

MENIMBANG ULANG KONSEP *GOOD GOVERNANCE*: DISKURSUS TEORETIS

Syarif Hidayat

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

E-mail: hidayat_syarif@hotmail.com

Diterima: 11-9-2016

Direvisi: 20-10-2016

Disetujui: 30-10-2016

ABSTRACT

This paper attempts to criticize the strengths and weaknesses of good governance concept and to further carry out a “conceptual reconstruction” for suitable and proper governance to developing countries, Indonesia in particular. According to the author, the theoretical discourse is undoubtedly needed in this matter, with bringing the government back-in as the main focus, as the existence of current good governance concept and its practice have been part of a “tool” in guarding the international development agendas, and also the derived parameters tends to be one size fits for all. Based on the basic argument, the success in managing the state and the society is mostly determined by the ability to adapt the concept of governance in accordance with the characteristics of the social, cultural, economic, and political, the author proposes the so called proper governance concept which means a governance that is more suitable and comfortable to each community according to their own characteristics of the state and society. Altogether, the proper governance concept focus on, at least, four pillars, namely developmental, democratic, socially inclusive, and cultural and historical context (local content).

Keywords: *state, society, democracy, governance*

ABSTRAK

Tulisan ini mencoba untuk mengkritisi kekuatan dan kelemahan dari konsep good governance, untuk selanjutnya melakukan “rekonstruksi konsep” tata kelola pemerintahan yang lebih sesuai dan tepat, khususnya bagi Indonesia. Menurut penulis, diskursus teoretis tentang “rekonstruksi” konsep diperlukan, dengan fokus utama pada upaya bringing the governance back-in mengingat keberadaan dari konsep good governance merupakan salah satu bagian dari “alat” dalam mengawal agenda pembangunan internasional dan parameter-parameter yang diturunkan pun cenderung bersifat satu untuk semua (one size fits for all). Berdasarkan argumentasi dasar bahwa keberhasilan dalam melakukan tata kelola negara dan masyarakat lebih ditentukan oleh kemampuan melakukan adaptasi atas konsep governance sesuai dengan karakteristik sosial, budaya, ekonomi, dan politik yang dimiliki, penulis menawarkan konsep proper governance yang bermakna suatu tata kelola pemerintahan yang tepat, pantas, dan “nyaman” serta sesuai dengan karakteristik dari state dan society setiap komunitas negara-bangsa. Konsep proper governance bertumpu pada, sedikitnya, empat pilar, yaitu pembangunan (developmental), demokrasi (democratic), socially inclusive, dan konteks budaya dan sejarah lokal (cultural and historical context).

Kata Kunci: negara, masyarakat, demokrasi, governance

PENDAHULUAN

Secara teoritis, kehadiran konsep tata kelola pemerintahan yang baik atau lebih dikenal dengan istilah *good governance* telah banyak memberikan inspirasi, khususnya dikalangan negara-negara berkembang dikawasan Asia, Afrika Selatan, dan Amerika Latin, dalam melakukan reformasi lembaga negara, pada umumnya, dan reformasi sistem pemerintahan, pada khususnya, guna mewujudkan tujuan pembangunan dan cita-cita

demokrasi yang dijanjikan. Namun, sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (2011, 415), tantangan utama bagi konsep *good governance* adalah *does one size fit for all?* Lebih jauh Grindle menjelaskan, “*a universal standard is important in setting international development agendas, but it has also proved to be particularly unrealistic and frustrating, especially for countries that have the farthest to go.*” Proposisi yang dikemukakan oleh Grindle tersebut sangat relevan untuk dipertimbangkan dalam menyikapi keberadaan

konsep dan aplikasi kebijakan *good governance* dalam proses reformasi sistem pemerintahan dan pembangunan di tanah air saat ini.

Pertanyaan pokoknya adalah, apakah konsep tata kelola pemerintahan yang cenderung bersifat standar umum (universal) dan berorientasi untuk mendukung keberhasilan agenda pembangunan internasional ketika diadopsi dan diaplikasikan di negara-negara berkembang, khususnya Indonesia, telah dirancang sesuai dengan “ukuran” yang dibutuhkan? Pierre dan Peters (2000), dalam ulasan teori tentang *The New Emerging Way of Thinking about Government*, sangat eksplisit mensinyalir bahwa konsep dasar dari tata kelola pemerintahan terletak pada dua isu utama, yaitu adanya perubahan peran dari masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada satu sisi, dan perubahan kapasitas pemerintah dalam merespons dan memperjuangkan kepentingan kolektif masyarakat berdasarkan koridor institusi yang ada, pada sisi yang lain. Dalam formulasi bahasa yang lebih utuh, Pierre dan Peters (2000) menyebutkan, “*the heart of democratic government or good governance concept are the government changing role in society and its changing capacity to pursue collective interest under severe external and internal constraints.*”

Ulasan singkat di atas mengindikasikan bahwa lokus dari konsep tata kelola pemerintahan mencakup dua aspek utama, yakni negara dan masyarakat. Aspek pertama direpresentasikan oleh dua arena, yaitu birokrasi dan lembaga politik, sedangkan aspek kedua direpresentasikan oleh masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Dengan demikian, pada tingkat yang lebih mikro, pengertian tata kelola pemerintahan (*governance*), sebenarnya, berkaitan dengan bagaimana empat arena tersebut—birokrasi, lembaga politik, masyarakat sipil, dan masyarakat ekonomi—berhubungan satu sama lain untuk memecahkan berbagai masalah yang dihadapi guna mencapai tujuan-tujuan bernegara.

Selanjutnya, terdapat sejumlah prinsip tata kelola pemerintahan yang bekerja pada empat arena tersebut. Hyden dan Court (2002), misalnya, meringkas prinsip tersebut kedalam enam isu utama, yaitu (1) *participation: the degree of in-*

volvement and ownership of affected stakeholders; (2) *decency: the degree to which the formation and stewardship of rules are undertaken without humiliation or harm of the people;* (3) *fairness: the degree to which rules apply equally to everyone in society regardless of status;* (4) *accountability: the degree to which public officials, elected as well as appointed, are responsible for their actions and responsive to public demands;* (5) *transparency: the degree to which decisions made by public officials are clear and open to scrutiny by citizens or their representatives;* (6) *efficiency: the degree to which rules facilitate speedy and timely decision making.*

Namun, sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (2004), kelemahan mendasar dari konsep tata kelola pemerintahan dalam menjawab tantangan reformasi sistem pemerintahan dan pembangunan, terutama di kawasan negara-negara berkembang, adalah karena menerapkan parameter yang cenderung bersifat satu untuk semua (*one fits for all*). Berdasarkan kelemahan tersebut, cukup beralasan bila para “kritikus” konsep *good governance* telah memprovokasi apa yang mereka sebut sebagai pemikiran generasi baru, yang lebih menekankan pada pentingnya memahami konteks reformasi kebijakan, institusi, dan proses berlangsung. Para kritikus lebih jauh menyebutkan bahwa desain intervensi kebijakan pada suatu negara pasti tidak mengabaikan waktu, ruang, pengalaman historis, dan kapasitas yang dimiliki (Grindle, 2011).

Tulisan ini difokuskan pada upaya mengkritisi kekuatan dan kelemahan konsep tata kelola pemerintahan itu sendiri, untuk selanjutnya dilakukan “rekonstruksi konsep” tata kelola pemerintahan yang lebih sesuai, khususnya bagi Indonesia. Ada tiga hal di antara pertanyaan pokok yang akan dibahas untuk mencapai tujuan tersebut, yaitu (1) esensi dari konsep dasar tata kelola pemerintahan yang baik, (2) kritik yang telah dikemukakan oleh para akademisi terkait dengan kelemahan dari konsep tata kelola pemerintahan, dan (3) konsep tata kelola pemerintahan yang lebih relevan untuk Indonesia. Pembahasan dimulai dengan menyajikan ulasan tentang latar belakang sejarah dan esensi konsep tata kelola pemerintahan, kemudian dilanjutkan dengan analisis kritis tentang kelemahan-kelemahan

konsep dan implementasinya dengan merujuk pada konsep *good enough governance* Grindle (2004, 2011) dan tulisan Nanda (2006) sebagai pembanding. Setelah membedah dan mengkritisi latarbelakang sejarah, esensi konsep tata kelola pemerintahan, dan kelemahan-kelemahan yang menyertainya tersebut, usulan “rekonstruksi konsep” tata kelola pemerintahan akan disajikan pada bagian akhir artikel ini.

LATAR BELAKANG SEJARAH DAN ESENSI KONSEP *GOOD GOVERNANCE*

Sebagaimana disinyalir oleh Mkandawire (2007) bahwa secara historis, ide awal lahirnya konsep tata kelola pemerintahan yang baik bermula dari diskursus dikalangan para akademisi di kawasan Afrika terkait dengan upaya untuk merancang konsep pembangunan yang tidak saja dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tetapi juga inklusif dan demokratis. Walaupun demikian, Mkandawire juga menyebutkan bahwa saat ini banyak para akademisi Afrika itu sendiri tidak menyadari jika inspirasi konsep tata kelola pemerintahan secara orisinal berasal dari buah pemikiran mereka tentang pemahaman atas realitas sosial, ekonomi, dan politik kontemporer yang terjadi di tanah airnya.

Pada tahun 1989, telah terbangun opini yang sangat kuat dikalangan komunitas internasional bahwa kurang baiknya tata kelola pemerintahan merupakan penyebab utama dari lambatnya pertumbuhan ekonomi pada negara-negara dikawasan Afrika. Keyakinan ini lahir karena dipicu oleh adanya publikasi laporan World Bank pada tahun 1989, yang antara lain menyebutkan “*Underlying the litany of Africa’s development problems is a crisis of governance. By ‘governance’ is meant the exercise of power to manage a nation’s affairs*” (Mkandawire, 2007, 679).

Pencitraan buruk oleh komunitas internasional terhadap negara-negara di kawasan Afrika tersebut telah memicu para akademisi untuk mendiskusikan konsep tata kelola pembangunan dan pemerintahan yang lebih relevan. Secara umum, pemahaman yang berkembang dilingkaran para intelektual Afrika ketika itu adalah adanya keyakinan akan pentingnya untuk meng-

hadirkan relasi negara dan masyarakat yang dapat menjamin terwujudnya tiga tujuan utama, yaitu (1) tata kelola pembangunan ekonomi yang sehat, dalam arti suatu manajemen pembangunan yang memungkinkan terjadinya penggabungan antara upaya menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, perubahan struktural, dan pemanfaatan sumberdaya secara bertanggung jawab dan berkesinambungan dalam kondisi kompetisi global yang sangat ketat; (2) kehidupan demokratis dan dihargainya hak setiap warga negara. Urgensi menyertakan aspek demokrasi di sini karena diyakini dapat berperan sebagai obat yang paling mujarab dalam mengatasi realitas praktik tata kelola pemerintahan yang buruk sebagai akibat dari penyalahgunaan kewenangan oleh para penguasa; (3) inklusivitas sosial, dalam arti menjamin setiap warga negara untuk mendapatkan kehidupan yang layak dan berpartisipasi dalam setiap urusan nasional (Mkandawire, 2007, 680). Inilah gambaran singkat dari ide dasar konsep tata kelola pemerintahan yang diinisiasi oleh para akademisi dikawasan Afrika ketika itu.

Bila mencermati ulasan singkat di atas, terlihat dengan jelas bahwa tata kelola pemerintahan lebih diposisikan sebagai alat untuk mencapai tiga tujuan hakiki tersebut dengan memberikan perhatian khusus terhadap keadilan dan inklusivitas. Oleh karena itu, semua indikator yang semestinya digunakan dalam mengukur keberadaan dan kinerja dari tata kelola pemerintahan harus diderivasi dari tiga tujuan pokok di atas.

Namun, pada perkembangan berikutnya, terminologi tata kelola pemerintahan (*good governance*) telah diadopsi oleh lembaga bisnis internasional, terutama World Bank, dan digunakan sebagai label baru untuk persyaratan dalam menyalurkan bantuan, dan/atau pinjaman kepada negara-negara penerima (negara-negara berkembang), khususnya terkait dengan tuntutan untuk melakukan apa yang disebut dengan penyesuaian struktural (2007, 679). Sikap World Bank ini selanjutnya dikenal sebagai *Washington Consensus* yang merupakan titik awal terjadinya penyimpangan konsep tata kelola pemerintahan dari ide dasarnya sebagaimana telah diinisiasi oleh para akademisi Afrika di atas.

Mkandawire (2007) dengan tegas mengatakan bahwa pendekatan tata kelola pemerintahan yang berlaku saat ini sangat berbeda dengan konsep awal sebagaimana telah dikonstruksikan oleh para akademisi Afrika. Satu diantara perbedaan mendasar yang dimaksud adalah konsep yang dibangun oleh para akademisi Afrika sangat menentang adanya penyesuaian struktural, sementara konsep yang dikembangkan oleh World Bank justru sebaliknya. Untuk lebih jelasnya, dapat disimak kutipan berikut.

The approach to good governance and economic policy that finally became dominant differed radically from that of the African contributors who were strongly opposed to adjustment policies because not only were they deflationary and thus not developmental, but also because they were externally imposed, weakened the state, and undermined many of the post-colonial 'social contracts'.

For the African contributors, good governance related to the larger issues of state-society relations and not just to the technocratic transparency-accountability mode that it eventually assumed in the international financial institutions. The actual use of the concept of good governance sidestepped the central concerns of the Africans and rendered the notion purely administrative. And all too often, it looked like a fallback position for failed policies (Mkandawire, 2007, 681).

Pada bagian lain, Ved P. Nanda (2006), dalam artikelnya yang berjudul *Good Governance Concept Revisited*, tidak saja telah mengkritisi ambiguitas pada tataran konsepsi, tetapi juga telah membedah secara lebih rinci derivasi konsep tata kelola pemerintahan oleh World Bank, IMF, dan *United State Agency for International Development* (USAID). Terminologi *good governance*, tulis Nanda (2006), sangat bervariasi dalam definisi. Pada tahun 1980-an dan 1990-an, negara-negara donor dan lembaga internasional lainnya telah merumuskan persyaratan bagi negara-negara penerima untuk mendapatkan pinjaman. Komitmen untuk melaksanakan tata kelola pemerintahan, selanjutnya, telah dijadikan sebagai salah satu syarat oleh lembaga donor, terutama World Bank, IMF, dan USAID, dalam memberikan bantuan kepada negara-negara penerima. Skema pemberian bantuan dengan

persyaratan tata kelola pemerintahan ini dikenal dengan apa yang disebut dengan selektivitas. Dengan skema ini, lembaga donor tidak saja menuntut negara-negara penerima bantuan untuk secara serius melakukan reformasi ekonomi, tetapi juga harus memperlihatkan secara nyata praktik tata kelola pemerintahan yang baik.

Praktik nyata apa yang dimaksud oleh lembaga donor dengan tata kelola pemerintahan yang baik? Terkesan tidak ada standar yang pasti terkait dengan aspek, variabel, dan indikator yang melekat pada tata kelola pemerintahan. Walaupun World Bank, misalnya, telah menetapkan beberapa aspek dari tata kelola pemerintahan, antara lain stabilitas politik, penegakan hukum, pengendalian korupsi, dan akuntabilitas, namun lembaga donor lainnya cenderung memiliki rumusan kriteria yang berbeda (Nanda, 2006, 269).

Akibat dari adanya ketidakpastian parameter tata kelola pemerintahan tersebut, tidak mengherankan jika kemudian skema selektivitas yang digagas oleh World Bank, IMF, dan USAID tersebut menghadapi banyak kesulitan pada fase implementasi. Nanda (2006, 209) mengungkapkan bahwa untuk dapat berhasil dalam melakukan reformasi, tidak cukup hanya menghadirkan tata kelola pemerintahan, tetapi dukungan demokrasi, kepemilikan, komitmen, dan tidak mengabaikan konteks budaya dan sejarah negara bersangkutan juga jauh lebih penting.

Pada tahun 2005, lebih tepatnya tanggal 7-8 Juli, pimpinan G-8 menggelar pertemuan tingkat tinggi di Gleneagle, Skotlandia dengan agenda utama merumuskan strategi memerangi kemiskinan di Afrika. Pertemuan ini menghasilkan apa yang dikenal dengan *Gleneagles Communique 2005*, yang antara lain menyebutkan "*the aid is to be focused on low income countries which are committed to growth and poverty reduction, to democratic, accountable and transparent government, and to sound public financial management*" (Gleneagles Communique 2005, para. 27, 30, lihat White dan Mahtani, 2005). Dengan adanya komunike ini, maka prioritas penyaluran bantuan luar negeri pun mulai difokuskan pada negara-negara yang memiliki komitmen untuk melaksanakan tata kelola pemerintahan (Bhagwati & Gambari, 2005), dan kebijakan keringanan utang

luar negeri juga hanya diberikan kepada negara-negara yang menunjukkan kinerja baik dalam menerapkan prinsip akuntabilitas (Wolf, 2005)

Sama seperti pengalaman sebelumnya, implementasi dari *Gleneagles Communiqué* banyak mengalami kesulitan, satu di antaranya adalah karena tidak adanya konsensus tentang kriteria yang digunakan dalam mengukur tata kelola pemerintahan yang baik. Akibatnya, terjadi ambiguitas dalam definisi yang telah berimplikasi pada ketidaksamaan keluaran (*output*) yang dihasilkan dan ketidaktepatan sasaran yang dicapai. Ironisnya, dalam kondisi ambiguitas konseptual tersebut, lembaga-lembaga donor terus melakukan advokasi tata kelola pemerintahan pada negara-negara berkembang dan menjadikannya sebagai prasyarat utama bagi penyaluran bantuan luar negeri.

World Bank, misalnya, lebih menekankan pada aspek ekonomi dan kapasitas dari negara dalam mengartikulasi tata kelola pemerintahan (Nanda, 2006, 274). Konsekuensinya, fokus perhatian dalam mengalokasikan bantuan pembangunan lebih diarahkan pada, antara lain efisiensi administrasi publik, penegakan hukum, transparansi, dan akuntabilitas—karena hal ini dianggap sebagai elemen utama dari upaya memastikan tercapainya pertumbuhan ekonomi dan pembangunan. Program World Bank tersebut telah banyak menuai kritik, salah satunya Nanda (2006, 276) yang menyebutkan:

Based upon the past experience and current trends, for governance reforms to succeed, the history and culture of the recipient country matter the most and must be given top priority. The World Bank, in applying its own conceptualization of good governance and seemingly not showing enough sensitivity to these issues in the developing states, may not be able to succeed in achieving the results it seeks.

Sementara itu, terhitung sejak tahun 1997, IMF meletakkan kebijakan baru yang secara eksplisit menyebutkan bahwa IMF akan lebih memfokuskan perhatian dan dukungan dalam memperbaiki kinerja ekonomi dan regulasi yang menyertainya. Oleh karena itu, tata kelola dan/atau penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) telah diartikulasi sebagai

prakondisi penting bagi stabilitas perekonomian makro di negara-negara penerima bantuan, terutama yang telah dibeli sebagai negara berpenghasilan menengah, baik dalam jangka pendek maupun panjang (Nanda, 2006, 277).

Thirkell-White (2003), yang telah melakukan studi tentang respons IMF terhadap krisis finansial di Korea dan Indonesia pada 1990-an, mengkritisi skema IMF tersebut dengan menyebutkan bahwa sedikitnya ada dua kelemahan mendasar dari skema bantuan kepada negara berpenghasilan menengah, yaitu

First, the policy was being steered by the IMF's Executive Board with unbridled discretion to make decisions no longer controlled by a rules-based framework. Second, the decisions did not necessarily reflect the primacy of the needs or interests of those the IMF purported to help but rather of Western countries and Western NGOs that were far less affected by those decisions (Nanda, 2006, 120-21).

Bagaimana halnya dengan konsepsi USAID tentang tata kelola pemerintahan dan implikasinya terhadap bantuan luar negeri yang diberikan? Pada bulan November 1998, USAID merumuskan kerangka konseptual untuk menyinergikan antara demokratisasi dan pertumbuhan ekonomi. Kerangka konseptual ini bertumpu pada empat pilar utama, yaitu penegakan hukum, pemilu dan proses politik, masyarakat sipil serta pemerintahan (*governance*) (lihat Center for Democracy and Governance, November 1998, 3).

Terminologi tata kelola pemerintahan (*good governance*) tidak disebutkan secara eksplisit sebagai prasyarat bagi penyaluran bantuan luar negeri Amerika Serikat dalam *white paper on U.S. Foreign Aid* yang dirilis pada Januari 2004, tetapi substansi “kepengaturan” yang ditetapkan pada *white paper* secara implisit menegaskan hal itu. Penegasan tersebut menyebutkan bahwa “*allocate aid across and within countries more selectively, since “progress is primarily a function of commitment and political will to rule justly, promote economic freedom, and invest in people”* (U.S. Foreign Aid, 2004, 6).

Dalam menindaklanjuti amanah *white paper* tersebut, USAID berkolaborasi dengan lembaga mitra, yaitu *Millennium Challenge Corporation*

(MCC), yang memfokuskan diri dalam menyeleksi para kandidat (negara-negara penerima bantuan) untuk transformasi pembangunan. Untuk tujuan itu, USAID telah menurunkan sedikitnya sembilan prinsip untuk mencapai tujuan pembangunan, yaitu kepemilikan, peningkatan kapasitas, pembangunan berkelanjutan, selektivitas, penilaian, hasil, kemitraan, fleksibilitas, dan akuntabilitas (USAID, 2005b). Sementara itu, MCC mengadopsi lima dari enam indikator yang digunakan oleh World Bank, yaitu penegakan hukum, pemerintahan yang efektif, partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan kebebasan berekspresi, berorganisasi, dan media massa, kontrol terhadap penggunaan kekuasaan publik untuk kepentingan pribadi (*control of corruption*), dan kualitas regulasi (*regulatory quality*) (Radelet dkk., 2005).

Secara keseluruhan, apa poin penting yang menarik untuk digaribawahi terkait dengan ulasan tentang latar belakang sejarah dan esensi konsep tata kelola pemerintahan di atas? Terlihat dengan jelas bahwa, kendati pada awalnya ide tata kelola pemerintahan yang baik telah dibangun di atas fondasi filosofis yang cukup jelas dan konstruksi konsep yang relatif komprehensif, namun dalam perkembangannya telah banyak mengalami pembiasan atau penyimpangan, baik pada tataran derivasi konsep maupun pada level implementasi kebijakan. Penyimpangan tersebut terjadi tatkala konsep tata kelola pemerintahan diadopsi oleh lembaga-lembaga internasional, seperti World Bank, IMF, dan USAID untuk dijadikan sebagai persyaratan dalam menyalurkan bantuan atau pinjaman kepada negara-negara penerima (negara-negara berkembang).

Hal tersebut dikatakan demikian karena para akademisi Afrika belum secara eksplisit memberikan label pada konsep yang mereka inisiasi sebagai tata kelola pemerintahan yang baik pada akhir tahun 1980-an. Secara filosofis, terlihat sangat jelas bahwa “bayi konsep” yang mereka lahirkan tersebut bertumpu pada keinginan kuat untuk menghadirkan tata kelola pembangunan ekonomi dan tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang dapat menjamin terwujudnya keadilan dan inklusivitas sosial. Oleh karena itu, sangat dapat dimengerti jika kemudian konsep

tata kelola pemerintahan yang telah diinisiasi tersebut bertumpu pada keyakinan akan pentingnya membangun relasi negara dan masyarakat yang dapat menjamin terwujudnya tiga tujuan utama, yaitu tata kelola pembangunan ekonomi yang sehat, kehidupan demokratis, dan dihargainya hak setiap warga negara serta terciptanya inklusivitas sosial.

Di sini sangat jelas bahwa arena dari tata kelola pemerintahan tidak hanya pada aras negara, tetapi juga pada aras masyarakat. Sasaran yang hendak dituju juga relatif komprehensif, yaitu tidak hanya pada dimensi ekonomi (pertumbuhan dan pemerataan), tetapi juga mencakup dimensi politik (demokrasi) dan sosial (inklusivitas sosial). Dengan demikian, tata kelola pemerintahan yang baik bukan merupakan tujuan akhir, tetapi lebih diposisikan sebagai alat untuk mencapai tiga tujuan hakiki tersebut dengan memberikan perhatian khusus terhadap keadilan dan inklusivitas.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, terminologi tata kelola pemerintahan (*good governance*), telah diadopsi oleh lembaga bisnis internasional, seperti World Bank, IMF, dan USAID, untuk selanjutnya difungsikan sebagai label baru persyaratan dalam menyalurkan bantuan, dan/atau pinjaman kepada negara-negara penerima (negara-negara berkembang), khususnya terkait dengan tuntutan untuk melakukan apa yang disebut dengan penyesuaian struktural. Akibatnya, konsep tersebut lebih banyak diarahkan untuk mengawal agenda pembangunan internasional dan cenderung menggunakan parameter-parameter yang bersifat satu ukuran untuk semua (*one size fits for all*).

Derivasi konsep dan implementasi kebijakan tata kelola pemerintahan pun, sulit menghindari penyesuaian dan bahkan pembiasan atau penyimpangan agar dapat sejalan dengan kepentingan sejumlah lembaga internasional tersebut. Di antara bias konsep yang dimaksud adalah arena tata kelola pemerintahan lebih ditekankan pada aras negara, sedangkan konsep awalnya juga mencakup arena masyarakat. Hal ini terjadi karena didasarkan pada keyakinan lembaga-lembaga internasional, terutama World Bank, buruknya kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan

publik merupakan faktor utama yang menyebabkan kegagalan sebagian besar negara-negara berkembang dalam memanfaatkan bantuan atau pinjaman luar negeri untuk pembangunan ekonomi.

Bias derivasi konsep tata kelola pemerintahan berikutnya adalah dalam hal perspektif dan pendekatan yang digunakan lebih didominasi oleh disiplin ekonomi atau dalam narasi yang lebih eksplisit dapat dikatakan cenderung “bias ekonomi”. Kalaupun perspektif politik, terutama demokrasi, juga diakomodasi, posisinya hanya sebagai pendukung bagi agenda ekonomi. Sementara itu, konsep awal dari tata kelola pemerintahan, seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, sangat tegas memposisikan secara setara antara perspektif maupun pendekatan ekonomi, politik, dan sosial serta budaya. Implikasi dari kecenderungan “bias ekonomi” tersebut sangat dapat dimengerti bila kemudian turunan aspek, variabel maupun indikator tata kelola pemerintahan yang baik juga sangat kental bernuansa ekonomi.

Beberapa penyesuaian dalam derivasi konsep tersebut sangat jelas terlihat, misalnya, World Bank lebih menekankan pada aspek ekonomi dan kapasitas dari negara dalam mengartikulasi tata kelola pemerintahan yang baik. Konsekuensinya, fokus perhatian dalam mengalokasikan bantuan pembangunan lebih diarahkan pada efisiensi administrasi publik, penegakan hukum, transparansi, dan akuntabilitas. Sementara itu, kubu IMF secara eksplisit menyebutkan akan lebih memfokuskan perhatian dan dukungan dalam memperbaiki kinerja ekonomi dan regulasi yang menyertainya. Tata kelola pemerintahan kemudian telah diartikulasi sebagai prakondisi penting bagi terciptanya stabilitas perekonomian makro di negara-negara penerima bantuan, ter-

utama negara-negara yang telah dilabeli sebagai negara berpenghasilan menengah. Sementara itu, USAID telah mengintegrasikan tata kelola pemerintahan dalam rumusan kerangka konseptual untuk mensinergikan antara demokratisasi dan pertumbuhan ekonomi. Terkait dengan hal ini, USAID kemudian telah menurunkan sedikitnya sembilan prinsip untuk mencapai tujuan pembangunan, yaitu kepemilikan, peningkatan kapasitas, pembangunan berkelanjutan, selektivitas, penilaian, hasil, kemitraan, fleksibilitas, dan akuntabilitas.

Secara singkat, parameter-parameter tata kelola pemerintahan yang baik yang sejauh ini digunakan oleh sejumlah lembaga internasional dapat dilihat pada Tabel 1.

KRITIK TERHADAP KONSEP DAN IMPLEMENTASI *GOOD GOVERNANCE*

Dalam perjalanannya, konsep maupun implementasi kebijakan tata kelola pemerintahan telah banyak menuai kritik dari berbagai kalangan, baik dari para akademisi maupun praktisi. Secara konseptual, Nanda (2006, 270–271) mengungkap beberapa pertanyaan mendasar yang belum tuntas terjawab terkait dengan konsep dan implementasi tata kelola pemerintahan yang baik sebagai berikut “*should economic performance be the sole or a primary measuring rod, or should the term be extended to encompass the governance of political entities, be they central or state governments or even municipalities? What is the political content of good governance? Are liberal, democratic values included as an element of that content, and, if so, how important are they? What kind of participation in decision making is envisaged and by whom? What kind of accountability is required? How universal are*

Tabel 1. Existing Parameter Good Governance

Lembaga	Parameter Good Governance
World Bank dan IMF	Efisiensi administrasi publik, Penegakan hukum, Transparansi, dan Akuntabilitas
USAID	<i>Ownership, Capacity building, Sustainability, Selectivity, Assessment, Results, Partnership, Flexibility, and Accountability</i>
<i>Millennium Challenge Corporation (MCC)</i>	<i>Rule of law, Government effectiveness, Voice and accountability, Control of corruption, and Regulatory quality</i>

or should be the standards used to evaluate good governance?”

Sejumlah pertanyaan konseptual secara esensial diarahkan untuk menikam sedikitnya tiga isu penting yang sekaligus merupakan kelemahan utama dari konsep tata kelola pemerintahan. Pertama, apakah tata kelola pemerintahan yang baik hanya diukur berdasarkan capaian kinerja pembangunan ekonomi atau juga harus mencakup kinerja tata kelola politik dalam penyelenggaraan negara? Secara implisit, pertanyaan tersebut sedang menggugat relevansi dari perspektif yang digunakan sejauh ini yang sangat didominasi oleh disiplin ekonomi. Kedua, apakah muatan politik sebaiknya dari tata kelola pemerintahan? Bentuk seperti apa yang diinginkan dari partisipasi masyarakat dan bagaimana semestinya akuntabilitas yang diperlukan? Beberapa pertanyaan tersebut secara implisit sedang mengkritisi “kecongkakan” dari pendekatan tata kelola pemerintahan yang cenderung mengabaikan konteks sosial, budaya, dan politik pada negara bersangkutan. Ketiga, pertanyaan tentang seberapa universal standar evaluasi tata kelola pemerintahan dapat diberlakukan secara implisit sedang menggugat keberadaan parameternya yang cenderung bersifat satu untuk semua.

Lebih jauh, Nanda (2006, 269) menegaskan bahwa keberhasilan dalam melakukan reformasi tidak cukup hanya dengan menghadirkan tata kelola pemerintahan yang baik, tetapi juga yang jauh lebih penting adalah dukungan demokrasi, kepemilikan, komitmen, dan tidak mengabaikan konteks budaya dan sejarah negara bersangkutan.

Sementara di sisi lain, Grindle (2004), dalam artikelnya yang berjudul *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, secara tegas menyebutkan bahwa kelemahan mendasar dari konsep tata kelola pemerintahan yang baik dalam menjawab tantangan reformasi sistem pemerintahan dan pembangunan di kawasan negara berkembang adalah karena menerapkan parameter yang cenderung bersifat satu untuk semua. Akibatnya, pada tingkat implementasi, parameter tersebut relatif tidak operasional karena ketidakmampuannya dalam menjelaskan dan mendudukkan (1) *what's essential and what's not*, (2) *what should*

come first and what should follow, (3) *what can be achieved in the short term and what can only be achieved over the longer term*, dan (4) *what is feasible and what is not*.

Dengan bertumpu pada kritiknya terhadap konsep tata kelola pemerintahan tersebut, Grindle (2004) mengajukan usulan konsep *good enough governance* yang ia anggap lebih realistis. Secara singkat, lokus dari usulan konsep tata kelola pemerintahan yang diajukan oleh Grindle ini bertumpu pada lima prinsip dasar, yaitu (1) *accepting a more nuanced understanding of the evolution of institutions and government capabilities*; (2) *being explicit about trade-offs and priorities in a world in which all good things cannot be pursued at once*; (3) *learning about what's working rather than focusing solely on governance gaps*; (4) *taking the role of government in poverty alleviation seriously*; (5) *grounding action in the contextual realities of each country*.

Secara esensial, cukup jelas terlihat bahwa konsep *good enough governance* yang ditawarkan oleh Grindle (2004) tersebut lebih menekankan pada upaya untuk menjembatani ketimpangan (*gap*) antara konsep dan implementasi pada tingkat realitas. Dengan kata lain, Grindle tidak secara eksplisit mempertanyakan kelayakan dan relevansi dari konsep dasar tata kelola pemerintahan itu sendiri. Posisi akademis Grindle tersebut semakin jelas pada tulisan keduanya, *Good Enough Governance Revisited* (2011) yang menyebutkan bahwa: *The concept of good enough governance provides a platform for questioning the long menu of institutional changes and capacity-building initiatives currently deemed important (or essential) for development. Nevertheless, it falls short of being a tool to explore what, specifically, needs to be done in any real world context*.

REKONSTRUKSI KONSEP GOOD GOVERNANCE

Setelah menyimak pembahasan mengenai latar belakang sejarah dan substansi konsep *good governance* serta sejumlah kritik yang menyertainya, hal tersebut menjadi alasan perlunya untuk “menimbang ulang” keberadaan konsep maupun

implementasi kebijakan tata kelola pemerintahan yang baik untuk selanjutnya dilakukan revitalisasi pada konteks modern. Sedikitnya ada tiga alasan utama yang telah mendasari perlu dilakukan upaya revitalisasi konsep dan implementasi kebijakan tersebut.

Pertama, secara historis, konsep tata kelola pemerintahan yang baik yang dilahirkan pada akhir tahun 1980-an, dalam perjalanannya hingga kini telah banyak mengalami pembiasaan, terutama ketika terminologi tata kelola pemerintahan diadopsi oleh lembaga bisnis internasional, seperti World Bank, IMF, dan USAID, untuk difungsikan sebagai label baru persyaratan dalam menyalurkan bantuan, dan/atau pinjaman kepada negara-negara penerima (negara-negara sedang berkembang). Akibatnya, konsep tata kelola pemerintahan lebih banyak diarahkan untuk mengawal agenda pembangunan internasional.

Kedua, implikasi dari adanya bias kepentingan sebagaimana dikemukakan di atas, secara akademis, membuat landasan konseptual tata kelola pemerintahan yang baik mengalami banyak penyesuaian, di antaranya arena konsep tersebut lebih ditekankan pada aras negara, sedangkan konsep awalnya juga mencakup arena masyarakat. Hal ini terjadi karena didasarkan pada keyakinan lembaga-lembaga internasional bahwa buruknya kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan publik sebagai faktor utama yang menyebabkan kegagalan sebagian besar negara berkembang dalam memanfaatkan bantuan atau pinjaman luar negeri untuk pembangunan ekonomi. Penyesuaian konseptual berikutnya terkait dengan perspektif dan pendekatan yang digunakan cenderung “bias ekonomi”. Walaupun perspektif politik, terutama demokrasi, juga diakomodasi, pada praktiknya lebih diposisikan sebagai pendukung bagi agenda ekonomi. Sementara itu, konsep awal dari tata kelola pemerintahan yang baik sebagaimana dikemukakan sebelumnya sangat tegas memosisikan, baik perspektif maupun pendekatan ekonomi, politik serta sosial dan budaya dengan setara.

Ketiga, secara teknis, implementasi konsep tata kelola pemerintahan saat ini cenderung menggunakan parameter yang bersifat satu untuk semua atau dalam formulasi narasi yang lebih lugas implementasinya cenderung mengabaikan

kekhasan karakteristik sosial, budaya, dan politik pada negara bersangkutan. Sementara itu, sebagaimana telah ditegaskan oleh Nanda (2006), konsep dan implementasi tata kelola pemerintahan seharusnya juga tidak mengabaikan konteks budaya dan sejarah negara bersangkutan. Menurut Grindle (2004, 2011), implikasi lain dari pemberlakuan parameter tata kelola pemerintahan yang bersifat generik tersebut, pada tingkat implementasi, relatif tidak operasional karena selain menerapkan parameter yang cenderung generik dan bersifat satu untuk semua, juga karena ketidakmampuannya dalam menempatkan skala prioritas yang harus dilakukan.

Pertanyaannya kemudian adalah jika konsep tata kelola pemerintahan yang baik harus “ditimbang ulang”, apa dan bagaimana revitalisasi konsep dan implementasi kebijakan harus dilakukan? Berpijak pada pemahaman teoretis sebagaimana dikemukakan di atas, revitalisasi konsep tata kelola pemerintahan selayaknya harus dimulai dari mengkritisi relevansi dari terminologi yang digunakan. Pada hakikatnya, secara substansial, kata *good* yang dilekatkan pada konsep tata kelola pemerintahan (*governance*) tidak banyak memberikan arti penting atau bahkan cenderung menghadirkan kesan ambiguitas dan dikotomi. Dikatakan demikian karena secara normatif konsep dasar tata kelola pemerintahan itu sendiri sudah berisikan sejumlah nilai-nilai kebaikan dalam tata kelola negara maupun masyarakat. Dalam penjelasan yang lebih singkat dan eksplisit, sesungguhnya konsep tata kelola pemerintahan tanpa ditambahkan kata *good* pun sudah baik. Realitas kemudian menunjukkan bahwa konsep *governance* yang berisikan sejumlah nilai kebaikan tersebut, pada tingkat implementasi, telah menghasilkan capaian yang berbeda-beda, baik yang berhasil maupun gagal, ini lebih disebabkan oleh ketidaktepatan dan kepantasan (*properness*) dari konsep *governance* itu sendiri dalam kaitannya dengan karakteristik sosial, ekonomi, dan politik dari negara yang bersangkutan. Dengan demikian, akar persoalannya bukan terletak pada *good* atau *bad governance*, tetapi lebih pada tepat (*proper*) atau tidaknya konsep yang digunakan. Baik belum tentu pantas, begitu juga sebaliknya. Keberhasilan dalam melakukan tata kelola negara

dan masyarakat, pada akhirnya, sangat ditentukan oleh kemampuan melakukan adaptasi atas konsep tata kelola pemerintahan sesuai dengan karakteristik sosial, budaya, ekonomi, dan politik yang dimiliki.

Dengan merujuk pada pertimbangan akademis di atas dan untuk menghindari kecenderungan ambiguitas dan dikotomi hitam-putih dalam mengartikulasi konsep dan implementasi tata kelola pemerintahan, akan lebih tepat jika digunakan terminologi *proper governance* sebagai pengganti dari terminologi *good governance*. Penggunaan kata *proper* sebagai pengganti kata *good* di sini diharapkan dapat mengeliminasi pandangan skeptis terhadap konsep dan implementasi tata kelola pemerintahan yang baik karena ketika kata *proper* disenyawakan dengan kata *governance* dapat bermakna sebagai suatu tata kelola pemerintahan yang tepat, pantas, dan “nyaman” sesuai dengan karakteristik dari negara dan masyarakat dari setiap komunitas negara-bangsa.

Selanjutnya, pada tataran konseptual, di antara langkah revitalisasi yang penting untuk dilakukan adalah *bringing the governance back-in*, yaitu mengembalikan esensi tata kelola pemerintahan pada asalnya.

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian pengantar artikel ini, bahwa menurut Pierre dan Peters (2000, 7) “*the heart of democratic government or good governance concept are the government changing role in society and its changing capacity to pursue collective interest under severe external and internal constraints*”. Ini berarti lokus dari konsep tata kelola pemerintahan terletak pada dua isu utama, yaitu adanya perubahan peran dari masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan perubahan kapasitas pemerintah dalam merespons dan memperjuangkan kepentingan kolektif masyarakat berdasarkan koridor institusi yang ada.

Cukup jelas sekarang terlihat bahwa konsep tata kelola pemerintahan secara fundamental mempermasalahkan hubungan antara negara dengan masyarakat. Secara lebih konkret, arena negara direpresentasikan oleh lembaga politik dan birokrasi, sedangkan arena masyarakat secara lebih rinci dapat dipilah ke dalam masyarakat

sipil dan masyarakat ekonomi. Dengan demikian, pengertian tata kelola pemerintahan lebih khusus lagi, berkaitan dengan bagaimana “arena” jabatan-jabatan politik, birokrasi, masyarakat sipil, dan masyarakat ekonomi berhubungan satu dengan yang lain untuk memecahkan berbagai masalah yang dihadapi guna mencapai tujuan-tujuan bernegara. Tentunya setiap arena memiliki fungsinya masing-masing yang berinteraksi dalam berbagai level, misalnya pembuatan kebijakan dan/atau implementasi kebijakan, dan berbagai bentuk.

Bila kembali menelisik konsep awal yang dikemukakan oleh Chaucer dan Shakespeare pada abad ke-17, tata kelola pemerintahan didefinisikan sebagai sebuah metode manajemen (*a method of management*) (Osborne, 1999). Dalam perkembangan berikutnya, tata kelola pemerintahan diartikan sebagai *the exercised of authority for management of collective goods* atau dalam arti yang lebih spesifik dimaknai sebagai penggunaan otoritas ekonomi, politik, dan administratif untuk mengelola urusan negara dan masyarakat pada semua level (Kaufmann, Kray, & Zoido-Lobaton, 2000, 22). Definisi ini secara implisit mengisyaratkan bahwa tata kelola pemerintahan (*governance*) jauh lebih luas cakupannya dari pemerintah (*government*). Mengapa demikian? *Governance* tidak hanya mengatur tata kelola pemerintah, tetapi juga mencakup tata kelola interaksi antara institusi formal (negara) dan masyarakat (baik sipil maupun masyarakat ekonomi). Dalam proses interaksi yang relatif kompleks inilah konsep dasar tata kelola pemerintahan menegaskan bahwa nilai budaya, norma sosial, dan tradisi tidak boleh diabaikan (Corkery, 1999; Sangita, 2002, 329). Lebih jauh, Sangita (2002,329) menjelaskan sebagai berikut “*thus governance is much beyond the formal institutions like Cabinet, Parliament and (the judicial system. It includes various levels of government (international, national, regional and local) and other government agencies like public undertakings and autonomous corporations. Governance also refers to other private and civil society organisations, which are interacting with government in decision-making and delivery of services. They include private companies,*

federations of industry and commerce, NGOs and other stakeholders' organisations".

Formulasi konsep tata kelola pemerintahan yang dikemukakan oleh Sangita (2002, 329) di atas memiliki banyak kesamaan dengan rumusan dari *The Working Group of International Institute of Administrative Science* yang menyebutkan sebagai berikut "*Governance*" is as a process by which diverse elements in a society wield power and authority and thereby influence and enact policies and decisions concerning public life and economic and social development. These involve the relationship of individual men and women to the state, the organisation of the organs of the state, the generation and management of resources for current and future generations and the relationship between states" (Corkery, 1999).

Dengan bertumpu pada sejumlah konsep dasar tata kelola pemerintahan di atas sebagai landas-pijak, konstruksi konsep *proper governance* yang diajukan penulis, secara tegas memaknai tata kelola pemerintahan sebagai upaya membangun relasi negara dan masyarakat yang dapat menjamin terwujudnya tiga tujuan utama, yaitu (1) tata kelola pembangunan ekonomi yang sehat, (2) kehidupan demokratis dan dihargainya hak setiap warga negara serta (3) terciptanya inklusifitas sosial (Mkandawire, 2007, 680).

Ini berarti arena dari tata kelola pemerintahan tidak hanya pada aras negara, tetapi juga pada aras masyarakat atau dengan kata lain harus didudukkan secara setara (sama pentingnya). Sementara itu, keberadaan dari tata kelola pemerintahan itu sendiri harus lebih diposisikan sebagai alat untuk mencapai tiga tujuan hakiki sebagaimana dikemukakan di atas dengan memberikan perhatian khusus terhadap keadilan dan inklusivitas. Implikasinya, perspektif dan pendekatan yang sejauh ini cenderung "bias ekonomi"—karena lebih didedikasikan untuk mengawal agenda pembangunan internasional—tentu ditinggalkan untuk mengakomodasi perspektif politik dan sosial-budaya secara setara.

Lebih jauh, dalam rangka menjawab kritik dari Nanda (2006) dan Grindle (2004, 2011) terhadap konsep *good governance*, konsep *proper governance* yang disodorkan ini telah

merumuskan lebih spesifik dimensi atau aspek pada arena negaradan masyarakat. Konkretnya, arena negara dalam hal ini direpresentasikan oleh lembaga politik dan birokrasi, sedangkan arena masyarakat direpresentasikan oleh masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Pada dua arena dan empat dimensi atau aspek itulah prinsip tata kelola pemerintahan harus bekerja dan disesuaikan dengan kekhasan karakteristik sosial, ekonomi, dan politik masyarakat setempat. Adapun prinsip dasar dari tata kelola pemerintahan yang dimaksud terdiri dari empat elemen utama, yaitu pembangunan, demokrasi, *socially inclusive*, dan konteks budaya dan sejarah lokal. Secara singkat, konstruksi revitalisasi arena, dimensi atau aspek, dan prinsip tata kelola pemerintahan tersebut dapat ditunjukkan pada Tabel 2.

Tabel 2 memperlihatkan bahwa prinsip *proper governance* yang pertama adalah *developmental*, yaitu menghadirkan suatu manajemen pembangunan yang memungkinkan terjadinya sinergi antara pertumbuhan ekonomi, perubahan struktural, dan pemanfaatan sumberdaya secara bertanggung jawab dan berkesinambungan.

Prinsip yang kedua adalah *democratic*, yaitu terjaminnya hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan, penegakan hukum, dan akuntabilitas dan transparansi publik.

Prinsip yang ketiga adalah *socially inclusive*, yaitu terjaminnya hak setiap warga negara untuk mendapatkan hak yang sama dalam mengakses sumberdaya ekonomi dan politik, perlakuan hukum yang sama tanpa membedakan status serta terbangunnya sikap saling percaya, baik dikalangan masyarakat, penyelenggara negara, maupun antara masyarakat dan penyelenggara negara.

Prinsip yang keempat adalah *local content*, yang berperan sebagai "bingkai" dari tiga prinsip lainnya. Dikatakan demikian karena prinsip *proper governance* hanya akan dapat bekerja secara efektif jika tidak mengabaikan karakteristik sosial, budaya, ekonomi, dan politik setempat (karakteristik lokal). Perlakuan seperti ini diyakini akan membangun rasa kepemilikan dan komitmen dikalangan masyarakat, baik sipil maupun masyarakat ekonomi, terhadap implementasi

Tabel 2. Revitalisasi Arena, Dimensi/Aspek, dan Prinsip *Governance*

ARENA	DIMENSI/ASPEK	PRINSIP
State (Negara)	<i>Bureaucracy</i>	<i>Developmental</i> (Pertumbuhan ekonomi, pemerataan, dan pemanfaatan sumber daya secara bertanggung jawab dan berkesinambungan)
	<i>Political Office</i>	<i>Democratic</i> (Terjaminnya hak warga negara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan dalam mengawasi penyelenggaraan pemerintahan; penegakan hukum; akuntabilitas dan transparansi publik)
Society (Masyarakat)	<i>Civil Society</i>	<i>Socially Inclusive</i> (Terjaminnya hak setiap warga negara untuk mendapatkan hak yang sama dalam mengakses sumber daya ekonomi dan politik; perlakuan hukum yang sama, tanpa membedakan status; dan terbangunnya sikap saling percaya (<i>trust</i>), baik di kalangan masyarakat, penyelenggara negara, maupun antara masyarakat dan penyelenggara negara.)
	<i>Economic Society</i>	<i>Local Content</i> (Karakteristik sosial, budaya, ekonomi, dan politik setempat yang memungkinkan terbangunnya <i>ownership and commitment</i> dalam implementasi <i>governance</i>)

tata kelola pembangunan dan pemerintahan pada setiap tingkatan. Di atas itu semua, urgensi untuk mengakomodasi karakteristik lokal tersebut juga bertujuan untuk mengeliminasi pandangan skeptis terhadap parameter-parameter tata kelola pemerintahan yang berlaku sejauh ini, yang cenderung bersifat satu untuk semua.

Secara keseluruhan, perbandingan, persamaan, dan perbedaan antara konsep *good governance* dan *proper governance* yang penulis ajukan dapat dilihat pada Tabel 3. Dalam hal “arena”, misalnya, baik konsep *good governance* maupun *proper governance* memberikan tekanan yang sama terhadap arena negara (*state*) dan masyarakat (*society*). Dua arena ini didudukkan sama pentingnya karena, dalam dimensi demokrasi, fungsi utama dari negara adalah sebagai penyelenggara pemerintahan, sedangkan masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Sementara itu, dalam dimensi ekonomi, negara menjalankan fungsi persediaan dan masyarakat mengemban fungsi permintaan. Perbedaan antara konsep *good governance* dan *proper governance* mulai terlihat pada formulasi dimensi atau aspek dari tata kelola pemerintahan. Konsep yang disebut pertama cenderung

hanya menitikberatkan “dimensi birokrasi” pada arena negara dan “dimensi masyarakat sipil” pada arena masyarakat. Sementara itu, konsep *proper governance* meletakkan dua dimensi dari negara, yaitu birokrasi dan lembaga politik, dan dua dimensi dari masyarakat, yaitu masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Perbedaan mendasar berikutnya dapat terlihat pada formulasi parameter dari *governance*. Lebih spesifiknya, konsep *good governance* menyodorkan sejumlah parameter yang merupakan turunan dari dimensi birokrasi dan masyarakat sipil, antara lain *public administration efficiency*, penegakan hukum, pemerintahan yang efektif, *voice*, *accountability*, transparansi, kontrol terhadap penggunaan kekuasaan publik untuk kepentingan pribadi, kualitas regulasi, kepemilikan, peningkatan kapasitas, berkelanjutan, selektivitas, kemitraan, dan fleksibilitas. Sementara itu, konsep *proper governance* menurunkan sejumlah parameter berdasarkan empat prinsip yang diajukan, yaitu pembangunan, demokrasi, *socially inclusive*, dan konteks budaya serta sejarah lokal.

Terakhir, bagaimana halnya dengan revitalisasi pada level implementasi kebijakan? Secara tegas, konsep *proper governance* sejalan dan/atau

Tabel 3. Perbandingan antara Konsep *Good Governance* dan *Proper Governance*

	Arena	Dimensi/Aspek	Prinsip/Parameter
Konsep <i>Good Governance</i>	State	Bureaucracy	Public Administration Efficiency Rule of law Government effectiveness Voice Accountability Transparency Control of corruption Regulatory quality Ownership
	Society	Civil Society	Capacity building Sustainability, Selectivity Partnership Flexibility
Sumber: Nanda (2006: 274); U.S. AID (2005b); Radelet dkk. (2005).			
Konsep <i>Proper Governance</i>	State	Bureaucracy Political Office	Developmental Democratic
	Society	Civil Society Economic Society	Socially Inclusive Cultural and Historical Context

mendukung konsepsi Grindle (2004, 2011) yang menyebutkan bahwa untuk memungkinkan tata kelola pemerintahan dapat bekerja pada tingkat realitas, parameter yang digunakan harus tidak bersifat satu untuk semua, namun juga menurunkan secara spesifik, antara lain (1) *what's essential and what's not*, (2) *what should come first and what should follow*, (3) *what can be achieved in the short term and what can only be achieved over the longer term*, dan (4) *what is feasible and what is not*.

PENUTUP

Setelah menyimak secara seksama diskursus teoretis di atas, cukup jelas terlihat bahwa, dalam perkembangannya, konsep *good governance* telah banyak mengalami pembiasan atau penyimpangan, baik pada tataran derivasi konsep maupun pada level implementasi kebijakan. Penyimpangan tersebut terjadi ketika konsep tersebut diadopsi oleh lembaga-lembaga internasional, antara lain World Bank, IMF, dan USAID, dijadikan sebagai persyaratan dalam menyalurkan bantuan atau pinjaman kepada negara-negara penerima (negara-negara berkembang), khususnya terkait dengan tuntutan untuk melakukan apa yang

disebut dengan *penyesuaian struktural*. Akibatnya, konsep tersebut lebih banyak diarahkan untuk mengawal agenda pembangunan internasional dan cenderung menggunakan parameter-parameter yang bersifat satu untuk semua.

Derivasi konsep dan implementasi kebijakan tata kelola pemerintahan yang baikpun, pada gilirannya sulit dihindari, telah mengalami banyak penyesuaian agar dapat sejalan dengan kepentingan sejumlah lembaga internasional tersebut. Diantara bias konsep yang dimaksud adalah arena tata kelola pemerintahan lebih ditekankan pada aras negara, sedangkan konsep awalnya juga mencakup arena masyarakat. Hal ini terjadi karena didasarkan pada keyakinan lembaga-lembaga internasional, terutama World Bank, bahwa buruknya kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan publik sebagai faktor utama yang menyebabkan kegagalan sebagian besar negara berkembang dalam memanfaatkan bantuan atau pinjaman luar negeri untuk pembangunan ekonomi.

Kritik terhadap konsep maupun implementasi kebijakan tata kelola pemerintahan pun mulai muncul dipermukaan, baik yang berasal dari para akademisi maupun praktisi. Nanda (2006, 269),

misalnya, secara tegas mengatakan untuk dapat berhasil dalam melakukan reformasi tidak cukup hanya menghadirkan tata kelola pemerintahan yang baik, tetapi juga harus didukung demokrasi, kepemilikan, komitmen serta tidak diabaikannya konteks budaya dan sejarah negara bersangkutan. Sementara itu, Grindle (2004) menyebutkan bahwa satu diantara kelemahan mendasar dari konsep tata kelola pemerintahan dalam menjawab tantangan reformasi sistem pemerintahan dan pembangunan di kawasan negara-negara berkembang adalah karena menerapkan parameter yang cenderung bersifat satu untuk semua.

Rangkaian peristiwa sebagaimana dikemukakan di atas cukup banal mengindikasikan urgensi dari “menimbang ulang” keberadaan konsep maupun implementasi kebijakan tata kelola pemerintahan untuk kemudian dilakukan revitalisasi pada konteks modern. Di antara langkah revitalisasi yang harus dilakukan adalah mengkritisi relevansi dari terminologi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) itu sendiri karena kata *good* yang dilekatkan pada konsep *governance* sebenarnya tidak banyak memberikan arti penting atau bahkan cenderung menghadirkan kesan ambiguitas. Akar persoalannya bukanlah terletak pada *good* atau *bad governance*, tetapi lebih pada tepat (*proper*) atau tidaknya konsep *governance* yang digunakan. Pada hakikatnya, keberhasilan dalam melakukan tata kelola negara dan masyarakat lebih ditentukan oleh kemampuan melakukan adaptasi atas konsep tata kelola pemerintahan sesuai dengan karakteristik sosial, budaya, ekonomi, dan politik yang dimiliki.

Atas dasar pertimbangan teoretis tersebut, penulis menawarkan terminologi *proper governance* sebagai pengganti dari *good governance* yang bermakna suatu tata kelola pemerintahan yang tepat, pantas, dan “nyaman” sesuai dengan karakteristik dari negara dan masyarakat dari setiap komunitas negara-bangsa.

Selanjutnya, secara substansial, upaya revitalisasi konseptual yang penting untuk dilakukan adalah *bringing the governance back-in*, yaitu mengembalikan esensi tata kelola pemerintahan pada asalnya. Konsep dasar *governance* sebenarnya tidak hanya mengatur tata kelola pemerintah,

tetapi juga mencakup tata kelola interaksi antara institusi formal (negara) dan masyarakat, baik sipil maupun masyarakat ekonomi. Dalam proses interaksi yang relatif kompleks inilah konsep dasar tata kelola pemerintahan menegaskan bahwa nilai budaya, norma sosial, dan tradisi tidak boleh diabaikan.

Dengan berpijak pada fondasi teoretis sebagaimana dikemukakan di atas, konstruksi konsep *proper governance* yang penulis ajukan secara tegas memaknai tata kelola pemerintahan (*governance*) sebagai upaya membangun relasi negara dan masyarakat yang dapat menjamin terwujudnya tiga tujuan utama, yaitu (1) tata kelola pembangunan ekonomi yang sehat, (2) kehidupan demokratis dan dihargainya hak setiap warga negara serta (3) terciptanya inklusifitas sosial. Hal ini berarti arena *state* dan *society* harus diletakkan secara setara (sama pentingnya). Sementara itu, keberadaan dari tata kelola pemerintahan itu sendiri harus lebih diposisikan sebagai alat untuk mencapai tiga tujuan hakiki sebagaimana dikemukakan sebelumnya dengan memberikan perhatian khusus terhadap keadilan dan inklusifitas. Oleh karena itu, prinsip maupun parameter dari konsep *proper governance* harus diderivasi dari tiga tujuan pokok tersebut. Secara singkat, konsep *proper governance* yang penulis tawarkan ini bertumpu pada, sedikitnya, empat prinsip utama, yaitu pembangunan, demokrasi, *socially inclusive*, dan konteks budaya dan sejarah lokal.

PUSTAKA ACUAN

- Bhagwati, J.& Gambari, I. (2005, July 5). Political will, not just aid, can lift Africa out of despair. *Financial Times*, 13.
- Center for Democracy and Governance.(1998, November). *Democracy and governance: A conceptual framework*. Washington, DC: USAID.
- Corkery, J. (1999). *Governance: Concepts and Applications*, International Institute of Administrative Sciences, Belgium.
- Grindle, M. (2007). Good enough governance. *Development Policy Review*, 25(5), 553–574.
- Grindle, M.S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance: An International Jour-*

- nal of Policy, Administration and Institutions*, 17(4), 525–548.
- Grindle, M.S. (2011). Good enough governance revisited. *Development Policy Review*, 29(1), 199–221.
- Hyden, G. & Court, J. (2002). *Governance and development: World governance survey discussion paper I*. United Nations University.
- Hidayat, S. & Gismar, A. M. (2010). Good governance vs shadow state dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Jurnal Penelitian Politik*, 7(1), 23–35.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Zoido-Lobaton, P. (2000). Governance matters from measurement to action. *Finance and Development*, 10–13.
- Kaul, M. (1999). Issues in governance: A common wealth perspective. Dalam Corkery Joan (Ed.), *Governance: Concepts and Applications*. Belgium: International Institute of Administrative Sciences.
- Mkandawire, T. (2007). Good governance: The itinerary of an idea. *Journal Development in Practice*, 17(4–5), 679–681.
- Najem, T.P. (2003). Good governance: The definition and application. Dalam T.P. Najem & M. Hetherington (Eds.), *Good governance in the Middle East monarchies* (1–28). London: Routledge Curzon.
- Nanda, V. P. (2006). Good governance concept revisited. *ANNALS, AAPSS*, 603, 269–283.
- Osborne, D. (1999). Governance, partnership and development in governance: Concepts and applications. Dalam Joan Corkery (Ed.) *Governance: Concepts and applications*, USA. (37–65).
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, politics, and the state*. New York: St. Martin's Press.
- Radelet, S., & Sachs, J. (1998). *The East Asian financial crisis: Diagnosis, remedies, prospects*. Cambridge, MA: Harvard Institute for Economic Development.
- Radelet, S., Siddiqi, R., & Dizolele, M. (2005). *New global governance indicators and the possible impact on MCA qualification*. Washington, DC: Center for Global Development, Millennium Challenge Corporation.
- Sangita, S.N. (2002). Administrative reforms for good governance. *The Indian Journal of Political Science*, 63(4), 325–350.
- Thirkell-White, R. (2003). The IMF, good governance, and middle-income countries. *European Journal of Development Research*, 15(1), 99–125.
- U.S. Foreign Aid. (2004). Meeting the challenges of the twenty-first century. January www.usaid.gov/policy
- USAID. (2002). *Foreign Aid in the national interest: Promoting freedom, security, and opportunity*. Washington, DC: USAID.
- USAID. (2005a). *International donor coordination*. Washington, DC: USAID.
- USAID. (2005b). *Policy? Nine principles of development and reconstruction assistance*, diakses dari www.usaid.gov/policy.
- White, D., & Mahtani, D. (2005, July 9–10). Nigeria vows to track use of debt relief funds. *Financial Times*, 4.
- Wolf, M. (2005, July 6). Aid will not make poverty history? But it is worth trying. *Financial Times*, 13.
- World Bank. (1989). *Sub-Saharan Africa: From crisis to sustainable growth*. Washington DC: World Bank.
- World Bank. (1992). *Governance and development*. Washington DC: World Bank.

