pelayanan publik.
6. D. Dilihat dari aspek status, perbedaan antara pelayanan publik (jasa publik) dengan pelayanan sipil (layanan-*civil*) adalah pelayanan publik (jasa publik) merupakan kewenangan pemerintah, pelayanan sipil (layanan *civil*) merupakan kewajiban pemerintah.
7. B. Menurut Eisendstadt, komponen-komponen sebagai syarat adanya *civil society*, meliputi otonomi, akses masyarakat terhadap lembaga negara (bukan akses masyarakat terhadap lembaga privat), arena publik yang bersifat otonom, serta arena publik tersebut terbuka bagi semua lapisan masyarakat.
8. A. Kontrol sosial yang dilakukan dengan norma sosial disebut kontrol sosial informal.

9. A. Menurut Taliziduhu Ndraha, hubungan pemerintahan yang berbentuk hubungan transaksional, seperti hubungan antara produser dan konsumen disebut Hubungan Janji dengan Percaya.
10. C. Berdasarkan pendekatan sosiologikal, hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah termasuk hubungan struktural apabila hubungan tersebut terbentuk berdasarkan kekuasaan.

Daftar Pustaka

- Eko, Sutoro. 2004. *Reformasi Politik dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: APMD Press.
- Gaffar, Afan. 2004. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ida, Laode. 2002. *Otonomi Daerah dalam Interaksi Kritis Stakeholders*. Jakarta: Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK).
- Kansil, CST dan Christine S.T Kansil. 2003. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Bumi Aksara.
- Lovelock, Christopher. 1994. *Product Plus*. New York: McGraw-Hill Inc.
- Lubis, Ibrahim. 1985. *Pengendalian dan Pengawasan Proyek dalam Manajemen*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Mariun. 1999. *Asas-asas Ilmu Pemerintahan*. Yogyakarta: Seksi Penerbitan Fisipol UGM.
- Moenir, H.A.S.. 2000. *Manajemen Pelayanan Umum*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kibernetology (Ilmu Pemerintahan Baru) 1*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Osborn, David dan Ted Gaebler. 1999. *Mewirauahakan Birokrasi*. Jakarta: CV Taruna Grafica.
- Pamudji, S. 1994. *Profesionalisme Aparatur Negara dalam Meningkatkan Pelayanan Publik*. Jurnal Widya Praja No. 19 IIP. Jakarta.
- Rasyid, M. Ryaas. 1996. *Makna Pemerintahan*. Jakarta: PT. Yasif Watampone.

- Sedarmayanti. 2003. *Good Governance: Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Mandar Maju.
- Situmorang, Victor M. dan Cormentyana. 1994. *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suradinata, Ermaya. 1998. *Organisasi dan Manajemen Pemerintahan dalam Era Globalisasi*. Bandung: Ramadan.
- Syafiie, Inu Kencana. 1994. *Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Mandar Maju.
- Tjiptono, Fandy. 2000. *Manajemen Jasa*. Yogyakarta: Andi.
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance Telaah dari Dimensi: Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendikia.