

Edisi Khusus,
Juni 2013

Jurnal
Penelitian Pendidikan

Diterbitkan Oleh :

Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LPPM)

Universitas Pendidikan Indonesia

Jl. Dr. Setiabudhi 229 Bandung

Jurnal

Penelitian Pendidikan

Terbit dua kali setahun pada bulan April dan Oktober

Penanggung jawab:

Sumarto

Yadi Ruyadi

Ketua penyunting:

Eka Prihatin

Penyunting:

Ace Suryadi, Ishak Abdulhak, Utari Sumarmo dan Linda Setiawati
(Universitas Pendidikan Indonesia)

Mitra Bestari:

Joko Harun, Mulyani Sumantri

Desain Grafis:

Ating Suryana, Decky Risdiansyah

Sekretariat:

Elin Roslina, Mia Sumiarsih, Erna Komala, Jajang Suryaman dan Dikdik Samsudin

Penerbit :

Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LPPM)
Universitas Pendidikan Indonesia

Alamat Penyunting dan Sekretariat:

Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LPPM)

Universitas Pendidikan Indonesia (UPI)

Telepon/Faksimile : (022) 2002007, 2001908

Email : lppm@upi.edu

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
PENGEMBANGAN MODEL PEMBELAJARAN KONTEKSTUAL UNTUK MENINGKATKAN KEMANDIRIAN BELAJAR MAHASISWA (STUDI KASUS DI PRODI PENDIDIKAN MATEMATIKA FKIP UNTAN PONTIANAK), Bistari	1
PENGEMBANGAN MODEL PEMBELAJARAN INVESTIGASI KELOMPOK DENGAN PENDEKATAN DISKURSUS MATEMATIK BAGI PENUMBUHAN SIKAP DEMOKRATIS MAHASISWA, Hamdani	16
STUDI PKN TERHADAP PENGUATAN KEPEREMINTAHAN DAERAH YANG BAIKMELALUI PENGEMBANGAN BUDAYA DEMOKRASI PADA KINERJA APARATUR DI PEMDA PROVINSI MALUKU, Abd. Jabar Abdul	29
PENERAPAN MODEL PEMBELAJARAN BERBASIS TUGAS UNTUK MENINGKATKAN KETERAMPILAN BERBICARA BAHASA INGGRIS MAHASISWA, Iwan Dudy Gunawan	43
STUDI PRODUKTIVITAS SEKOLAH DASAR (Analisis Pengaruh Kinerja Kepala Sekolah, Kinerja Mengajar Guru, Budaya Sekolah, dan Supervisi Manajerial Pengawas Terhadap Produktivitas Sekolah Dasar di Kabupaten Garut), H. Usep Kurniadin	59
EFEKTIVITAS PROSES PENGEMBANGAN KEPROFESIAN BERKELANJUTAN (PKB) GURU (Studi Kasus Proses PKB Guru SMP melalui MGMP IPA di Kabupaten Sumedang, Ciamis, dan Tasikmalaya), Indrawati	79
PENERAPAN MODEL MEMBACA INTERAKTIF DALAM PEMBELAJARAN <i>CHUKYUU DOKKAI</i> (Penelitian Eksperimen pada Mahasiswa Semester 3 Pendidikan Bahasa Jepang UPI), Annisa Prihandari	90
MENINGKATKAN KEMAMPUAN PEMAHAMAN DAN KONEKSI MATEMATIS SISWA SMP MENGGUNAKAN PENDEKATAN <i>OPEN-ENDED</i> DENGAN PEMBELAJARAN KOOPERATIF TIPE <i>COOP-COOP</i> , Leni Reziyustikha	100
GENDER IN RELATION TO WRITING STYLE DIFFERENCES IN INDONESIAN LANGUAGE, Yayan Udaya	116
DEVELOPING CRITICAL THINKING IN LEARNING CIVICS BY USING PROJECT CITIZEN (<i>Study of Developing Critical Thinking Ability in Satya Wacana Christian University</i>), Yosaphat Haris Nusarastrinya	125
PROGRAM BIMBINGAN DAN KONSELING DENGAN MENGGUNAKAN TEKNIK ROLE PLAYING UNTUK MENINGKATKAN KARAKTER KEPEMIMPINAN SISWA, Ahmad Rifqy Ash Shiddiqy	132
EFEKTIVITAS PROGRAM BIMBINGAN KETERAMPILAN SOSIAL UNTUK MENINGKATKAN EMPATI DAN <i>DISABILITY AWARENESS</i> PADA SISWA NON ABK (ANAK BERKEBUTUHAN KHUSUS) (Studi Eksperimen Kuasi pada Siswa Non ABK Kelas IV A SD Laboratorium UPI, Kampus UPI-Setiabudi Bandung), Ernie C. Siregar	141

THE EFFECTIVENESS OF TPR (TOTAL PHYSICAL RESPONSE) METHOD IN IMPROVING ENGLISH VOCABULARY MASTERY OF ELEMENTARY SCHOOL CHILDREN, Ice Sariyati	153
PERANAN PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN KEPEMIMPINAN TINGKAT II BAGI NEGERI SIPIL DALAM RANGKA MEMENUHI KOMPETENSI JABATAN STRUKTURAL ESSELON II, Nefi Aris Ambar Asmara	165
THE IMPLEMENTATION OF MULTI-STRATEGY LEARNING MODEL TO IMPROVE CREATIVE WRITING ABILITY OF ENGLISH DEPARTMENT STUDENTS OF PASUNDAN UNIVERSITY BANDUNG, Senny Alwasilah	175
TEACHING "PART OF THE BODY" TO YOUNG LEARNERS THROUGH TOTAL PHYSICAL RESPONSE, Rissa San Rizqiya	186
IMPLEMENTASI <i>BRAIN-BASED LEARNING</i> UNTUK MENINGKATKAN KEMAMPUAN KONEKSI DAN KEMAMPUAN BERPIKIR KRITIS SISWA SEKOLAH MENENGAH PERTAMA, Karunia Eka Lestari	197
PENGARUH PEMBELAJARAN SINEKTIK TERHADAP MENINGKATAN KEMAMPUAN BERPIKIR KRITIS DAN KREATIF MATEMATIS MAHASISWA PGSD, Mutiawati	207
PEMBELAJARAN INKUIRI INVESTIGASI UNTUK MENINGKATKAN KEMAMPUAN LITERASI SAINS PESERTA DIDIK SMP, D. Setiadi	214

STUDI PKN TERHADAP PENGUATAN KEPEREMINTAHAN DAERAH YANG BAIK MELALUI PENGEMBANGAN BUDAYA DEMOKRASI PADA KINERJA APARATUR DI PEMDA PROVINSI MALUKU

Oleh: Abd. Jabar Abdul

ABSTRAK

Tulisan ini menyajikan laporan hasil penelitian tentang studi PKN terhadap penguatan pemerintahan daerah yang baik melalui pengembangan budaya demokrasi pada kinerja aparatur pemda Provinsi Maluku. Permasalahan penelitian adalah 1) bagaimana kinerja aparatur dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang baik di pemda Provinsi Maluku; 2) Bagaimana pengembangan budaya demokrasi pada kinerja aparatur di pemda Provinsi Maluku dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah; 3) bagaimana peran PKN terhadap penguatan pemerintahan daerah yang baik di pemda Provinsi Maluku. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan menganalisis informasi teoritik dan empirik tentang; kinerja aparatur dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang baik; pengembangan budaya demokrasi pada kinerja aparatur dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah, dan peran PKN terhadap penguatan pemerintahan daerah yang baik. Penelitian dilakukan di kantor Gubernur Maluku dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan metode *grounded theory*, pengumpulan data dilakukan dengan cara; 1) wawancara terhadap pejabat/aparatur pada biro dan badan di lingkup pemda Provinsi Maluku dan beberapa tokoh organisasi *civil society* di Kota Ambon Maluku; 2) observasi terhadap kinerja aparatur; dan 3) studi dokumentasi untuk memperkaya temuan penelitian. Data diolah dan dianalisis secara kualitatif melalui proses reduksi data, *display/penyajian* data, dan *conclusion/verification*. Hasil penelitian menunjukkan (1) pemahaman aparatur terhadap konsep *good governance* cukup baik namun implementasinya pada kinerja aparatur belum optimal, penerapan prinsip-prinsip *good governance* seperti transparansi, partisipatif, responsifitas, dan akuntabilitas belum memenuhi harapan masyarakat, di samping itu kerja sama dan sinergitas antara pemda dan masyarakat (*civil society*) belum terbangun secara baik sehingga pengelolaan sumber daya daerah masih lebih didominasi pemerintah daerah; (2) pengembangan budaya demokrasi pada kinerja aparatur dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah telah mendapat perhatian aparatur untuk menerapkan nilai-nilai demokrasi namun belum berdampak nyata pada ukuran kinerja berkualitas yang memberikan harapan, kepercayaan dan terpenuhinya hak-hak masyarakat secara maksimal, karena diperhadapkan dengan aparatur yang masih bermental priayi dan primordialis; (3) Pendidikan kewarganegaraan memiliki peran strategis terhadap penguatan pemerintahan daerah yang baik, olehnya itu gerakan pendidikan kewarganegaraan perlu digelorkan bukan saja secara kurikuler di lingkungan pendidikan formal, tetapi juga secara *socio-cultural development* dan *socio-political intervention* di lingkungan masyarakat, tokoh-tokoh organisasi, aparatur pemerintah daerah, dan aktor-aktor politik perlu mendapat perhatian semua pihak dan dukungan kebijakan politik pemerintah daerah. Kata kuncinya adalah: PKN, *good governance*, budaya demokrasi dan kinerja aparatur.

PENDAHULUAN

Pendayagunaan aparatur negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi pemerintahan yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dengan mempraktikkan prinsip *good governance* telah mengundang banyak perhatian masyarakat bangsa Indonesia saat ini bersamaan dengan besarnya harapan kepada pemerintah untuk memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dalam menanggulangi fenomena menurunnya kualitas moral bangsa yang diindikasikan oleh membudayanya praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), lemahnya penegakkan hukum serta komitmen dan profesionalitas aparatur sehingga ke depan

tercipta pemerintahan yang bersih dan mampu menyediakan pelayanan publik yang lebih baik dan kebutuhan dasar yang diharapkan masyarakat (Sedarmayanti 2003: 2)(Megawangi 2004: 3).

Bersamaan dengan kompetisi dunia menumbuhkan kembali semangat demokratisasi, pengalaman sejarah mengajak bangsa Indonesia mencoba menggunakan “Demokrasi Terbuka” sejak tahun 1998 yang merupakan momentum baru dalam sejarah pelaksanaan demokrasi di Indonesia dengan dilakukannya amandemen UUD 1945, dan ditetapkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Atas dasar UU tersebut maka daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan

mengurus sendiri urusan daerahnya sesuai asas otonomi dan tugas pembantuan dalam konteks negara Kesatuan Republik Indonesia, agar daerah bisa lebih memacu diri dalam proses percepatan perwujudan kesejahteraan masyarakat, penciptaan daya saing daerah dan pertumbuhan proses demokratisasi.

Dalam suasana otonomi daerah dan proses demokratisasi rakyat kemudian bebas menyalurkan aspirasi, pikiran, sikap, dan perilaku sosial politik, sembari tidak (belum) dibarengi dengan pemahaman memadai tentang demokrasi yang sebenarnya. Akibatnya peran dan partisipasi masyarakat (*civil society*) cenderung pada fragmentasi kepentingan politik praktis dari pada orientasi penanganan problem dasar yang dihadapi masyarakat. Di samping itu pelimpahan kewenangan pusat kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerahnya telah pula berimplikasi pada kecenderungan terjadinya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) di lingkungan pejabat dan aparatur pemerintahan daerah yang mengindikasikan pada lemahnya integritas moral dan profesionalitas kinerja aparatur dalam pengelolaan sumber daya daerah dengan pelayanan publik yang berkualitas dan pro rakyat.

Keadaan tersebut semakin diperparah oleh penyelenggaraan pemilu yang sarat dengan *money* politik, kekerasan dan penggunaan kekuasaan yang tidak jarang memicu munculnya demonstrasi, unjuk rasa, pengerahan massa, dan gejolak anarkis, bahkan sederetan perkelahian antar etnis dan kelompok kepentingan, sehingga pada akhirnya kepala daerah yang terpelih lebih terkonsentrasi pada bagaimana mengembalikan hutang-hutang atau jasa politik dan mengamankan kepentingan para pendukungnya ketimbang memikirkan bagaimana pemerintahan daerah yang baik dan demokratis dapat dijalankan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dan pencapaian daya saing daerah.

Hal tersebut menunjukkan bahwa kemauan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang baik dan pertumbuhan proses demokratisasi saja tidak cukup, tanpa dibarengi dengan penguatan kapasitas, integritas dan kualitas sumber daya manusia sehingga aparatur

pemerintahan daerah, elit politik, dan warga masyarakat memiliki kompetensi pengetahuan, keterampilan dan akhlak kewarganegaraan sebagai modal dasar bagi pengembangan peran masing-masing, memperteguh pelaksanaan hak-hak dan kewajiban demi menyokong perwujudan tatanan masyarakat yang damai dan dinamis sebagai prasyarat bagi dilangsungkannya pembangunan yang berkeadilan, transparan dan akuntabel.

Dalam kaitan ini maka pendidikan kewarganegaraan memiliki arti penting bagi penguatan pemerintahan daerah yang baik sesuai dengan misi yang diemban PKn adalah untuk membetuk kepribadian bangsa, yakni sebagai upaya sadar dalam "*nation and character building*", dengan tujuan terwujudnya partisipasi penuh nalar dan bertanggung jawab dalam kehidupan politik warga negara yang taat pada nilai-nilai dan prinsip demokrasi konstitusional Indonesia (Winataputra & Budimansyah 2007: 1). Misi dan tujuan tersebut seterusnya dikembangkan bersama secara kolaboratif oleh sekolah, orang tua, masyarakat dan pemerintah dalam domain kurikuler, akademik, dan sosial kultural yang diorganisasi secara lintas bidang keilmuan di mana isi dan prosesnya dikaitkan dengan kehidupan nyata, yang difasilitasi melalui proses pembelajaran yang bersifat demokratis dan partisipatif.

Permasalahannya kemudian adalah "bagaimana pendidikan kewarganegaraan bisa berperan terhadap penguatan pemerintahan daerah yang baik melalui pengembangan budaya demokrasi pada kinerja aparatur di pemda Provinsi Maluku?". Dari permasalahan ini dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut: (1) Bagaimana kinerja aparatur dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang baik di pemda Provinsi Maluku?; (2) Bagaimana pengembangan budaya demokrasi pada kinerja aparatur di pemda Provinsi Maluku dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah?; dan (3) Bagaimana peran PKn terhadap penguatan pemerintahan daerah yang baik di pemda Provinsi Maluku?

TINJAUAN TEORITIS

1. *Good Governance* dan Kinerja Aparatur

United Nations Development Programme (UNDP) merumuskan istilah *governance* sebagai suatu *exercise* dari kewenangan politik, ekonomi dan administrasi untuk menata, mengatur dan mengelola masalah-masalah sosialnya (Rohman 2009: 71). UNDP mendefinisikan *governance* sebagai: "...how government functions and works together with others to make decisions and take actions to deal with the needs of its citizens". *Good governance* dimaksudkan adalah bagaimana pemerintah berfungsi dan bekerja sama untuk membuat keputusan dan mengambil tindakan yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Jadi *good governance* mensyaratkan hubungan yang sinergis dan konstruktif antara negara, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) (Sedarmayanti 2003).

Rohman (2009), Tjokroamidjojo (2001) *paradigm governance* atau institusi pembangun *governance* meliputi tiga domain utama yaitu *state* (negara), *private sektor* (sektor swasta dan dunia usaha), dan *civil society* (masyarakat). Mereka didorong untuk saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Pemerintahan berperan sebagai fasilitator dan *enabling* (yang memungkinkan masyarakat berperan aktif sebagai pelaku ekonomi dan sosial), serta menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. Sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan melalui produksi barang dan jasa, sedangkan *civil society* berperan positif dalam partisipasi dan inetraksi sosial, ekonomi, politik. Intinya adalah adanya *partenrship* dan *sharing* antara ketiga institusi dalam domain *governance*.

Good governance dalam arti tata kelola pemerintahan yang baik menjadi impian seluruh bangsa di dunia. Bukan saja bagi masyarakat tetapi juga bagi aparat birokrasi yang mendambakan terciptanya profesionalitas dalam berkarya. *Good governance* dapat dipahami sebagai *good exercise of power*, yang menyangkut akuntabilitas, transparansi, efisiensi, responsif, adil, efektif, taat hukum, partisipatif, berorientasi konsensus, dan produktivitas (Suaprno 2010). Lebih lanjut Suparno

menegaskan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik tidak hanya melibatkan orang atau individu yang ada dalam organisasi atau lembaga, tetapi juga melibatkan kultur, sistim yang dibangun, publik, pengusaha, LSM, industri, dan lain sebagainya. Karena itu upaya pembangunan pun harus dengan pendekatan holistik, komprehensif dengan melibatkan banyak lembaga dan cara pandang, sehingga membutuhkan waktu yang tidak sebentar.

Healy dan Robinson (Istianto 2009) menjelaskan bahwa *good governance* bermakna tingkat efektivitas organisasi yang tinggi dalam hubungan dengan formulasi kebijakan dan kebijakan yang senyatanya dilaksanakan, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan ekonomi dan kontribusinya pada pertumbuhan, stabilitas dan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang baik juga bermakna akuntabilitas, transparansi, partisipasi dan keterbukaan.

Asian Development Bank menegaskan adanya konsensus umum bahwa *good governance* dilandasi oleh empat pilar yaitu: 1) *accountability*; 2) *transparency*; 3) *predictability*, dan 4) *participation*. Sementara Bappenas dalam (Loina, Lalolo 2003) menegaskan paling tidak ada tiga prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu: 1) akuntabilitas; 2) transparansi, dan 3) partisipasi masyarakat. Akuntabilitas merupakan persyaratan untuk melaporkan kinerja yang dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah disepakati sebelumnya kepada jenjang otoritas yang berada langsung di atasnya. Salah satu cara untuk memahami akuntabilitas adalah dengan melihat garis kewenangan dan tanggung jawab (Istianto 2009: 121).

Public Managemen International Institute dalam (Istianto 2009) menegaskan pada hakekatnya ada tiga prinsip utama dari akuntabilitas. Ketiga prinsip tersebut adalah:

- 1) akuntabilitas merupakan garis kewenangan dan tanggung jawab atas tindakan yang diambil;
- 2) akuntabilitas merupakan kewenangan yang dimiliki oleh rakyat untuk mengetahui bagaimana uang publik digunakan untuk kepentingan masyarakat; dan
- 3) akuntabilitas juga akan memastikan apakah pejabat publik yang

dipilih bertanggung jawab kepada rakyat atas keputusan-keputusan dan cara mereka menerapkan kebijakan dan program.

Sofian Efendi (Surjadi 2009: 20) menuturkan bahwa perbedaan paling pokok antara konsep *government* dan *governance* terletak pada bagaimana cara penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi dalam pengelolaan suatu bangsa. Konsep *government* berkonotasi peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas politik, ekonomi, dan administrasi. Sedangkan *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumber daya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat secara demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif, dan kemitraan yang diletakkan pada bersinerginya tiga pilar pokok yaitu; pemerintah, *civil society*, dan sektor swasta (masyarakat pengusaha).

Peran penting lainnya bagi keberhasilan pelaksanaan *good governance* adalah kinerja aparatur sebagai unsur organisasi pemerintah yang membantu pemerintah dalam mentransformasikan prinsip *good governance* dalam perumusan kebijakan, koordinasi, pelaksanaan, evaluasi dan pengawasan terhadap implementasi kebijakan pemerintah.

Istilah kinerja sering disamakan dengan *performance* atau *activities*. Kinerja umumnya dihubungkan dengan aktivitas seseorang baik secara pribadi sebagai makhluk hidup atau makhluk sosial, maupun dalam konteks organisasi atau lembaga swasta maupun pemerintah yang mencakup keterlibatan aspek kegiatan, program, kebijakan, person, organisasi atau lembaga, tugas dan tanggung jawab, mekanisme, ukuran, ideologi, budaya, serta akuntabilitas pelaksanaan untuk mewujudkan visi dan tujuan yang hendak dicapai (Darmawan 2009: 83).

Menurut Darmawan (2009: 84) kinerja kelembagaan merupakan hasil atau keluaran dari suatu proses seperangkat dan kinerja individual, berupa perilaku nyata yang ditunjukkan oleh seorang pegawai pada waktu ia melaksanakan fungsi, peran, dan tugasnya. Kinerja apada dasarnya merupakan salah satu perwujudan

aktivitas kehidupan manusia, baik secara fisik maupun mental,

Fadel Muhammad menjelaskan, kinerja pemerintah daerah merupakan kinerja dari organisasi atau instansi pemerintah daerah. Oleh karena itu, definisi kinerja organisasi dapat digunakan sebagai dasar untuk merumuskan kinerja organisasi pemerintah, sebagaimana yang disampaikan Daft (Muhammad 2008: 14) bahwa kinerja organisasi diartikan sebagai kemampuan organisasi untuk meraih tujuannya melalui pemakaian sumber daya secara efisien dan efektif.

Oleh karena aparatur pemerintah daerah tergolong dalam unsur organisasi publik, maka kinerjanya dapat dinilai dari sampai seberapa jauh ia memenuhi tuntutan publik melalui pemberian *public goods*, atau *outcome-based governance* (Rooyen dkk dalam Muhammad 2008: 15). Kinerja pemerintah juga menunjukkan sampai seberapa jauh pemerintah melaksanakan tugas dan fungsinya sebagaimana dijanjikan kepada publik. Sementara Hwang-Sun Kang menggunakan ukuran kinerja pemerintah melalui kriteria *workload* yakni;

efficiency, *effectiveness*, dan *productivity*. *Efficiency* menunjukkan perbandingan antara input dan output. Karena mengukur efisiensi pada instansi pemerintah sering agak sulit, maka Hwang-Sun Kang menyarankan untuk menggunakan *social efficiency* yaitu mengukur tingkat kesesuaian kegiatan pemerintah dengan kebutuhan masyarakat. *Effectiveness* menunjukkan perbandingan antara output dan outcome atau tingkat ketercapaian hasil akhir setelah output diperoleh. Sedangkan *productivity* menunjukkan jumlah hasil yang dicapai pada kurun waktu tertentu (Muhammad 2008: 15).

2. Hubungan Birokrasi dan Demokrasi

Eva Etzioni-Halevy (2011) dalam tulisannya tentang Demokrasi dan Birokrasi berkesimpulan bahwa ada hubungan yang simbiotik tapi sekaligus kontradiktif antara birokrasi dengan politik demokrasi sehingga menimbulkan perselisihan dan konflik antara birokrat-birokrat senior dengan para politisi senior. Perselisihan dan konflik ini sebenarnya dipicu oleh perebutan pengaruh dan pertarungan kekuasaan antara kelas-kelas yang berkuasa dimana masing-masing menggunakan berbagai cara, baik yang halal maupun tidak.

Mosca (Etzioni 2011: 343), menyatakan bahwa demokrasi yang dibiarkan berjalan tanpa ada pengekang akan cenderung untuk menimbulkan terjadinya jual beli pengaruh, yaitu korupsi, yang pada akhirnya akan melanggar prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri. Olehnya itu birokrasi, politisi dan partai politik tidak dapat dilepaspisahkan dalam perebutan kekuasaan, dan bentengnya adalah demokrasi, dan demokrasi hanya bisa berjalan lancar ketika birokrasi sudah berkembang dan bisa bertindak secara independen dari politik parti. Jadi birokrasi yang independen dari politik partai merupakan syarat bagi kelancaran demokrasi, tapi sekaligus ancaman bagi demokrasi.

Kehadiran demokrasi dapat memberi imbang terhadap rezim otoriter dalam birokrasi pemerintahan. Menurut Marx, demokrasi menjadi sesuatu yang berharga bukan hanya karena demokrasi adalah sebuah tatanan yang berbanding terbalik dengan kekuasaan borjuis, yaitu bahwa semakin kuat demokrasi maka semakin lemah kekuasaan borjuis, tetapi juga sekaligus berbanding terbalik dengan konsentrasi kekuasaan pada negara, sehingga berbanding terbalik juga dengan konsentrasi kekuasaan pada birokrasi (Etzioni 2011: 19).

Mosca (Etzioni 2011: 24) menilai dalam sistem negara demokrasi parlementer sekalipun, sebenarnya bukanlah perwujudan dari kedaulatan rakyat, atau pemerintahan atas persetujuan dari yang diperintah atau pemerintahan oleh mayoritas seperti yang dikenal oleh teori demokrasi, melainkan yang terjadi adalah tetap sama saja, yaitu sebuah kelompok

minoritas yang terorganisir yang memaksakan kehendaknya terhadap mayoritas yang tidak terorganisir. Namun demikian sistem ini dipandang masih lebih baik dibandingkan dari pada bahaya yang ditimbulkan oleh pemerintahan yang tidak menggunakan parlemen. Paling tidak parlemen yang anggotanya dipilih oleh rakyat masih bisa memberikan kendali dan pertimbangan (*check and balance*) terhadap kekuasaan dari mereka yang memegang kekuasaan, sehingga mencegah agar para birokrat tidak menjadi sewenang-wenang (Etzioni 2011: 25).

Munculnya teori-teori modern seperti pluralisme dan kelebihan beban kerja pemerintah telah memberi ruang gerak besar bagi perkembangan demokrasi di era Abad 20 dimana kekuasaan politik menjadi makin terfragmentasi dan tersebar. Kalau dulunya absolutisme yang menandai kekuasaan negara yang tersentralisir, kemudian digeser oleh demokrasi dengan kecenderungan kekuasaan negara makin terdesentralisasi dan tak terfokus.

Birokrasi dalam pandangan pluralisme, para birokratnya tidak mampu memerintah sendirian tanpa orang-orang di luar birokrasi, tapi orang-orang di luar birokrasi itu sendiri juga tidak bisa memerintah kalau tidak dibantu dengan birokrasi. Birokrasi tidak selalu bisa mencapai tujuan-tujuannya sendiri tapi birokrasi mampu menghambat agar orang lain tidak bisa mencapai tujuan mereka. Birokrasi dikekang oleh elit politik tetapi elit politik itu pun juga dipengaruhi dan dikekang oleh kelompok-kelompok kepentingan swasta, selanjutnya juga membatasi kebebasan gerak dari kelompok-kelompok lainnya (Rourke dalam Etzioni 2011: 65).

Menurut teori kelebihan beban kerja pemerintah yang dicetuskan D. Bell, M. Crozier, S.P. Huntington, A. King dkk, akhir-akhir ini terjadi peningkatan pada tekanan yang diterima pemerintah untuk memenuhi permintaan masyarakat yang terus bermunculan jenisnya dan makin lama makin besar tuntutananya. Permintaan masyarakat ini terjadi karena adanya revolusi atau perubahan berskala besar seperti makin banyaknya jumlah kelompok-kelompok kepentingan yang terlibat dalam kegiatan politik,

makin besar pengharapan dari kelompok-kelompok ini bahwa pemerintah bertanggung jawab atas pemenuhan kebutuhan mereka, dan meningkatnya pemahaman dari kelompok-kelompok ini tentang apa yang menjadi kebutuhan mereka (Etzioni 2011: 96).

Dari pandangan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa birokrasi dan demokrasi memiliki hubungan fungsional dan korektif, keduanya saling mengisi dan mendukung serta sekaligus kontradiktif terutama dalam hal menyangkut “peran” dan ketidakjelasan “aturan” mengenai hubungan antara birokrasi dan politik, sebagai misal birokrasi harus tunduk pada kebijakan politik dalam hal ikut merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik, namun di sisi lain birokrasi dituntut independen dari politik. Namun demikian kehadiran demokrasi dalam ruang birokrasi selain memberi ruang kompetisi bagi semua kelompok masyarakat juga adalah dengan demokrasi libidinal dan arogansi birokrasi dan elit politik akan terkikis dengan adanya kontrol dan pengwalan publik terhadap keberlanjutan legitimasi kekuasaan.

3. Peran PKn Terhadap Pengembangan Budaya Demokrasi

Proses demokrasi membutuhkan topangan budaya demokrasi yang *genuine*. Tanpa dukungan budaya demokrasi, proses transisi demokrasi akan rentan terhadap berbagai ancaman budaya dan perilaku yang tidak demokratis, seperti perilaku anarkis dalam menyuarakan pendapat, politik uang (*money politics*), pengerahan massa untuk tujuan politik, dan penggunaan simbol-simbol primordial dalam berpolitik seperti suku dan agama.

Azyumardi Azra (Ubaidillah dan Rozak 2000: 13) menengahkan konsep *indigenous democracy* yakni demokrasi yang tumbuh dan berakar pada kehidupan masyarakat. Jika nilai-nilai demokrasi tumbuh dan berkembang dalam perilaku keseharian warga negara maka akan mendorong perkembangan demokrasi yang mapan (*established democracy*). Sebaliknya, jika nilai-nilai demokrasi tersebut tidak dikembangkan atau diaplikasikan dalam kehidupan nyata oleh warga negara dalam kehidupannya, maka

demokrasi berada dalam keadaan yang rentan (*fragile democracy*). Karena itu nilai-nilai demokrasi perlu ditumbuh-kembangkan dalam kehidupan setempat/lokal, sebagai akar untuk pengembangan demokrasi dalam kehidupan bangsa dan negara.

Menurut Azumardi Azra Indonesia membutuhkan demokrasi keadaban (*civilized democracy*) atau seperti apa yang dikatakan Robert W. Heffner sebagai keadaban demokrasi (*democratic civility*). Namun demikian, menuju tatanan demokrasi keadaban yang lebih *genuine* dan autentik bukanlah hal yang mudah dan instan, sebaliknya membutuhkan proses pengenalan, pembelajaran, dan pengalaman (*learning by doing*), serta pendalaman demokrasi. Proses ini dimaksudkan dalam rangka mengembangkan budaya demokrasi (*democratic culture*). Salah satu cara untuk mengembangkan budaya demokrasi berkeadaban adalah melalui upaya sistematis dan sistemik dalam bentuk pendidikan kewarganegaraan (*civic education*) yang secara konseptual menjadi wahana pendidikan demokrasi dan pendidikan HAM dalam konteks pembangunan masyarakat madani (*civil society*).

Para pendidik kewarganegaraan di seluruh dunia mengakui bahwa pendidikan kewarganegaraan adalah mengajar dan belajar perinsip-prinsip dan mempraktekkan “*democratic governance and citizens*”. Komponen-komponennya yang saling berinterrelasi adalah “*civic knowledge*”, “*civics skills*” and “*civic virtues*” (Wahab 2011: 15). “*Civic knowledge*” berisi gagasan fundamental dan informasi yang harus diketahui siswa/pemuda agar menjadi warga negara yang efektif dan bertanggung jawab. Secara umum *civic knowledge* mencakup pula prinsip-prinsip dari teori demokrasi, pelaksanaan demokrasi, pemerintahan yang demokratis, dan perilaku demokrasi warga negara.

Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*) merupakan subjek pembelajaran yang megemban misi untuk membentuk kepribadian bangsa, yakni sebagai upaya sadar dalam “*nation and character building*.” Dalam konteks ini peran PKn bagi keberlanjutan kehidupan

berbangsa dan bernegara sangat strategis, suatu negara demokrasi pada akhirnya harus bersandar pada pengetahuan, keterampilan dan kebijakan dari warga negaranya dan orang-orang yang mereka pilih untuk jabatan publik (Winataputra & Budimansyah 2007: i).

Lebih lanjut Winataputra & Budimansyah (2007: 1) mempertegas tujuan PKn adalah terwujudnya partisipasi penuh nalar dan tanggung jawab dalam kehidupan politik warga negara yang taat kepada nilai-nilai dan prinsip-prinsip dasar demokrasi konstitusional Indonesia. Untuk dapat berpartisipasi secara efektif dan penuh tanggung jawab dalam urusan-urusan publik, diperlukan seperangkat ilmu pengetahuan dan keterampilan intelektual dan keterampilan berperanserta. Keterampilan ini pada gilirannya ditingkatkan lebih lanjut melalui pengembangan watak yang dapat meningkatkan kemampuan individu warga negara berperanserta dalam proses politik, yang selanjutnya dapat mendukung berfungsinya sistem politik yang sehat. Karena itu PKn berfokus pada tiga komponen dasar pengembangan, yaitu pengetahuan, keterampilan, dan watak atau karakter kewarganegaraan.

Dalam rekomendasi yang disampaikan *Civic Education Policy Study* (CEPS) menekankan bahwa PKn itu perlu untuk mengantarkan warga negara yang seyogyanya memiliki lima karakter/ciri utama yaitu; jati diri, kebebasan untuk menikmati hak tertentu, pemenuhan kewajiban-kewajiban terkait, tingkat minat dan keterlibatan dalam urusan publik, dan pemilikan nilai-nilai dasar kemasyarakatan. Karena itu PKn harus dilihat sebagai kegiatan pendidikan yang bersifat komprehensif isi maupun penanganannya, dalam mana sekolah dan semua unsur dalam masyarakat bekerja sama secara sinergis (Winataputra & Budimansyah 2007: 2).

Gross dan Zeleny (Budimansyah 2010: 109) mengaitkan penggunaan istilah “*civics*” dan “*citizenship education*” sebagai berikut. “*Civics*” pada dasarnya berkenaan dengan pembahasan mengenai pemerintahan demokrasi dalam teori dan praktik, sedangkan “*citizenship education*” berkenaan dengan keterlibatan dan partisipasi

warga negara dalam masyarakat. Kedua aspek ini biasanya diajarkan dalam satu mata pelajaran dengan penggunaan istilah “*civics*” dan “*citizenship education*” secara bertukar pakai.

Budimansyah (2008: 135) menjelaskan bahwa dari perspektif sosiologis, transformasi budaya demokratis dapat dilakukan melalui tiga usaha berikut, *Kesatu*, menggali potensi diri, mengevaluasi dan memaksimalkan nilai-nilai unggul untuk mendorong perkembangan karakter bangsa. *Kedua*, mendorong interaksi yang sehat dikalangan anggota masyarakat. Interaksi demikian akan terjadi apabila setiap anggota masyarakat menjunjung tinggi prinsip kesamaan derajat (*egaliter*), kesamaan atas keterlibatan (*equal involvement*) dan keterbukaan (*openness*). Prinsip-prinsip ini akan menjadi sendi masyarakat yang dinamis, sekaligus menjadi habitat subur tumbuhnya nilai-nilai kejujuran, keadilan, tanggung jawab, dan toleran. *Ketiga*, pola-pola interaksi yang sehat merupakan modal tumbuhnya komunitas responsif tidak represif terhadap warganya, dan sebaliknya tidak membiarkan individu berperilaku semena-mena (Budimansyah 2008: 135).

Demokrasi tidak hanya didengungkan, tetapi lebih dari itu harus disemaikan, ditanamkan, dipupuk, dan dibesarkan melalui upaya-upaya yang terencana, teratur, dan terarah pada seluruh lapisan masyarakat. Jika tidak, sangat boleh jadi pohon demokrasi yang mulai tumbuh akan layu dan mati sebelum sempat berurat akar. Karena itu pendidikan kewarganegaraan baik konteks maupun prosesnya merupakan bagian fundamental bagi upaya pengembangan budaya demokrasi membangun *mind set* (kerangka berpikir) dan *setting social* (rancangan masyarakat) yang demokratis, menjadikan demokrasi sebagai *way of life* (pandangan hidup) dalam menuntun tata kehidupan kemasyarakatan, kebangsaan, pemerintahan dan kenegaraan. Pemerintahan demokratis membutuhkan kultur demokrasi untuk membuatnya *performed* (eksis dan tegak), dan pemerintahan yang baik dapat tumbuh dan stabil bila masyarakat punya sikap positif dan proaktif terhadap norma-norma dasar demokrasi.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Kinerja Aparatur dalam Pelaksanaan *Good Governance*

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemahaman aparatur terhadap konsep *good governance* cukup baik, demikian halnya agenda utama pemerintah daerah memberikan indikasi menguatnya perhatian pemda untuk mewujudkan akuntabilitas pelayanan publik dengan memperkuat kapasitas aparatur dan pembenahan sistem manajemen modern birokrasi, dan orientasi pada penanganan masalah dasar yang dihadapi masyarakat.

Kinerja aparatur dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah sesuai tugas pokok yang diemban selalu mengacu pada visi misi daerah, dan regulasi/aturan yang berlaku. Dalam perencanaan menggunakan pendekatan kebutuhan masyarakat dengan pola partisipasi dan pelibatan pihak terkait. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* seperti; transparansi, partisipatif, *rule of law*, responsif, *predictability*, dan akuntabilitas diakui oleh aparatur selalu mendapat perhatian dalam pelaksanaan tugas yang diemban. Namun demikian disadari bahwa kerja sama dan sinergi antara pemerintah daerah dan masyarakat (*civil society*) belum terbangun secara baik, peran pemerintah daerah masih terlalu dominan baik dalam perumusan kebijakan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, evaluasi maupun pengawasan. Sementara itu masyarakat (*civil society*) memandang kinerja aparatur dalam pelayanan publik belum menunjukkan dilaksanakannya prinsip-prinsip *god governance* secara baik, hal ini terlihat dari sikap aparatur yang masih sangat birokratis, tertutup, berbelit-belit, tidak transparan dan terkesan pilih kasih terhadap warga yang membutuhkan jasa pelayanan publik.

Atas dasar tersebut maka kinerja aparatur pemda Provinsi Maluku dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah belum secara optimal memenuhi unsur atau karakter pelaksanaan tatakelola pemerintahan daerah yang baik (*good governance*) sebagaimana konsep dan paradigma *good governance* yang dimaksudkan UNDP, ADB, BAPPENAS dan para pendukung konsepsi ini, sepanjang sinergi

dan kerja sama *civil society* dan pemerintah daerah serta penerapan prinsip partisipasi, transparansi, responsivitas, akuntabilitas, kesetaraan, efektifitas dan pengawasan masih tergolong cukup lemah, maka selama itu pula *good governance* tak akan tercapai (lemah).

Kalaupun ada persepsi aparatur yang menyatakan kinerjanya dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah mulai dari perencanaan program sampai pada implementasi program selalu berorientasi pada pendekatan kebutuhan masyarakat sebagai indikasi dilaksanakannya prinsip responsivitas, transparansi dan akuntabilitas, maka hal ini tidak cukup untuk menyatakan *good governance* telah dilaksanakan ketika program yang diimplementasikan itu belum menyentuh atau memenuhi harapan (kebutuhan) masyarakat.

Statemen ini paling tidak didukung oleh beberapa alasan *pertama*, kinerja bila dilihat sebagai hasil dari aktivitas, maka kinerja itu merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, dan visi organisasi (LAN). *Kedua* bila kinerja dilihat dari aspek organisasi, maka kinerja merupakan tingkat yang menunjukkan seberapa jauh pelaksanaan tugas dapat dijalankan secara aktual dan misi organisasi tercapai (Janergen dalam Darmawan 2009). Kinerja organisasi juga diartikan sebagai kemampuan organisasi untuk meraih tujuannya melalui pemakaian sumber daya secara efisien dan efektif (Daft dalam Muhammad 2008).

Karena aparatur pemerintah daerah tergolong dalam unsur organisasi publik, maka kinerjanya dapat dinilai dari sampai seberapa jauh ia memenuhi tuntutan publik melalui pemberian *public goods*, atau *autcome-based governance* (Rooyen dalam Muhammad 2008). Dalam kaitan ini Hwang-Sung Kang (Muhammad 2008) menyatakan, karena untuk mengukur efisiensi pada instansi pemerintah sering agak sulit, maka ia menyarankan untuk menggunakan *social efficiency* yaitu mengukur tingkat kesesuaian kegiatan pemerintah dengan kebutuhan masyarakat.

J.P Kotter dan S. Cohen (Buwono 2009) menyatakan orang terdorong untuk berubah karena ia “melihat” urgensi untuk berubah, “merasakan” kepentingan untuk berubah, dan selanjutnya “siap” untuk melakukan perubahan. Karena itu perubahan yang didorong dan diharapkan terwujud dalam proses *good governance* meniscayakan perlunya konsistensi dan keteladanan para pemangku kebijakan antara gagasan dan tindakan kinerja birokrasi sehingga aparatur benar-benar melihat dan merasakan arti pentingnya perubahan *mindset* dan budaya kerja birokrasi yang bisa berimplikasi terhadap peningkatan reputasi aparatur maupun optimalnya fungsi birokrasi dalam mewujudkan pelayanan publik yang akuntabel.

Dengan demikian peneliti berpandangan bahwa kinerja aparatur pemda provinsi Maluku dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah masih dalam tarap proses menuju (berada diperjalanan) belum sampai pada tujuan yakni “pelaksanaan *good governance*” itu sendiri. Jadi kalau *good governance* menjadi alternatif dan pintu masuk bagi upaya mewujudkan pelayanan publik yang prima, maka aparatur birokrasi tidak bisa hanya sebatas memahami terminologi dan karakter dari *good governance*, tetapi memerlukan pemahaman dan penghayatan yang komprehensif tentang; *pertama*, filosofi keberadaan birokrasi; *kedua*, hakikat birokrasi adalah efisiensi dan rasionalitas (Weber); ketiga, tugas fungsi dan peran aparatur sebagai makhluk berbudaya yang tidak bisa melepaskan hubungan dan tanggung jawabnya dengan Tuhan Pencipta dan dengan lingkungan sosialnya. Jadi kata kuncinya adalah budaya kerja sebagai bentuk kesalehan birokrat, karena sistem manajemen hanya merupakan sebuah konstruk ideal sebagai instrumen, dan instrumen yang baik adalah yang bisa mengokohkan kesalehan birokrasi dan birokrasi yang saleh akan mampu memelihara dan menggerakkan sistem manajemen modern birokrasi.

2. Pengembangan Budaya Demokrasi dalam Kinerja Aparatur

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara formal administratif nilai-nilai demokrasi seperti kebebasan, kesetaraan, pluralisme,

kepatuhan atas aturan hukum, kontrol publik, dan kebebasan pers selalu menjadi pertimbangan dan dilaksanakan aparatur dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah sesuai tupoksi yang diemban. Namun demikian hasil penelitian menunjukkan bahwa pengembangan budaya demokrasi dalam kinerja aparatur belum berjalan maksimal, hal ini terindikasi dengan masih terdapatnya perilaku aparatur yang bermental priyayi, feodal, ego sektoral, kurang responsif, tabuh terhadap kritikan, masih adanya penonjolan sikap dan perilaku primordialisme, formalistik, dan kurang transparan, atas dasar fenomena ini makacivil society yang memandang kinerja aparatur belum memenuhi harapan perwujudan hak-hak masyarakat secara maksimal dalam suasana yang demokratis.

Fenomena tersebut seolah-olah menunjukkan adanya hubungan yang terpisah antara implementasi nilai-nilai demokrasi dalam kinerja aparatur yang selalu menggunakan standar regulasi dan tupoksi di satu sisi dengan keterpenuhan hak-hak masyarakat sebagai pengguna jasa layanan publik di sisi yang lain. Dalam keadaan semacam ini maka membudayakan demokrasi pada kinerja aparatur menjadi amat penting karena dengannya akan menunjukkan aparatur birokrasi selain bertaat asas pada prinsip-prinsip demokrasi sebagai sistem penyelenggaraan pemerintahan tetapi sekaligus kepatuhan atas prinsip-prinsip demokrasi akan dapat menghubungkan dan lebih menfungsionalisasikan kinerja aparatur terhadap harapan masyarakat yang membutuhkan jasa pelayanan publik sehingga pada gilirannya akuntabilitas kinerja aparatur akan mendapat dukungan dan kepercayaan masyarakat.

Membudayakan demokrasi membutuhkan perubahan *midset* dan perubahan perilaku mulai dari proses pengenalan, pembelajaran, pengalaman (pelaksanaan), dan pendalaman terhadap nilai-nilai demokrasi pada kinerja nyata aparatur dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan publik yang berkualitas, adil, transparan, responsif dan akuntabel. Nilai-nilai yang menopang budaya demokrasi antara lain *moderation, tolerance, civility, knowledge, participation* (Diamond), budaya demokrasi juga

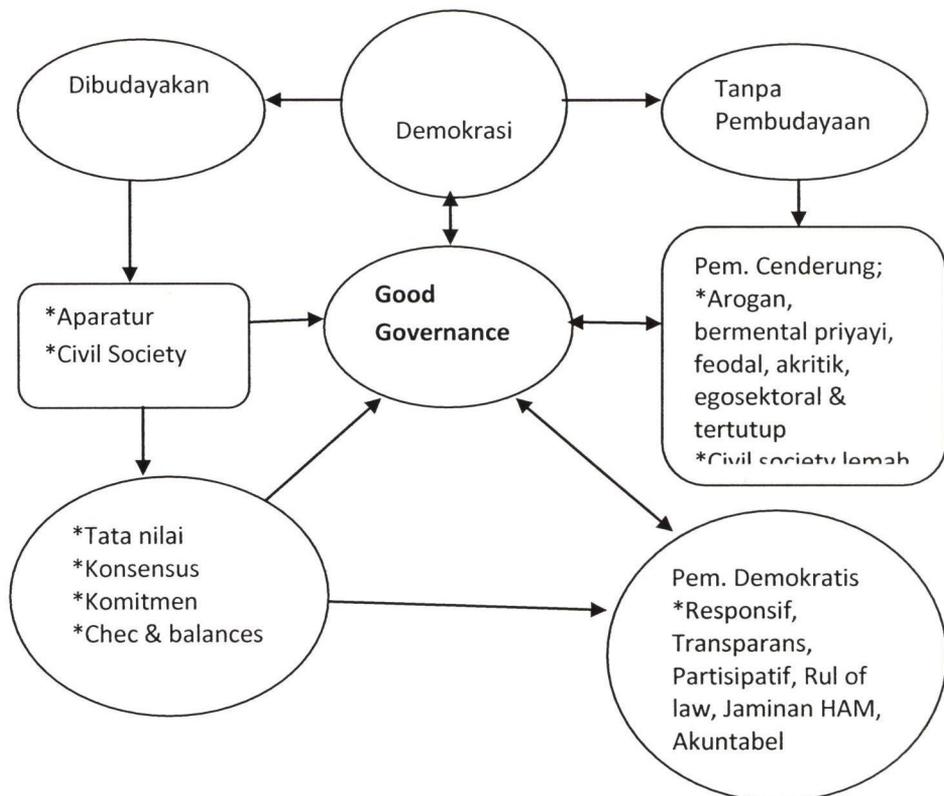
membutuhkan pertanggungjawaban kepada rakyat, serta terbukanya kesempatan kepada semua pihak (Amartya Sen).

Tranformasi budaya demokrasi menurut Budimansyah dapat dilakukan melalui tiga cara yaitu, *pertama*, menggali potensi diri, mengevaluasi dan memaksimalkan nilai-nilai unggul untuk mendorong perkembangan karakter bangsa yaitu kejujuran, keadilan dan tanggung jawab. *Kedua*, mendorong interaksi yang sehat di kalangan anggota masyarakat dengan menjunjung tinggi prinsip kesamaan derajat, kesamaan atas keterlibatan, dan keterbukaan yang merupakan habitat tumbuh suburnya nilai-nilai kejujuran, keadilan, tanggung jawab dan toleransi. *Ketiga*, Pola interaksi yang sehat merupakan modal tumbuhnya komunitas responsif yang mengacu pada konsep keseimbangan.

Berdasarkan uraian di atas dan dengan mereduksi pandangan Immanuel Kant (Peursen 1988) tentang budaya, maka ciri khas pengembangan budaya demokrasi dalam kinerja aparatur harus berada dalam kemampuan aparatur untuk mengajar dirinya dengan nilai-nilai unggul (karakter bangsa), agar tugas, tanggung jawab dan kinerja aparatur dapat juga berperan ibarat sekolah atau laboratorium dalam memanifestasi prinsip-prinsip demokrasi, di mana aparatur bisa belajar dan mengembangkan (mempraktikkan) nilai demokrasi, sehingga aparatur tidak hanya memahami demokrasi tetapi sekaligus mampu mengevaluasi dan menjadikan kinerja birokrasi sebagai wahana bagi pengembangan budaya demokrasi.

Pentingnya pengembangan budaya demokrasi pada kinerja aparatur dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang baik dapat dibuat dalam bagan 3.1 berikut.

Bagan 3.1. Pengembangan Budaya Demokrasi dan Relevansinya Terhadap Pelaksanaan *Good Governance*



Dari bagan di atas dapat dijelaskan bahwa sistem pengelolaan pemerintahan daerah tanpa budaya demokrasi sulit untuk mewujudkan apa

yang namanya *good governance*, yang terjadi justru cenderung melahirkan prototipe birokrasi pemerintahan yang arogan. Kekuasaan yang

bersumber dari rakyat atau ditunjuk oleh pejabat yang dipilih langsung oleh rakyat, bukannya untuk melayani masyarakat, tapi memupuk rasa hormat selaku pejabat yang selalu butuh dilayani (mentalitas priyayi). Fungsi kekuasaan yang di antaranya mesti diperankan sebagai *leder* dan *educator* dalam menuntun dan menggerakkan sumber daya organisasi dalam mentransformasi ide, gagasan dan sistem nilai yang menjadi acuan dan parameter sistem kinerja dan pengambilan kebijakan, telah dipoles sedemikian rupa hanya untuk orang dan kalangan tertentu dengan dalil “rahasia” padahal ujungnya adalah menyumbat ruang kompetisi, jadi kalau bukan “saya dan golongan saya” yang lain seolah-olah tidak bisa (feodal dan primordialistik). Ciri khas lain dalam suasana semacam ini kinerja aparatur menjadi semakin tertutup, tidak transparan, kurang responsif, tidak suka pada kritik, dan ironisnya daya kritis dan posisi tawar *civil society* melemah, akibatnya *sharing power* dan *chech and balances* di ruang publik (*public sphere*) turut menjadi lemah.

Berbeda dengan ketika budaya demokrasi dikembangkan dalam kinerja aparatur dan dalam organisasi-organisasi *civil society*, maka pemerintahan daerah yang baik (*good governance*) cenderung akan mengalami penguatan ke arah penerapan prinsip-prinsip transparansi, partisipatif, responsif, *rule of law*, akuntabilitas dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat, karena di kalangan aparatur maupun *civil society* terdapat kesadaran, pengetahuan dan komitmen terhadap nilai-nilai fundamental demokrasi konstitusional. Jadi di sini memungkinkan adanya sinergi, koordinasi dan dinamika antara pemerintah daerah dan masyarakat dalam perumusan kebijakan, implementasi dan pengawasan melalui keterampilan partisipasi aktif masyarakat (*civil society*) di ruang publik (*public sphere*).

3. Peran PKn Terhadap Penguatan *Good Governance*

Dalam bahasan sebelumnya mengenai *good governance* telah dijelaskan bahwa paradigma pemerintahan yang baik dewasa ini bertumpu di atas tiga pilar yaitu pemerintah,

sektor swasta dan masyarakat (*civil society*). Masing-masing memiliki peran, kerja sama dan sinergitas ketiga sektor ini akan memperkuat bangunan *good governance*. Penerapan desentralisasi sebagai wujud konkrit pelaksanaan otonomi daerah telah pula menjadi bagian strategis dalam memperteguh konsepsi *good governance*, dimana selain kewenangan besar yang ada pada pemerintah daerah, masyarakat juga diberi ruang untuk ikut berperan aktif berpartisipasi di ruang publik dalam perumusan kebijakan, pelaksanaan pembangunan dan pemecahan masalah yang dihadapi masyarakat daerah.

Oleh karena itu apabila pemerintah daerah mengabaikan prinsip-prinsip pemerintahan daerah yang baik, dengan tetap menonjolkan praktik birokrasi feodal yang hanya memanfaatkan kekuasaan untuk kepentingan pribadi dan golongannya, baik dengan praktik maal-administrasi maupun dengan cara-cara melawan hukum, maka bukan saja akan memperlambat penciptaan *good governance* tetapi juga akan berhadapan dengan kekuatan masyarakat (*civil society*) yang telah terinformasi dan mengalami proses transformasi sosial kultural sebagai kekuatan penekan yang bisa menggugat kredibilitas dan akuntabilitas kinerja pemerintah daerah dan boleh jadi akan berujung pada pemazulan legitimasi kekuasaan pemerintah daerah.

Dalam konteks ini maka pendidikan kewarganegaraan dapat menjadi bagian strategis bagi penguatan pemerintahan daerah yang baik melalui proses pencerdasan, pendewasaan dan pembentukan warga negara yang baik, partisipatif, demokratis dan bertanggung jawab. Sebab pemerintahan daerah yang baik (*good governance*) selain membutuhkan aparatur birokrasi yang kompeten, profesional, transparan, responsif dan akuntabel, juga membutuhkan topangan sosial kultural masyarakat secara dinamis dan kondusif yang diindikasikan oleh adanya peran dan partisipasi aktif warga masyarakat di ruang publik yang umumnya dilakukan oleh warga masyarakat yang telah tercerahkan melalui proses pendidikan *plus* di dalamnya adalah pendidikan kewarganegaraan.

Relevansi pendidikan kewarganegaraan bagi penguatan pemerintahan daerah yang baik ini menjadi semakin terasa diperlukan bersamaan dengan tuntutan untuk dilakukannya reformasi birokrasi, namun pada kenyataannya reformasi birokrasi sebagaimana ditegaskan Hamenku Buwono X (2009) ternyata baru sebatas menyentuh aspek administrasi dan kelembagaan (*hard side of change*) yang mudah diidentifikasi, sementara *soft side of change* yang mengarah pada perubahan karakter dan kultur birokrasi belum banyak disentuh, akibatnya *mindset* birokrasi pemerintahan daerah tetap saja sulit berubah walaupun periode pemerintahan daerah terus berubah sesuai mekanisme pemilihan umum kepala daerah. Sehingga harapan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang baik, yang mampu melakukan privatisasi nilai-nilai swasta (*entrepreneursif*) ke sektor publik seperti yang ditegaskan Budi Setiono (2002), atau ingin menjadikan pemerintahan daerah katalis-*entrepreneur* yang berorientasi pada pelayanan yang memuaskan kepada pelanggan (masyarakat) seperti yang ditegaskan Osborne dan Gaebler (Mardiasmo 2004), semuanya menjadi sulit dicapai, tanpa perubahan *mindset* aparatur, daya kritis, dan dukungan partisipasi masyarakat dalam suasana demokratis.

Pendidikan kewarganegaraan didesain untuk mengemban misi mempersiapkan generasi muda bangsa sebagai warga negara yang baik (*good citizen*), memiliki akhlak (*civic virtue*) dan segudang kompetensi keilmuan (*civic knowledge*), dan keterampilan kewarganegaraan (*civic skills*) baik keterampilan/kecakapan intelektual (*intellectual skills*) maupun kecakapan partisipatif (*participation skills*), yang dengan kompetensi dan kecakapan itu warga negara akan mampu mengembangkan peran dan tanggung jawabnya (*civic responsibility*) sebagai bagian yang tak dapat dilepaspisahkan dari dinamika kehidupan masyarakat yang *multi kultural* dan *multi interst*(*civic disposition*) dengan tetap komitmen (*civic commitmen*) berpegang pada nilai-nilai fundamental demokrasi konstitusional.

Pada tataran kurikuler “pendidikan kewarganegaraan” baik substansi, proses pembelajaran maupun efek sosial kulturalnya

sengaja dirancang dan di diprogramkan untuk mewujudkan program-program pendidikan demokrasi yang bermuara pada pembentukan karakter bangsa Indonesia. Tujuan utamanya adalah untuk menumbuhkan karakter warga negara baik privat, seperti tanggung jawab moral, disiplin diri, dan penghargaan terhadap harkat dan martabat manusia dari setiap individu; maupun karakter publik, misalnya kepedulian sebagai warga negara, kesopanan, mengindahkan aturan main (*rule of law*), berfikir kritis, dan kemauan untuk mendengar, bernegosiasi dan berkompromi (Winataputra dan Budimansyah 2007: 192).

Olehnya itu pendidikan kewarganegaraan perlu mendapat perhatian semua pihak bersamaan dengan harapan mewujudkan tatanan kehidupan masyarakat yang demokratis dan tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*good governance*). Sebab keduanya hanya mungkin manakala ditopang dan dipelihara oleh warga negara yang mempunyai pengetahuan, akhlak yang mulia, kecakapan, karakter, tanggungjawab dan komitmen yang dibutuhkan. Tanpa adanya komitmen warga negara terhadap nilai dan prinsip fundamental demokrasi dan nilai-nilai keadaban, maka *good governance* dan demokrasi dalam suasana kehidupan yang terbuka dan bebas ini tak mungkin terwujud.

SIMPULAN

1. Kinerja aparatur dalam menerapkan prinsip transparansi, partisipatif, responsif, akuntabel, adil, taat hukum dan berorientasi pada kepentingan masyarakat merupakan prasyarat dari pemerintahan daerah yang baik, bukan tujuan dari pemerintahan daerah itu sendiri, sehingga keberhasilan pelayanan publik dan pembangunan daerah tidak dapat dilihat sebatas pendekatan normatif penerapan prinsip-prinsip tersebut, tetapi perlu dilihat dari seberapa jauh penerapan prinsip-prinsip tersebut pada kinerja aparatur dapat memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat.
2. Kinerja aparatur dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan publik merupakan ruang strategis bagi pengembangan budaya

demokrasi, dan pemerintahan daerah yang demokratis tidak cukup pada memahami demokrasi tetapi siklus kinerja aparatur perlu meng-operasionalisasi nilai-nilai demokrasi dalam relasi struktur dan sosial kultural yang memberdayakan masyarakat, memberikan pengakuan yang lebih luas terhadap hak-hak publik, menghargai pluralisme, lepas dari ego sektarianisme atas dasar kelompok politik, status sosial ekonomi, suku dan agama.

3. Keinginan untuk mewujudkan tatakelola pemerintahan daerah yang baik perlu dibarengi dengan upaya peningkatan kinerja aparatur melalui upaya-upaya yang sistemik, terpadu dan berkesinambungan, menyentuh

aspek ideologi, budaya, karakter, pengetahuan dan keterampilan kewarganegaraan, merubah *mindset* aparatur untuk memapukan dirinya menjadi manusia penuh arti, berdedikasi tinggi, bertanggung jawab dan profesional dalam kinerja penyelenggaraan tugas-tugas pelayanan publik, dan komitmen terhadap nilai-nilai demokrasi konstitusional yang merupakan konten dan tujuan pendidikan kewarganegaraan, olehnya itu gerakan pendidikan kewarganegaraan perlu mendapat perhatian semua komponen bangsa karena dengannya dapat memperkuat pemerintahan daerah yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Budimansyah, Dasim, 2008, *Pembelajaran Pendidikan Kesadaran Berdemokrasi*, PT Genesindo.
- Budimansyah, Dasim, 2010, *Penguatan Pendidikan Kewarganegaraan untuk Membangun Karakter Bangsa*, Bandung: Widya Aksara Press.
- Buwono X, Sri Sultan Hamengku, 2009, *Pengantar: Reformasi Pemerintahan Dalam Menghadapi Era Demokrasi Dan Pasar Terbuka*, dalam Buku, *Governance Reform di Indonesia: Mencari Arah Kelembagaan Politik yang Demokratis dan Birokrasi yang Profesional*, Editor: Agus Pramusinto & Wahyudi Kumorotomo, Yogyakarta: gaya Media.
- Darmawan, Cecep, 2009, *Memahami Demokrasi Perspektif Teoris dan Empiris*, Bandung: Pustaka Aulia Press.
- Etzioni, Eva-Halevy, 2011, *Demokrasi & Birokrasi Sebuah Dilema Politik*, Yogyakarta: Matapena Institue, Penyadur Sufiansyah dkk. Dari judul asli, *Bureacracy and Democracy A Political Dilema*.
- Faulks, Keith, 2010, *Sosiologi Politik Pengantar Kritis*, Bandung: Nusa Media. Diterjemahkan oleh Helmi Mahdi dan Shohifullah dari judul asli; *Political Sociology: A Critical Introduction* (Edinburgh: University Press, 1999).
- Istianto, Bambang, 2009, *Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Yogyakarta: ANDI.
- Megawangi, Ratna, 2004, *Pendidikan Karter: Solusi yang Tepat Untuk Membangun Bangsa*, Jakarta: BPMIGAS Energi.
- Muhammad, Fadel, 2008, *Reinventing Local Government, Pengalaman Dari Daerah*, Jakarta: PT Gramedia.
- Peursen, Van C.A., 1988, *Strategi Kebudayaan*, Yogyakarta: Kanisius, diterjemahkan oleh, Dick Hartoko dari *Cultur In Stroomversenelling-een geheel bewerkte uitgave van, Strategie Van De Cultuur*.
- Rohman, Ainur dkk, 2009, *Politik, Partisipasi dan Demokrasi dalam Pembangunan*, Malang: Program Sekolah Demokrasi.
- Sedarmayanti, 2003, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah, Upaya Membangun Organisasi dan Efisiensi melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Bandung: Mandar Maju.
- Setiono, Budi 2002, *Jaring Birokrasi Tinjauan dari Aspek Politik dan Administrasi*, Bekasi: PT. Gugus Press.
- Suparno, Erman, 2010, *Grand Strategy Indonesia Kajian Komprehensif Manajemen Pembangunan Negara-Bangsa*, Milestone: Jakarta Selatan.
- Surjadi, H., 2009, *Pengembangan Kinerja Pelayanan Publik*, Bandung: PT Refika Aditama.
- Wahab, Abdul Azis, 2011, *Gagasan dan Pemikiran Pembangunan Pendidikan di Indonesia: Penghargaan dan Penghormatan 68 tahun Prof. Dr. Abdul Azis Wahab, M.A. (Ed)*. Editor: Endang Daniel dan Syaifullah Syam, Bandung: Laboratorium Pendidikan Kewarganegaraan Jurusan PKn FPIPS Universitas Pendidikan Indonesia.

Winataputra, Udin S. dan Budimansyah, Dasim, 2007. *Civic Education Konteks, Landasan, Bahan Ajar dan Kultur Kelas*, Bandung: Program Studi pendidikan Kewarganegaraan Sekolah Pascasarjana Universitas pendidikan Indonesia.

....., 2000, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education), Edisi Ketiga, Demokrasi Hak Asasi Manusia Dan Masyarakat Madani*, Penyunting Ubaedillah & Abdul Rozak, Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.

BIODATA SINGKAT

Penulis adalah Mahasiswa Program Magister S2 Sekolah Pasca sarjana UPI Bandung.