

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Konsep *Good Governance*

Menyimak realita yang terdapat pada latar belakang permasalahan penelitian ini jelas sekali pangkal persoalan dalam pengadaan PNS sehingga perlu diawasi secara ketat oleh masyarakat. Oleh karena itu keberadaan kontrol dari masyarakat dalam rekrutmen PNS berupa dibukanya ruang partisipasi publik dalam peraturan perundang-undangan kepegawaian dirasakan urgensinya.

Permasalahannya sekarang adalah bagaimana bentuk partisipasi publik dalam proses penerimaan CPNS dan langkah apa yang perlu diupayakan agar partisipasi publik tidak sekedar menjadi slogan tetapi bisa diwujudkan sebagai upaya mengurangi praktik KKN dalam rekrutmen, oleh karenanya negara akan mendapatkan PNS berkualitas melalui suatu proses transparan yang dimulai dari adanya pengumuman dibukanya lowongan, tahap pengajuan aplikasi, tes seleksi sampai dengan pengumuman hasil seleksi.

Saat ini banyak sekali prinsip-prinsip yang digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan pelayanan yang baik dan mengelola urusan-urusan publik dengan baik dan benar. Namun banyak pada saat ini para petinggi daerah yang tidak mengerti mengenai bagaimana cara penerapan pemerintahan yang

baik dan dapat meningkatkan pelayanan secara maksimal dengan cara menggunakan prinsip-prinsip dari *good governance*. Pada dasarnya penerapan konsep *good governance* yang baik akan menimbulkan pemerintahan yang baik, namun ketika *good governance* tersebut tidak dijalankan dengan baik maka pemerintahan tersebut akan membawa dampak yang buruk bagi kinerja pegawai dan banyak sekali terjadi korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Menurut Sedarmayanti memberikan definisi *governance* sebagai “*the authorittative direction and administration of the affairs of men/women in a nation, state, city, etc*”. Sedangkan *United Nation Development Program* (UNDP) dalam Sedarmayanti mendefinisikan *governance* sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation affair at all levels*”. Kemudian dalam hal ini, *World Bank* lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi, dan administrasi dalam pengelolaan negara. (Sedarmayanti, 2012)

Rencana strategis Lembaga Administrasi Negara (LAN) tahun 2003-2004 dalam buku Sedarmayanti menyebutkan bahwa proses pengelolaan pemerintahan yang demokratis, profesional menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak asasi manusia desentralistik, partisipatif, transparan, keadilan, bersih, dan akuntabel, selain berdaya guna, berhasil guna dan berorientasi pada peningkatan daya saing bangsa. (Sedarmayanti, 2012)

*United Nation Development Program* (UNDP) dalam Sedarmayanti sebagaimana yang dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengajukan karakteristik *good governance* sebagai berikut :

1. Partisipasi (*Participation*): setiap warga masyarakat memiliki suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. Aturan hukum (*Rule of law*): Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang status seseorang, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. Transparansi (*Transparency*): Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga, dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. Daya tangkap (*Responsiveness*): Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap “*stakeholders*” .
5. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*): *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk mendapatkan pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. Berkeadilan (*Equity*): Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan , memiliki kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

7. Efektivitas dan Efisien (*Effectiveness and Eficiency*): Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan keputusan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
8. Akuntabilitas (*Accountability*): Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta, dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. Visi Strategi (*Strategy Vision*): Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini. (Sedarmayanti, 2012)

Sedangkan Ghambir Bhatta sebagaimana dikutip Sedarmayanti mengungkapkan unsure-unsur utama *governance* (bukan prinsip) yaitu: akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openess*), dan aturan hukum (*rule of law*) ditambah dengan kompetensi manajemen (*managemen competence*) dan hak-hak asasi manusia (*human right*). Tidak jauh berbeda, Ganie Rahman, menyebutkan ada empat unsur utama yaitu *accountability*, adanya kerangka hukum (*rule of law*), informasi dan transparansi. (Sedarmayanti, 2012)

Sebuah pendekatan terbalik dilakukan oleh Kenneth Thomson, sebagaimana dikutip oleh Agus Dwiyanto, daripada menyebutkan ciri *good governance*, dia lebih suka menyebutkan ciri *bad governance*. Kebalikan dari ciri *bad governance* inilah yang layak disebut sebagai *good governance*. Menurut Thomson ciri *bad governance* adalah:

- a. Tidak adanya pemisahan yang jelas antara kekayaan dan sumber milik rakyat dan milik pribadi.
- b. Tidak ada aturan hukum yang jelas dan sikap pemerintah yang tidak kondusif dalam pembangunan.
- c. Adanya regulasi yang berlebihan sehingga menyebabkan “ekonomi biaya tinggi”.
- d. Prioritas pembangunan yang tidak konsisten.
- e. Tidak ada transparansi dalam pengambilan keputusan. (Dwiyanto, 2006)

Menurut Bappenas dalam buku Arifin Tahir menyatakan bahwa konsep tentang *government*, *good governance*, dan *good public governance*. Secara umum menurutnya istilah *government* lebih dipahami sebagai “pemerintahan” yaitu lembaga beserta aparaturnya yang memiliki tanggungjawab untuk mengurus Negara dan menjalankan kehendak rakyat. *Governance* merupakan seluruh rangkaian proses pembuatan keputusan atau kebijakan dan seluruh rangkaian proses dimana keputusan itu diimplementasikan atau tidak diimplementasikan. (Tahir, 2011)

Pada dasarnya prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan harus dapat menciptakan terselenggaranya fungsi pelayanan publik yang baik yang melibatkan sistem birokrasi dan *ekstern* birokrasi. Itulah sebabnya *good governance* bukan semata-mata mencakup relasi pemerintahan saja, melainkan mencakup relasi sinergis dan sejajar antara pasar, pemerintah, dan masyarakat sipil. Hal ini juga disampaikan oleh Arief dalam buku Arifin Tahir menyatakan bahwa *good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik

secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. (Tahir, 2011)

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Menurut Sedarmayanti hal ini dikarenakan adanya tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan dan pendidikan masyarakat, selain adanya pengaruh globalisasi.

Sedangkan Sadu Wasistiono mengemukakan bahwa tuntutan adanya *good governance* ini timbul karena adanya penyimpangan dalam penyelenggaraan demokratisasi sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktikkan *good governance*. (Watisino, 2000)

*Good governance* telah menjadi wacana baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di dunia yang tidak dapat dilepaskan dari tulisan David Osborne dan Ted Gaebler mengajukan konsep yang berisi 10 (sepuluh) prinsip *reinventing government* sebagai konsep kewirausahaan yang bisa dijalankan oleh lembaga publik maupun lembaga-lembaga *non profit* lainnya. Konsep ini pada dasarnya menggeser spektrum semangat kewirausahaan ke birokrasi. Lahirnya konsep ini bagi Osborne dan Gaebler lebih banyak didasari dari latar belakang fundamental lembaga birokrasi (*public*) yang

berseberangan dengan lembaga bisnis (*privat*). Bagi lembaga bisnis, pendapatan terbesar mereka diperoleh dari pelanggan (konsumen), sedangkan bagi birokrasi sebagian besar diperoleh dari pajak. Bagi lembaga bisnis (*privat*) persaingan adalah segalanya sedangkan bagi birokrasi (*public*) lebih banyak mengandalkan monopoli. (Krina,2002)

Berdasarkan konsep-konsep yang diajukan Osborne melalui buku-bukunya tersebut, nampaknya memberikan pengaruh yang kuat dalam kehidupan global sehingga memunculkan pemikiran baru yang mengarah pada perubahan paradigma dalam pola penyelenggaraan pemerintahan, yaitu dari paradigma konvensional (tradisional) menjadi paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan kolaborasi antara pemerintah dengan swasta dan masyarakat. Perubahan tersebut lebih dikenal dengan pergeseran paradigma dari pemerintah (*government*) menjadi tata pemerintahan (*governance*) sebagai wujud dari interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam menghadapi berbagai permasalahan kontemporer yang demikian kompleks, dinamis, serta beraneka ragam.

Perubahan paradigma di atas, memunculkan gerakan baru yang dinamakan “gerakan masyarakat sipil” (*civil society movement*). Inti dari gerakan ini adalah bagaimana membuat masyarakat lebih mampu dan mandiri untuk memenuhi sebagian besar kepentingannya sendiri. Konsekuensi logis dari berkembangnya masyarakat sipil adalah semakin rampingnya bangunan birokrasi, karena sebagian besar pekerjaan pemerintah dapat dijalankan

sendiri oleh masyarakat maupun dilaksanakan melalui pola kemitraan dalam rangka privatisasi.

Kemudian dalam praktiknya, perubahan besar yang diharapkan terjadi dalam hubungan antara pemerintah dan warga negara ternyata tidak terjadi secara signifikan. Hal ini nampaknya tidak dapat dilepaskan dari sifat dan pengertian kata “pemerintah” (*government*) yang memang harus memerintah. Kemudian dengan memerintah maka akan terjadi suatu hubungan yang bersifat hierarkis, artinya pemerintah yang memerintah berada di atas sedangkan warga negara (masyarakat) yang diperintah berada di bawah. Untuk mengubah posisi hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah (warga negara/masyarakat), dari yang semula bersifat hierarkis (atas bawah) menjadi heteraksi (kesetaraan), maka diperlukan perubahan filosofi dan konsep berpikir, termasuk penciptaan istilah baru yang tepat.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas dan akibat pengaruh kuat yang mengglobal dari pandangan konsep Osborne-Gaebler (1992) maupun Osborne-Plastrik (1996) tersebut, World Bank maupun *United Nation Development Program* (UNDP) mengembangkan istilah baru yaitu “*governance*” sebagai pendamping kata “*government*”. Kata *governance* kemudian diterjemahkan dalam berbagai literatur bahasa Indonesia sebagai “tata pemerintahan” dan ada pula sebagai “kepemerintahan”. Menurut *World Bank*, kata *governance* diartikan sebagai cara, yakni cara bagaimana kekuasaan Negara digunakan untuk mengelol sumberdaya– sumberdaya



ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat. (World Bank.com, 13 September 2014 )

Ganie-Rochman sebagaimana dikuti Joko Widodo menyebutkan bahwa konsep “*governance*” lebih inklusif daripada “*government*”. Konsep “*government*” menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah) Sedangkan konsep *governance* melibatkan tidak sekedar pemerintah dan Negara tapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan Negara, sehingga pihak – pihak yang terlibat juga sangat luas. Lebih lanjut dikemukakan bahwa *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor Negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. (Widodo, 2001)

Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengartikan *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menyediakan *public good dan service*. Lebih lanjut LAN menegaskan dilihat dari *functional aspect*, *governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya.

Pengertian *governance* yang dikemukakan oleh UNDP ini didukung oleh tiga kaki yakni politik, ekonomi, dan administrasi. Kaki pertama yaitu tata pemerintahan di bidang politik dimaksudkan sebagai proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan publik, baik dilakukan oleh birokrasi sendiri maupun oleh birokrasi-birokrasi bersama politisi. Kaki kedua, yaitu tata pemerintahan di bidang ekonomi meliputi proses-proses pembuatan keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi didalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. Sedangkan kaki ketiga yaitu

tata pemerintahan di bidang administrasi, adalah berisi implementasi proses, kebijakan yang telah diputuskan oleh institusi politik.

Menurut UNDP, *governance* atau tata pemerintahan memiliki tiga domain yaitu ;

1. Negara atau tata pemerintahan (*state*)
2. Sektor swasta atau dunia usaha(*private sector*)
3. Masyarakat(*society*)

Ketiga domain tersebut berada dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. 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 objek sekaligus subjek dari sektor pemerintahan maupun swasta. Karena didalam masyarakatlah terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya.

Sebagaimana yang telah dijabarkan oleh Lembaga Administrasi Negara, bahwa *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam menyediakan *public goods and services*. Praktik terbaiknya disebut sebagai *good governance* menurut *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi

baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

*Good* dalam *good governance* menurut LAN mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas-tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian ini, LAN kemudian mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada dua hal yaitu, Pertama orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional dan Kedua aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Selanjutnya berdasarkan uraian di atas LAN menyimpulkan bahwa *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab serta efisien, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.

Konsep mengenai *good governance* (kepemerintahan yang baik) dapat ditemukan juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 dalam penjelasan pasal 2(d) mengartikan pemerintahan yang baik yaitu “kepemimpinan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip – prinsip profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi,

efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat". (IKAPI, 2010)

## **B. Perwujudan *Good Governance* dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

Kemudian dari beberapa pengertian *good governance* dan karakteristiknya, Joko Widodo menyimpulkan bahwa pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang mampu mempertanggungjawabkan segala sikap, perilaku, dan kebijakan yang dibuat secara politik, hukum, maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik, serta membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan (kontrol) dan jika dalam praktiknya telah merugikan rakyat, dengan demikian harus mampu mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut. Sedang sebagai perwujudan konkrit dari implementasi *good governance* di daerah adalah :

- a. Pemerintah daerah administrasi publik diharapkan dapat berfungsi dengan baik dan tidak memboroskan uang rakyat.
- b. Pemerintah daerah dapat menjalankan fungsinya berdasarkan norma dan etika moralitas pemerintahan yang berkeadilan.
- c. Aparatur pemerintah daerah mampu menghormati legitimasi konvensi konstitusional yang mencerminkan kedaulatan rakyat.
- d. Pemerintah daerah memiliki daya tanggap terhadap berbagai variasi yang berkembang dalam masyarakat. (Widodo, 2001)

*Good governance* berkaitan dengan tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pemerintahan sendiri dapat diartikan secara sempit dan luas. Dalam arti sempit penyelenggaraan pemerintahan yang baik bertalian dengan pelaksanaan fungsi administrasi negara. Dalam kaitan ini, Bagir Manan menjelaskan bahwa di negara Belanda yang kemudian juga diikuti oleh ahli Hukum Administrasi Negara Indonesia, dikenal adanya prinsip – prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*algemene beginselven van behoorlijkbestuur general princiles of good administration*), yang berisi pedoman yang harus dipergunakan oleh administrasi negara dan juga oleh hakim untuk menguji keabsahan perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) administrasi negara.

Asas-asas ini antara lain mencakup motivasi yang jelas, tujuan yang jelas, tidak sewenang-wenang (*willekeur*), kehati-hatian (*zorgvuldigheid*), kepastian hukum, persamaan perlakuan tidak menggunakan wewenang yang menyimpang dari tujuan (*detournement de pouvoir, fairness*) dan lain-lain.

Banyak pendapat yang menyatakan bahwa pembahasan mengenai *good and clean government* di Indonesia baru dimulai pada tahun-tahun terakhir ini. Tetapi sebenarnya menurut Saldi Isra, dilihat dari perkembangan peraturan perundang-undangan pembicaraan ke arah pemerintahan yang baik dan benar sudah dimulai seiring dengan kuatnya keinginan untuk membuat Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Artinya, pembicaraan *good and cleangovernment* , paling tidak sudah dimulai sejak awal tahun 1970–an,

yaitu dengan penerbitan buku Kuntjoro Purbopranoto yang berjudul *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara* pada tahun 1978. Kemudian secara kelembagaan, upaya itu dapat dilihat dari adanya “Proyek Penelitian tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)” yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) pada tahun 1989. Buku dan hasil penelitian tersebut berhasil menjadi doktrin penyelenggaraan pemerintahan yang baik di Indonesia. (Isra, 2002)

Meskipun upaya menciptakan pemerintahan yang baik dan bersih telah dimulai sejak tahun 1970-an, tetapi tidak mampu membawa perubahan dalam praktik penyelenggaraan negara. Hal ini karena menurut Saldi Isra AAUPB tidak memiliki kekuatan hukum yang memaksa. Oleh karena itu pelanggarnya tidak dapat dikenakan sanksi. Keinginan menjadikan *good and clear government* ke dalam norma hukum baru dimulai setelah Indonesia mengalami krisis pada tahun 1997 yang diikuti dengan jatuhnya rezim orde baru pada bulan Mei 1998. Upaya ini dapat dilihat dengan adanya Ketetapan MPR No XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Kemudian diikuti dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). (Isra, 2002)

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) tersebut kemudian diikuti dengan empat Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemeriksaan Penyelenggara Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 1999 tentang Tata Cara dan Pengangkatan serta Pemberhentian Anggota Komisi Pemeriksa, Pemerintah Nomor 67 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Komisi Pemeriksa dan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara. Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah telah membawa perubahan yang sangat mendasar dalam sistem kewenangan pemerintah.

Demikian pula berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sekaligus membawa dasar perubahan dalam hak keuangan sehingga hal tersebut membawa perubahan keseluruhan dalam aspek kesisteman di pemerintah pusat dan pemerintah daerah (baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota).

Otonomi juga hendak mengubah atau *mereform* warna *government* yang bertitik tekan pada otoritas kepada *governance* yang bertitik tekan pada interaksi diantara pemerintah (*public*), masyarakat (*community*), dan swasta

(*profit* maupun sosial). Didalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah, maka haruslah disadari makna, filosofi, atau prinsip yang harus diterapkan ialah *sharing of power, distribution of income, dan empowering of regional administration*. Semua ini ada didalam kerangka agar mencapai *the ultimate goal of autonomy* ialah kemandirian daerah terutama kemandirian masyarakat. Ini berarti bagaimana daerah memiliki kewenangan bukan sekedar penyerahan urusan untuk menyelenggarakan pemerintah daerah.

*Good governance* sendiri terdapat tiga *domain* yang terlibat didalamnya yaitu pemerintahan, swasta, dan masyarakat. Untuk menyelenggarakan *good governance* diperlukan adanya pembagian peran yang jelas dari masing-masing *domain* tersebut. Apabila sebelumnya sumber-sumber kewenangan berpusat pada pemerintah sebagai institusi tertinggi yang mewakili negara, maka secara bertahap telah dilakukan transfer kewenangan dan tanggung jawab kepada institusi di luar pemerintah pusat. Transfer kewenangan dan tanggung jawab ini dilakukan dalam rangka desentralisasi.

Pada era otonomi daerah ini, dengan bergesernya pusat-pusat kekuasaan dan meningkatnya operasionalisasi dan berbagai kegiatan lainnya di daerah maka konsekuensi logis pergeseran tersebut harus diiringi dengan meningkatnya *good governance* di daerah.

Hal ini menurut Sadu Wasistiono karena adanya konsep *good governance* berlaku untuk semua jenjang pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun



Pemerintah Daerah. Konsep *good governance* secara eksplisit maupun implisit menurut Sadu Wasistiono sudah masuk dalam Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah maupun Undang - Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Didalam Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 antara lain:

- a. Pada konsiderans butir b maupun butir c ditekankan perlunya digunakan prinsip – prinsip demokrasi, peran serta masyarakat serta pemerataan dan keadilan.
- b. Prinsip otonomi yang digunakan adalah luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. Didalam Pasal 37 ayat (2) dikemukakan perlunya bakal calon KDH menyampaikan visi, misi, serta rencana-rencana kebijakannya apabila terpilih sebagai KDH.

Bagitu pula dalam Undang - Undang Nomor 25 Tahun 1999 dikemukakan prinsip – prinsip *good governance*, antara lain;

- a. Pada konsiderans butir b dikemukakan perlunya peningkatan kinerja daerah yang berdaya guna dan berhasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Didalam konsiderans butir b juga dikemukakan perlunya keikutsertaan masyarakat, keterbukaan, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.
- c. Didalam Pasal 27 ayat (2) dikemukakan juga bahwa informasi yang dimuat dalam sistem informasi keuangan daerah merupakan data terbuka yang dapat diketahui masyarakat. (Wasistiono, 2001)

Sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah secara lebih lengkap dan jelas memuat prinsip tentang *good governance*. Hal ini dapat ditemukan dengan adanya Asas Penyelenggaraan Negara dalam Pasal 20 ayat (1) yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas;

- a. Asas kepastian hukum
- b. Asas tertib penyelenggara negara
- c. Asas kepentingan umum
- d. Asas keterbukaan
- e. Asas proporsionalitas
- f. Asas profesionalitas
- g. Asas akuntabilitas
- h. Asas efisiensi
- i. Asas efektifitas.

Bila kita cermati ke sembilan Asas Umum Penyelenggaraan Negara tersebut sebagian besar merupakan kriteria yang ada dalam *good governance*. Sedangkan pengertian tentang asas-asas tersebut, dalam penjelasan Pasal 20 disebutkan bahwa Asas Umum Penyelenggaraan Negara dalam ketentuan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme, ditambah asas efisiensi dan asas efektivitas.

Dalam Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 diberikan pengertian Asas Umum Penyelenggaraan Negara tersebut sebagai berikut;

- a. Yang dimaksud dengan Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara.
- b. Yang dimaksud dengan Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
- c. Yang dimaksud dengan Asas Kepentingan Umum adalah yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- d. Yang dimaksud dengan Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
- e. Yang dimaksud dengan Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
- f. Yang dimaksud dengan Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Yang dimaksud dengan Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara

harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### **C. Transparansi**

Konsep transparansi merupakan salah satu komponen terpenting dalam menjalankan pemerintahan yang menganut asas *good governance*. Karena dengan adanya konsep transparansi maka keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan akan berdampak baik bagi daerah. Pada saat ini konsep transparansi tidak digunakan secara maksimal karena adanya kepentingan-kepentingan yang mengharuskan keterbukaan itu menjadi barang langka.

Transparansi adalah sebuah wujud pertanggungjawaban dari pemerintah untuk masyarakat agar masyarakat dapat mengetahui apa yang sedang terjadi dan tanpa adanya kebohongan. Dalam pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS keterbukaan adalah hal yang sangat dinanti oleh semua pihak agak dalam pengangkatan tidak terjadi kecurangan dan menjadi acuan kedepan bagi masyarakat. Secara harfiah kita dapat mengartikan transparansi sebagai bagian dari sebuah keterbukaan dalam melaksanakan tugas suatu proses kegiatan. Dengan demikian pemerintah harus terbuka dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi.

Gaffar dalam buku Arifin Tahir mengemukakan bahwa ada delapan aspek mekanisme pengelolaan anggaran negara yang harus dilakukan secara transparansi yaitu sebagai berikut: 1) penetapan posisi jabatan atau kedudukan; 2) kekayaan pejabat publik; 3) pemberian penghargaan; 4) penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan; 5) kesehatan; 6) moralitas para pejabat dan aparatur pelayan publik; 7) keamanan dan ketertiban; 8) kebijakan strategi untuk pencerahan kehidupan masyarakat. (Tahir, 2011)

Konsep transparansi menurut *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECH) dalam buku Arifin Tahir mengungkapkan bahwa *As transparency is a core governance value. The regulatory activities of government constitute one of the main contexts within which transparency, which is substantially related to the rapid increase in number and influence of non governmental organisations (NGOs) or 'civil society group', as well as to increasingly well educated and diverse populations.*(Tahir, 2011)

Menurutnya bahwa konsep transparansi adalah merupakan nilai utama dari sistem pemerintahan. Konteks utama aktivitas pemerintah harus diyakini berdasarkan pada transparansi. Terdapat kekuatan publik yang menuntut transparansi yang lebih besar. Pada hakekatnya ada kaitanya dengan percepatan dan pengaruh terhadap organisasi swasta, sebagaimana terus meningkatkan populasi masyarakat.

Agus Dwiyanto menambahkan bahwa transparansi sebagai penyediaan informasi tentang pemerintahan bagi publik dan dijaminnya kemudahan didalam memperoleh informasi-informasi yang akurat dan memadai. Dari pengertian tersebut dijelaskan bahwa transparansi tidak hanya sekedar menyediakan informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, namun harus disertai dengan kemudahan bagi masyarakat untuk memperoleh informasi tersebut. (Dwiyanto, 2006)

Agus Dwiyanto mengungkapkan tiga indikator yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat transparansi penyelenggaraan pemerintahan. Pertama, mengukur tingkat keterbukaan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Persyaratan, biaya, waktu, dan prosedur yang ditempuh harus dipublikasikan secara terbuka dan mudah diketahui oleh yang membutuhkan, serta berusaha menjelaskan alasannya. Indikator kedua merujuk pada seberapa mudah peraturan dan prosedur pelayanan dapat dipahami oleh pengguna dan *stakeholders* yang lain. Aturan dan prosedur tersebut bersifat “*simple, straight forward and easy to apply*” (sederhana, langsung dan mudah diterapkan) untuk mengurangi perbedaan dalam interpretasi. Indikator ketiga merupakan kemudahan memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pelayanan publik. Informasi tersebut bebas didapat dan siap tersedia (*freely dan readily available*). (Dwiyanto, 2006)

Dengan melihat uraian di atas, prinsip transparansi pemerintahan paling tidak dapat diukur melalui sejumlah indikator sebagai berikut:

- a. Adanya sistem keterbukaan dan standarisasi yang jelas dan mudah dipahami dari semua proses-proses penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Adanya mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang proses-proses dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- c. Adanya mekanisme pelaporan maupun penyebaran informasi penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.

#### **D. Transparansi dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

Format dan konsep transparansi yang akan kita implementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari salah satu azas-azas umum penyelenggaraan negara sebagaimana diatur oleh UU 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Bahkan dengan diberlakukannya UURI No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka sesuai dengan prinsip keterbukaan dalam negara demokrasi yang mengharuskan penyelenggaraan negara membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan Negara. (IKAPI, 2010)

Azas keterbukaan (transparansi) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah azas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. Penerapan azas transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah secara benar, jujur, dan tidak diskriminatif. Transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah jaminan kesempatan bagi masyarakat untuk mengetahui “siapa mengambil keputusan apa beserta alasannya” .

Menurut Rumajar Jefferson, formulasi dan implementasi otonomi daerah tidak menyimpang dari makna dan *the ultimate goal*, akan memberikan warna *good governance* bagi pemerintahan di daerah. Maksudnya bahwa pemerintahan yang penuh dengan kompatibilitas antar komponen, responsif, responsible, akuntabel dan transparans terhadap keberadaan, keinginan, tantangan, dan tuntutan daerah. Dengan demikian pemerintah daerah dapat menjamin bahwa kemandirin daerah dan masyarakat akan segera dapat cepat terealisasi. (Jefferson, 2006)

Menurut Krina. P transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. (Krina, 2002)

Dengan demikian transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. Prinsip ini memiliki 2 aspek, yaitu (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi. Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif dari pemerintah untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi



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

Berdasarkan uraian di atas tentang transparansi, hal ini memberikan asumsi bahwa masalah transparansi merupakan sesuatu hal yang perlu dilakukan dalam rangka mewujudkan *good governance*. Transparansi harus menjadi komitmen dari seluruh elemen sehingga tujuan tersebut dapat dicapai. Transparansi yang telah diperdakan di beberapa kota/kabupaten di Indonesia, merupakan komitmen bersama antara legislatif dan pemerintah kota/kabupaten dalam mewujudkan *good governance* itu sendiri. Oleh sebab itu, konsep transparansi menurut perda dimaksud keadaan dimana setiap orang dapat mengetahui proses pembuatan dan pengambilan keputusan di pemerintahan umum.

Hal ini dapat diartikan bahwa setiap keputusan, rekomendasi, maupun kebijakan pemerintah daerah, merupakan sebuah informasi publik, selama hal itu tidak dibingkai oleh peraturan yang melindunginya. Informasi publik itu sendiri merupakan informasi yang diberikan, dibuat dan dipelihara oleh pemerintah. Informasi tersebut merupakan milik

masyarakat yang dipercayakan kepada pemerintah untuk melaksanakannya.

Perspektif pemerintahan daerah sebagaimana diamanahkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan, salah satunya dilihat dalam dimensi sejauh mana peran masyarakat dalam mengakses dan melakukan kontrol sosial terhadap segala bentuk kebijakan pemerintahan daerah. Kontrol sosial masyarakat terhadap kebijakan pemerintahan daerah dimaksudkan sebagai bentuk partisipasi aktif masyarakat dalam mengawasi langsung maupun tidak langsung proses penyelenggaraan dan tata pemerintahan daerah yang transparan.

#### **E. Keefektifan Transparansi**

Transparansi pada akhirnya akan menciptakan *horizontal accountability* antara pemerintah daerah dengan masyarakat sehinggatercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil – hasil yang dicapai. Transparansi adalah adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah

yang dapat dijangkau publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan preferensi publik.

Makna dari transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dalam dua hal yaitu; (1) salah satu wujud pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat, dan (2) upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN).

Sedangkan transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam hubungannya dengan pemerintah daerah perlu kiranya perhatian terhadap beberapa hal berikut;

- (1) Publikasi dan sosialisasi kebijakan-kebijakan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- (2) Publikasi dan sosialisasi regulasi yang dikeluarkan pemerintah daerah tentang berbagai perizinan dan prosedurnya;
- (3) Publikasi dan sosialisasi tentang prosedur dan tata kerja dari pemerintah daerah;
- (4) Transparansi dalam penawaran dan penetapan tender atau kontrak proyek-proyek pemerintah daerah kepada pihak ketiga;
- (5) Kesempatan masyarakat untuk mengakses informasi yang jujur, benar dan tidak diskriminatif dari pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kemudian dalam penyusunan peraturan daerah yang menyangkut hajat hidup orang banyak hendaknya masyarakat sebagai *stakeholders* dilibatkan secara proporsional. Hal ini disamping untuk mewujudkan transparansi juga akan sangat membantu pemerintah daerah dan DPRD dalam melahirkan Peraturan Daerah yang *accountable* dan dapat menampung aspirasi masyarakat. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah dengan biaya yang minimal. Informasi sosial, ekonomi, dan politik yang andal (*reliable*) dan berkala haruslah tersedia dan dapat diakses oleh publik (biasanya melalui filter media massa yang bertanggungjawab). Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau.

Transparansi jelas mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik. Sebab, penyebaran berbagai informasi yang selama ini aksesnya hanya dimiliki pemerintah dapat memberikan kesempatan kepada berbagai komponen masyarakat untuk turut mengambil keputusan. Oleh karenanya, perlu dicatat bahwa informasi ini bukan sekedar tersedia, tapi juga relevan dan bisa dipahami publik. Selain itu, transparansi ini dapat membantu untuk mempersempit peluang korupsi di kalangan para pejabat publik dengan terlihatnya segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.

Implementasi di pemerintah daerah Seringkali kita terjebak dalam “paradigma produksi” dalam hal penyebarluasan informasi ini; seakan-akan transparansi sudah dilaksanakan dengan mencetak leaflet suatu program dan menyebarkan ke setiap kantor Kepala desa, atau memasang iklan di surat kabar yang tidak dibaca oleh sebagian besar komponen masyarakat. Pola pikir ini perlu berubah menjadi “paradigma pemasaran”, yaitu bagaimana masyarakat menerima informasi dan memahaminya.

Untuk mewujudkannya dalam pelaksanaan administrasi publik sehari-hari, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan di sini. Pertama, kondisi masyarakat yang apatis terhadap program-program pembangunan selama ini membutuhkan adanya upaya-upaya khusus untuk mendorong keingintahuan mereka terhadap data atau informasi ini. Untuk itu, dibutuhkan adanya penyebarluasan (diseminasi) informasi secara aktif kepada seluruh komponen masyarakat, tidak bisa hanya dengan membuka akses masyarakat terhadap informasi belaka.

Kedua, pemilihan media yang digunakan untuk menyebarkan informasi dan substansi atau materi informasi yang disebarluaskan sangat bergantung pada segmen sasaran yang dituju. Informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat awam sangat berbeda dengan yang dibutuhkan oleh organisasi nonpemerintah, akademisi, dan anggota DPRD, misalnya. Selain itu, seringkali cara-cara dan media yang sesuai dengan budaya lokal jauh lebih

efektif dalam mencapai sasaran daripada “media modern” seperti televisi dan surat kabar.

Ketiga, seringkali berbagai unsur nonpemerintah misalnya pers, lembaga keagamaan, lembaga swadaya masyarakat (LSM) lebih efektif untuk menyebarkan informasi daripada dilakukan pemerintah sendiri. Untuk itu, penginformasian kepada berbagai komponen strategis ini menjadi sangat penting.

#### **F. Aspek-Aspek Pencapaian Transparansi Yang Baik**

Konsep transparansi menunjuk pada suatu keadaan dimana segala aspek dari proses penyelenggaraan pelayanan bersifat terbuka dan dapat diketahui dengan mudah oleh para pengguna dan *stakeholders* yang membutuhkan. Jika segala aspek proses penyelenggaraan pelayanan seperti persyaratan, biaya dan waktu yang diperlukan, cara pelayanan, serta hak dan kewajiban penyelenggara dan pengguna layanan dipublikasikan secara terbuka sehingga mudah diakses dan dipahami oleh publik, maka praktik penyelenggaraan pelayanan itu dapat dinilai memiliki transparansi yang tinggi.

Sebaliknya, kalau sebagian atau semua aspek dari proses penyelenggaraan pelayanan itu tertutup dan informasinya sulit sangat penting bagi para pengguna. Jika rasionalitas dari semua hal itu dapat diketahui dan diterima

oleh para pengguna, maka kepatuhan terhadap prosedur dan aturan akan mudah diwujudkan.

Para petugas penyelenggara layanan selama ini seringkali kurang mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut. Bahkan mereka sering tidak bersedia menjawab pertanyaan semacam itu karena mereka merasa bukan sebagai pihak yang membuat peraturan penyelenggaraan pelayanan. Mereka mungkin merasa hanya menjadi pihak yang harus menerapkan peraturan tersebut sebagaimana adanya. Mungkin mereka sendiri juga tidak memahami logika dari semua peraturan mengenai penyelenggaraan pelayanan. Apapun posisi penyelenggara pelayanan, apakah menjadi bagian dari pemegang ketika membuat prosedur dan peraturan mengenai penyelenggaraan pelayanan sering tidak memperhatikan kepentingan dan kebutuhan dari para pengguna.

Begitu pula ketika informasi mengenai prosedur, persyaratan, dan cara memperoleh pelayanan dapat diperoleh dengan mudah oleh para pengguna, maka penyelenggaraan pelayanan tersebut dapat dikatakan memiliki tingkat transparansi yang tinggi. Sebaliknya, kalau pengorbanan yang diperlukan oleh para pengguna untuk memperoleh informasi penyelenggara pelayanan dan bagian dari transparansi itu sendiri.

Sehubungan dengan itu, Hariyoso dalam Saldi mengatakan bahwa ada empat bentuk implikasi transparansi yang diperlukan, antara lain: (1) semua informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik harus terbuka bagi siapa saja. Ketidakterbukaan informasi akan mendorong terjadinya penyelewengan; (2) mekanisme kontrol tidak akan terjadi jika tidak ada keterbukaan dalam memperoleh akses informasi; (3)

masyarakat harus memiliki akses untuk memperoleh semua informasi atau dokumen yang berkaitan dengan publik; dan (4) semua informasi tersebut harus dapat atau mudah dimengerti oleh masyarakat. (Saldi,2002)

### **G. Manajemen Kepegawaian**

Manajemen kepegawaian merupakan paduan kata manajemen dan kepegawaian yang masing-masing memiliki arti dan berdiri sendiri. Manajemen adalah melaksanakan perbuatan tertentu dengan menggunakan tenaga orang lain, sedangkan kepegawaian adalah seluruh kegiatan yang berhubungan dengan kepentingan kepegawaian. John B dan Minier dalam Moekijat, manajemen kepegawaian adalah suatu proses untuk mengembangkan, menerapkan dan menilai kebijaksanaan-kebijaksanaan, prosedur-prosedur, metode-metode, dan program-program yang ada hubungannya dengan individu dan organisasi. (Moekijat, 1989)

Selanjutnya Flippo dalam buku Sri Hartini (2012:13) memberikan batasan tentang manajemen kepegawaian (*personnel management*) sebagai perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan terhadap pengadaan, pembinaan, kompensasi (pemberian gaji dan upah), integrasi, pemeliharaan dan pemberhentian (pensiun). Dalam batasan ini terdapat dua fungsi pokok, yakni :

1. Fungsi manajemen, meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan.



2. Fungsi operatif kepegawaian, meliputi pengadaan, pembinaan atau pengembangan, kompensasi (pemberian gaji atau upah), perawatan atau pemeliharaan, dan pemberhentian. (Hartini, 2010)

Dengan demikian, kita dapat melihat bahwa manajemen kepegawaian itu memang penting dalam organisasi yang memiliki andil yang cukup penting karena menyangkut manusia yang akan menentukan arah kemajuan dan kesuksesan dalam suatu organisasi. Dalam manajemen pegawai tentu dibahas mengenai pengadaan pegawai yang biasa disebut dengan rekrutmen. Pada dasarnya rekrutmen dilakukan untuk mengisi kebutuhan organisasi akan tenaga kerja atau karyawan yaitu untuk menduduki jabatan-jabatan yang ada dalam organisasi yang masih kosong.

Henry Simamora, dalam buku koleksi digital Universitas Kristen Petra menyatakan bahwa rekrutmen (*recruitment*) adalah serangkaian aktivitas mencari dan memikat pelamar kerja dengan motivasi, kemampuan, keahlian, dan pengetahuan yang diperlukan guna menutupi kekurangan yang diidentifikasi dalam perencanaan kepegawaian. (Simamora, 1999)

Rekrutmen adalah proses mencari, menemukan, mengajak, dan menetapkan sejumlah orang dari dalam maupun dari luar perusahaan sebagai calon tenaga kerja dengan karakteristik tertentu seperti yang telah ditetapkan dalam perencanaan sumber daya manusia. Hasil yang didapatkan dari proses rekrutmen adalah sejumlah tenaga kerja yang akan memasuki proses seleksi,

yakni proses untuk menentukan kandidat yang paling layak untuk mengisi jabatan tertentu yang tersedia di perusahaan. Terkait dengan rekrutmen dalam Peraturan Pemerintah No.98 tahun 2000 tentang pengadaan PNS disebutkan bahwa pengadaan Pegawai Negeri Sipil dilakukan mulai dari perencanaan, pengumuman, pelamaran, penyaringan, pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil sampai dengan pengangkatan menjadi Pegawai Negeri Sipil.

Pelaksanaan rekrutmen dan seleksi merupakan tugas yang sangat penting, krusial, dan membutuhkan tanggung jawab yang besar. Hal ini karena kualitas sumber daya manusia yang akan digunakan perusahaan sangat tergantung pada bagaimana prosedur rekrutmen dilaksanakan. Langkah-langkah dalam perekrutan pegawai dipengaruhi oleh aturan-aturan yang berlaku di setiap perusahaan, organisasi ataupun instansi. Perbedaan tercermin dari nilai-nilai apa yang menjadi panutan. Suatu perusahaan berbeda dengan yang lain dan akan mempengaruhi setiap kebijakan penerimaan atau rekrutmen pegawai baru. Kebijakan-kebijakan yang bersifat politis dari kalangan birokrat atau penguasa juga akan mempengaruhi perekrutan.

## H. Pegawai Negeri Sipil

### 1. Pengertian Pegawai Negeri Sipil

Pada saat ini didalam masyarakat yang selalu berkembang, manusia senantiasa memiliki kedudukan yang makin penting, meskipun negara Indonesia menuju kepada masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah sesuatu yang mulia, tidaklah berarti mengabaikan manusia yang melaksanakan kerja tersebut. Demikian juga halnya dalam suatu organisasi, unsur manusia sangat menentukan sekali karena berjalan tidaknya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan.

Miftah Thoha memberikan pengertian bahwa pegawai adalah orang orang yang telah memenuhi syarat tertentu diangkat dan ditempatkan atau ditugaskan dan dipekerjakan dalam jajaran organisasi formal untuk melaksanakan suatu pekerjaan dan atas prestasi atau hasil kerja diberikan imbalan berupa gaji. Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut. Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta akan mendapat imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dikerjakan. (Thoha, 2005)

Pengertian tentang pegawai menurut pendapat ahli di atas hal ini sesuai dengan pendapat Musanef yang mengatakan bahwa pegawai adalah mereka yang secara langsung digerakkan oleh seorang manajer untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Kranenburg dalam Sri Hartani, memberikan pengertian dari pegawai negeri, yaitu pejabat yang ditunjuk. Jadi, pengertian tersebut tidak termasuk terhadap mereka yang memangku jabatan mewakili seperti anggota parlemen, presiden, dan sebagainya. Dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pegawai sebagai tenaga kerja atau yang menyelenggarakan pekerjaan perlu digerakkan sehingga mereka mampu bekerja secara efektif. (Hartani, 2010)

Kemudian dari beberapa defenisi pegawai yang telah dikemukakan para ahli tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa istilah pegawai mengandung pengertian sebagai berikut:

1. Menjadi anggota suatu usaha kerja sama (organisasi) dengan maksud memperoleh balas jasa atau imbalan kompensasi atas jasa yang telah diberikan.
2. Pegawai didalam sistem kerja sama yang sifatnya pamrih.
3. Berkedudukan sebagai penerima kerja dan berhadapan dengan pemberi kerja (majikan).
4. Kedudukan sebagai penerima kerja itu diperoleh setelah melakukan proses penerimaan. Akan mendapatnya saat pemberhentian (pemutusan hubungan kerja antara pemberi kerja dengan penerima kerja).

Pada isi Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 dalam buku Sri Hartini tentang pokok-pokok Kepegawaian pada pasal (1) ayat (10) menyebutkan bahwa PNS adalah setiap warga Negara RI yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (Hartani, 2010)

Pada isi Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 BAB II dalam buku IKAPI juga tercantum bahwa Pegawai Negeri Sipil adalah pelaksana peraturan perundang-undangan, oleh sebab itu wajib berusaha agar setiap peraturan perundang-undangan ditaati oleh masyarakat, berhubung dengan itu Pegawai Negeri Sipil berkewajiban untuk memberikan contoh yang baik dalam mentaati dan melaksanakan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari pengertian pegawai dalam UU No.8 Tahun 1974 dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya Pegawai Negeri Sipil adalah :

1. Mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan.
2. Diangkat oleh pejabat yang berwenang.
3. Diserahi tugas dalam suatu jabatan negara atau tugas negara lainnya.
4. Diberi gaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(IKAPI,2010)

Selanjutnya disebutkan dalam buku Sri Hartini menyebutkan jenis-jenis pegawai yaitu :

1. Pegawai Negeri Sipil
2. Anggota Tentara Nasional Indonesia
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia

Pegawai Negeri Sipil, terdiri dari :

1. Pegawai Negeri Sipil Pusat

Pegawai Negeri Sipil pusat adalah pegawai yang gajinya dibebankan oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada departemen, lembaga pemerintah non departemen, lembaga tertinggi/Tinggi Negara, instansi vertical propinsi/kabupaten/kota, kepaniteraan pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya.

2. Pegawai Negeri Sipil Daerah

Pegawai Negeri Sipil Daerah Propinsi/kabupaten/kota yang gajinya dibebankan oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah daerah atau dipekerjakan diluar instansi induk dan gajinya dibebankan oleh instansi yang menerima perbantuan. (Hartani, 2010)

Disamping pegawai negeri, pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai negeri tidak tetap, yang diangkat untuk jangka waktu tertentu guna melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi.

## **2. Kedudukan Pegawai Negeri Sipil**

Berdasarkan Undang-Undang No 43 tahun 1999 pasal 3 menyebutkan bahwa:

1. Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur Negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara professional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas Negara, pemerintahan, dan pembangunan.
2. Dalam kedudukan dan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Pegawai Negeri harus netral dari pengurus semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
3. Untuk menjamin netralitas pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), pegawai negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik.

Pegawai negeri memiliki peranan yang amat penting sebab pegawai negeri merupakan unsur aparatur Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka pencapaian tujuan Negara.

## **3. Fungsi Pegawai Negeri Sipil**

Pemerintahan Negara Republik Indonesia menganut Sistem Fundamental, ini terwujud dengan adanya berbagai departemen,

lembaga pemerintah non departemen yang masing-masing melaksanakan tugas pokok dan fungsi yang berbeda, tapi memiliki tujuan yang sama yaitu mencapai tujuan nasional.

Menurut Handoko dan Hani menyatakan bahwa manajemen personalia adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan dari pengadaan, pengembangan, pemberi kompensasi, pengintegritasian, dan pemeliharaan tenaga kerja dengan maksud membantu mencapai tujuan pemerintahan, perusahaan, individu dan masyarakat. Dengan manajemen personalia diharapkan mereka dapat mampu memajemen kegiatan mereka dengan mengedepankan prinsip-prinsip manajemen personalia agar segala perencanaan yang mereka lakukan dapat dipertanggungjawabkan dan mencapai tujuan nasional. (Handoko dan Hani, 2012)

Dengan demikian, bisa dilihat dari tugas yang diemban oleh setiap pegawai negeri maka mereka memiliki peredaran fungsi yang sesuai dengan instansi tempat mereka bekerja. Fungsi Pegawai Negeri erat hubungannya dengan kedudukan pegawai negeri sipil dimana fungsi pegawai negeri sebagai unsur penggerak organisasi atau lembaga pemerintahan, peraturan dengan terciptanya ketatalaksanaan yang tertib, efektif, dan efisien serta mengolah kelengkapan milik pemerintah atau Negara.

Di samping itu, selaku warga negara biasa yang hidup dan berada ditengah-tengah lingkungan masyarakat, Pegawai Negeri Sipil berfungsi pula sebagai pemberi teladan dan panutan setiap gerak langkah dalam usaha pembangunan untuk kesejahteraan seluruh masyarakat. Selain itu, Pegawai Negeri Sipil memiliki tiga fungsi yang



melekat padanya, fungsi tersebut adalah sebagai Abdi Negara, Aparatur pemerintah, serta pelayan masyarakat.

Dalam kedudukan sebagai Abdi Negara seorang Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara yang harus tetap menunjukkan pengabdianya. Misalnya saat ada perbedaan di masyarakat, ia harus berusaha untuk bisa mensinergikan perbedaan tersebut. Selanjutnya, sebagai aparatur pemerintah, Pegawai negeri Sipil merupakan alat untuk mencapai tujuan negara. Untuk itu saat terjadi perbedaan, jangan hanya berbangga dengan perbedaan yang ada, karena masih ada misi yang lebih penting, yaitu mensinergikan perbedaan menjadi satu kesatuan. Terakhir adalah sebagai pelayan masyarakat. PNS harus bisa mengoptimalkan pengabdian, karena posisi PNS sangat strategis untuk mencapai kesejahteraan baik kesejahteraan untuk pribadi maupun negara.

## **I. Konsep Tenaga Honorer**

### **1. Tenaga Honorer**

Eksistensi pegawai honorer daerah diakui secara formal dalam UU No. 43 tahun 1999 tentang perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian pasal 2 ayat (3) dan diimplementasikan dalam struktur sumber daya aparatur Indonesia, yang berfungsi

membantu pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pelayanan pada masyarakat khususnya di daerah.

Tenaga honorer menurut PP No 48/2005 jo PP 43/2007 Tentang Pengangkatan Tenaga Honorer Menjadi CPNS adalah seseorang yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu pada instansi pemerintah atau yang penghasilannya menjadi beban APBN/APBD. Penghasilan tenaga honorer dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah adalah penghasilan pokok yang secara tegas tercantum dalam alokasi belanja pegawai/upah pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Dalam hal penghasilan tenaga honorer tidak secara tegas tercantum dalam alokasi belanja pegawai/upah pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, maka tenaga honorer tersebut tidak termasuk dalam pengertian dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. misalnya, dana bantuan operasional sekolah, bantuan atau subsidi untuk kegiatan/pembinaan yang dikeluarkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau yang dibiayai dari retribusi.

Tenaga honorer yang penghasilannya dibiayai oleh APBN/APBD dikategorikan sebagai tenaga honorer Kategori I, sedangkan tenaga honorer yang penghasilannya tidak dibiayai oleh APBN/APBD dikategorikan sebagai tenaga honorer Kategori II.

## **2. Prioritas Pengangkatan Tenaga Honorer**

Prioritas pengangkatan tenaga honorer Kategori I menjadi CPNS berdasarkan PP No.48 tahun 2005 Jo. PP No.43 Tahun 2007 yaitu sebagai berikut:

- Pasal 3

1. Pengangkatan tenaga honorer menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil diprioritaskan bagi yang melaksanakan tugas sebagai:
  - a. guru;
  - b. tenaga kesehatan pada sarana pelayanan kesehatan;
  - c. tenaga penyuluh di bidang pertanian, perikanan, peternakan; dan
  - d. tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan pemerintah.
2. Pengangkatan tenaga honorer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada:
  - a. usia paling tinggi 46 (empat puluh enam) tahun dan paling rendah 19 (sembilan belas) tahun; dan
  - b. masa kerja sebagai tenaga honorer paling sedikit 1 (satu) tahun secara terus-menerus.

3. Masa kerja terus menerus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b tidak berlaku bagi dokter yang telah selesai menjalani masa bakti sebagai pegawai tidak tetap.

- Pasal 4

1. Pengangkatan tenaga honorer sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, dilakukan melalui pemeriksaan kelengkapan administrasi.

2. Pengangkatan tenaga honorer yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diprioritaskan bagi tenaga honorer yang memiliki masa kerja lebih lama atau yang usianya menjelang 46 (empat puluh enam) tahun.

Pada Pasal 4 Ayat (1) tenaga honorer yang memiliki masa kerja lebih banyak menjadi prioritas pertama untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal terdapat beberapa tenaga honorer yang memiliki masa kerja yang sama, tetapi jumlah tenaga honorer melebihi lowongan formasi yang tersedia, maka diprioritaskan untuk mengangkat tenaga honorer yang berusia lebih tinggi. Dalam hal terdapat tenaga honorer yang usianya menjelang 46 (empat puluh enam) tahun, maka yang bersangkutan menjadi prioritas pertama untuk diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil. Pengertian “menjelang usia 46 (empat puluh enam) tahun” yaitu apabila dalam tahun anggaran berjalan yang bersangkutan tidak diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, maka untuk tahun anggaran berikutnya menjadi tidak memenuhi syarat untuk

diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil karena telah berusia lebih dari 46 (empat puluh enam) tahun.

Pada pasal 4 (2), tenaga honorer yang bekerja pada instansi pemerintah dan penghasilannya tidak dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, baru dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil apabila semua tenaga honorer yang dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah seluruhnya secara nasional telah diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sebelum tahun anggaran 2009.

Dengan demikian, apabila masih terdapat tenaga honorer yang dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah belum diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sampai tahun anggaran 2009, maka tenaga honorer yang tidak dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tidak dapat diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil. Apabila sebelum tahun 2009 secara nasional tenaga honorer yang dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah telah selesai seluruhnya diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil, maka tenaga honorer yang tidak dibiayai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang bekerja pada instansi

pemerintah dapat diangkat menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan kebijakan nasional, berdasarkan formasi, analisis kebutuhan riil, dan kemampuan keuangan negara.

## **J. Kerangka Pikir**

Eksistensi pegawai honorer daerah diakui secara formal dalam UU No. 43 tahun 1999 tentang perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian pasal 2 ayat (3) dan diimplementasikan dalam struktur sumber daya aparatur Indonesia, yang berfungsi membantu pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pelayanan pada masyarakat khususnya di daerah (UU Pokok-Pokok Kepegawaian, 2010). Belum adanya sistem pengelolaan pegawai honorer daerah secara nasional, telah mendorong pemerintah daerah berinisiatif mengangkat pegawai honorer daerah dengan alasan kebutuhan unit kerja walaupun rekrutmennya dilakukan tanpa mekanisme standar seleksi yang benar.

Besarnya minat masyarakat untuk bekerja jadi honorer tidak terlepas dari pola pikir yang menjadikan honorer sebagai daftar tunggu untuk menjadi PNS. Hal ini disebabkan PNS dianggap memiliki jaminan hidup dan keamanan. Dengan pekerjaan ringan dan mendapatkan gaji tiap bulan serta tunjangan pensiun memberikan rasa aman bagi PNS.

Setelah munculnya PP No. 48 Tahun 2005 jo PP No. 43 tahun 2007 dan PP No. 56 tahun 2012 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS, praktis banyak masyarakat dalam usia kerja rela menjadi tenaga honorer. Masuk menjadi tenaga honorer dengan honor yang sangat sedikit bahkan cenderung tidak manusiawi dan berada jauh dibawah UMR (Upah Minimum Rakyat) rela dijalani dengan harapan suatu saat dapat diangkat menjadi PNS dengan mempertimbangkan masa kerja dan pengabdian mereka.

Seiring dengan kebijaksanaan pemerintah sesuai dengan PP No. 48 Tahun 2005, PP No. 43 tahun 2007, dan PP No. 56 tahun 2012 tentang pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS, mendorong pemerintah Kabupaten Mesuji dan instansi terkait untuk melakukan rekrutmen CPNS sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* sebagai dasar dan mekanisme yang termuat dalam peraturan pemerintah tersebut yaitu diaturnya sejumlah persyaratan, kriteria, sistem, dan prosedur (mekanisme) pelaksanaan rekrutmen CPNS yang menjadi pedoman atau petunjuk teknis pelaksanaan bagi instansi terkait khususnya BKD baik itu untuk tenaga honorer Kategori I maupun Kategori II.

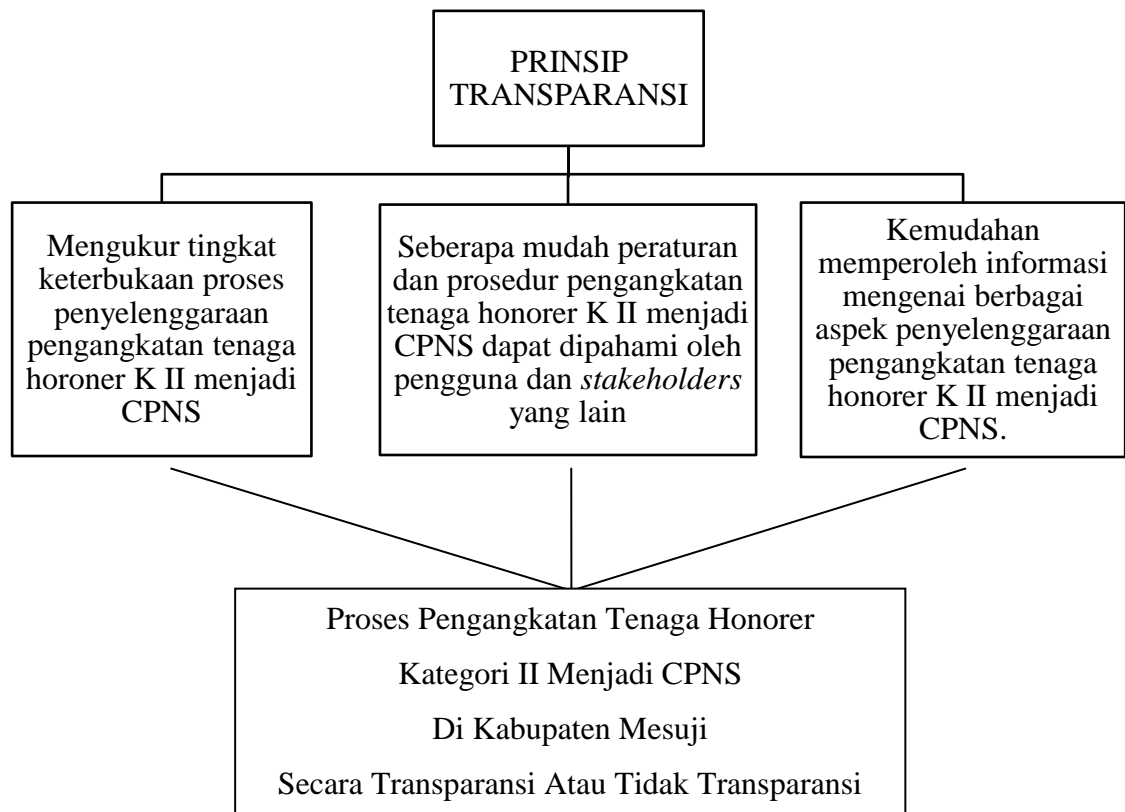
Untuk itu agar adanya keterbukaan antara pemerintah daerah dalam pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS maka kemudian Agus Dwiyanto mengungkapkan tiga indikator yang dapat digunakan untuk

membantu mengukur tingkat transparansi penyelenggaraan pemerintahan yaitu:

- 1) Indikator pertama yaitu, mengukur tingkat keterbukaan proses penyelenggaraan pengangkatan tenaga honorer K II menjadi CPNS. Persyaratan, biaya, waktu, dan prosedur yang ditempuh harus dipublikasikan secara terbuka dan mudah diketahui oleh yang membutuhkan, serta berusaha menjelaskan alasannya.
- 2) Indikator kedua merujuk pada seberapa mudah peraturan dan prosedur pengangkatan tenaga honorer K II menjadi CPNS dapat dipahami oleh pengguna dan *stakeholders* yang lain. Aturan dan prosedur tersebut bersifat “*simple, straightforward and easy to apply*” (sederhana, langsung dan mudah diterapkan) untuk mengurangi perbedaan dalam interpretasi.
- 3) Indikator ketiga merupakan kemudahan memperoleh informasi mengenai berbagai aspek penyelenggaraan pengangkatan tenaga honorer K II menjadi CPNS. Informasi tersebut bebas didapat dan siap tersedia (*freely dan readily available*).

Dari kesemua indikator di atas diharapkan dapat menjadi patokan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten mesuji dalam pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS di Kabupaten tersebut dengan menggunakan prinsip-prinsip transparansi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.





Gambar Bagan Kerangka Pikir