



Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik di Indonesia: Kajian Teoretis atas Prinsip, Tantangan dan Strategi Implementasi

Hari Suriadi

Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat, Indonesia

Email: suriadihari6@gmail.com

ABSTRACT

Good governance is a fundamental principle in building a public administration system that is accountable, transparent, and participatory. In Indonesia, various regulations and policies have adopted the principles of good governance, yet significant gaps remain between conceptual ideals and practical implementation. This article aims to conceptually analyze the dynamics, challenges, and reform directions of governance in Indonesia. Using a qualitative approach through a descriptive-analytical literature review, this study examines both classical and contemporary theories of good governance and evaluates Indonesia's governance practices over the past two decades. The findings indicate that policy inconsistency between central and local governments, low bureaucratic integrity, weak oversight systems, and limited public participation are major obstacles to realizing ideal governance. This article proposes five reform strategies: strengthening political and institutional leadership, inclusive digital transformation, civil society empowerment, bureaucratic ethics internalization, and multi-actor collaboration in governance ecosystems. This study offers a theoretical contribution to the discourse of public administration and provides policy directions to enhance governance quality in Indonesia.

Keywords: *good governance, governance reform, public administration, bureaucratic reform, public participation.*

ABSTRAK

Tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) merupakan prinsip fundamental dalam pembangunan administrasi publik yang akuntabel, transparan, dan partisipatif. Di Indonesia, berbagai regulasi dan kebijakan telah mengadopsi prinsip-prinsip good governance, namun dalam praktiknya masih ditemukan kesenjangan yang signifikan antara idealitas konsep dan realitas implementasi. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis secara konseptual dinamika, tantangan, dan arah reformasi tata kelola pemerintahan di Indonesia. Menggunakan pendekatan kualitatif melalui kajian pustaka deskriptif-analitis, artikel ini mengkaji teori-teori klasik dan kontemporer tentang good governance, serta mengevaluasi praktik dan kebijakan di Indonesia dalam dua dekade terakhir. Hasil kajian menunjukkan bahwa inkonsistensi kebijakan antara pusat dan daerah, rendahnya integritas birokrasi, lemahnya sistem pengawasan, dan terbatasnya partisipasi publik menjadi hambatan utama dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang ideal. Artikel ini merekomendasikan lima strategi reformasi: penguatan kepemimpinan dan kelembagaan, transformasi digital inklusif, pemberdayaan masyarakat sipil, pembudayaan etika birokrasi, serta kolaborasi multi-aktor dalam ekosistem pemerintahan. Kajian ini memberikan kontribusi teoretis dalam pengembangan pemikiran administrasi publik, serta menawarkan arah kebijakan untuk memperbaiki kualitas tata kelola pemerintahan di Indonesia.

Kata kunci: good governance, tata kelola pemerintahan, administrasi publik, reformasi birokrasi, partisipasi publik.

PENDAHULUAN

Tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance* telah menjadi salah satu isu krusial dalam pembangunan negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Konsep ini muncul sebagai respons terhadap kegagalan negara dalam menyediakan pelayanan publik yang efisien, akuntabel, dan partisipatif. Dalam konteks Indonesia, gagasan ini menjadi semakin penting setelah era reformasi 1998, yang menuntut adanya transparansi, akuntabilitas, dan keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan (Dwiyanto, 2006). Perubahan sistemik ini menandai pergeseran paradigma dari pemerintahan yang bersifat sentralistis ke arah yang lebih demokratis dan partisipatif. Namun demikian, implementasi prinsip *good governance* masih menghadapi tantangan struktural dan kultural yang cukup kompleks.

Secara konseptual, *good governance* tidak hanya berarti tata kelola yang efisien secara administratif, tetapi juga mencakup dimensi normatif yang melibatkan etika kekuasaan, legitimasi politik, dan keadilan sosial (UNDP, 1997). Governance yang baik ditandai oleh transparansi dalam proses pengambilan keputusan, akuntabilitas pejabat publik, supremasi hukum, efektivitas birokrasi, dan partisipasi aktif dari masyarakat. Elemen-elemen ini dianggap sebagai fondasi utama dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada kepentingan rakyat (World Bank, 1992). Oleh karena itu, penguatan governance bukan hanya isu teknis, tetapi juga politik dan ideologis.

Dalam praktiknya, konsep *good governance* menjadi acuan utama dalam berbagai kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia, seperti tertuang dalam Grand Design Reformasi Birokrasi 2010–2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Pemerintah Indonesia juga mengadopsi indikator-indikator global dalam pengukuran kualitas tata kelola, seperti *Worldwide Governance Indicators* (WGI) dari World Bank yang mencakup dimensi kontrol korupsi, efektivitas pemerintahan, kualitas regulasi, dan supremasi hukum. Namun, meskipun secara normatif kerangka regulasi telah tersedia, realitas menunjukkan bahwa pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut belum optimal, terutama di tingkat daerah.

Salah satu tantangan terbesar adalah lemahnya akuntabilitas publik, terutama dalam pengelolaan anggaran dan penyediaan layanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan administrasi kependudukan. Laporan *Corruption Perceptions Index* (CPI) oleh Transparency International (2023) menunjukkan bahwa Indonesia masih berada pada peringkat yang mengkhawatirkan, dengan indeks korupsi yang stagnan. Hal ini mencerminkan adanya persoalan sistemik dalam kontrol internal pemerintahan dan rendahnya efektivitas mekanisme pengawasan yang ada. Tanpa akuntabilitas yang kuat, tata kelola yang baik hanya akan menjadi jargon tanpa substansi.

Selain itu, aspek partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan masih bersifat simbolik dan prosedural. Proses Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang seharusnya menjadi wadah partisipatif sering kali tidak menghasilkan kebijakan yang mencerminkan aspirasi rakyat. Banyak keputusan penting masih ditentukan secara top-down, tanpa melibatkan publik secara bermakna (Setiawan, 2021). Rendahnya literasi politik dan akses informasi publik juga menjadi faktor penghambat dalam pembentukan masyarakat yang kritis dan aktif dalam pengawasan pemerintahan.

Dalam aspek transparansi, keterbukaan informasi publik di Indonesia sudah diatur melalui Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Namun dalam implementasinya, masih banyak lembaga pemerintah yang tidak memberikan akses informasi secara proaktif kepada masyarakat. Transparansi yang rendah tidak hanya mengurangi kepercayaan publik terhadap institusi negara, tetapi juga membuka peluang terjadinya korupsi, kolusi, dan nepotisme (Effendi, 2020). Ini menunjukkan bahwa regulasi tanpa implementasi yang konsisten tidak akan menghasilkan tata kelola yang berkualitas.

Tantangan lain yang tak kalah penting adalah kapasitas birokrasi yang masih belum merata, terutama di daerah-daerah dengan tingkat sumber daya manusia yang rendah. Birokrasi yang profesional merupakan prasyarat utama dalam pelaksanaan tata kelola yang baik, karena aparatur negara menjadi pelaksana langsung kebijakan publik. Akan tetapi, rekrutmen yang masih bersifat patronistik dan kurang berbasis merit system telah menghambat pembentukan birokrasi yang efisien dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat (Thoha, 2018). Hal ini mengakibatkan rendahnya kualitas pelayanan publik dan ketimpangan antarwilayah dalam pencapaian tujuan pembangunan.

Ketimpangan dalam kapasitas dan kualitas tata kelola antara pusat dan daerah juga menimbulkan persoalan serius dalam kerangka otonomi daerah. Di satu sisi, otonomi memberikan keleluasaan bagi daerah untuk mengelola sumber daya dan menetapkan kebijakan sesuai kebutuhan lokal. Namun di sisi lain, otonomi juga membuka peluang penyalahgunaan kekuasaan oleh elit lokal, terutama dalam konteks pengelolaan anggaran dan pengadaan barang/jasa. Kasus-kasus korupsi di daerah yang melibatkan kepala daerah menunjukkan bahwa belum ada sistem pengawasan yang kuat dan independen di tingkat lokal (Hadiz, 2010).

Dalam konteks globalisasi dan transformasi digital, tata kelola pemerintahan yang baik juga dituntut untuk mampu beradaptasi dengan teknologi informasi dan komunikasi. Digitalisasi pemerintahan melalui sistem e-government diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, transparansi, dan aksesibilitas layanan publik. Namun, penerapan e-government di Indonesia masih menghadapi hambatan dalam hal infrastruktur, literasi digital, dan keamanan siber. Tanpa kesiapan digital yang menyeluruh, inisiatif digitalisasi justru dapat memperlebar kesenjangan antara pusat dan daerah, serta antara warga yang melek teknologi dan yang belum (Kementerian PANRB, 2022).

Dengan mempertimbangkan kompleksitas permasalahan tersebut, maka perbaikan tata kelola pemerintahan harus ditempatkan sebagai prioritas dalam agenda reformasi kebijakan publik di Indonesia. Penguatan prinsip-prinsip *good governance* harus dilakukan melalui pendekatan yang holistik, mulai dari reformasi kelembagaan, peningkatan kapasitas aparatur, optimalisasi partisipasi publik, hingga digitalisasi sistem pelayanan. Kajian ini bertujuan untuk menguraikan secara konseptual prinsip-prinsip *good governance*, tantangan dalam implementasinya di Indonesia, serta strategi alternatif untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efektif, dan melayani.

Kajian Teoretis

1. Pengertian dan Evolusi Konsep Good Governance

Konsep *good governance* pertama kali mengemuka dalam diskursus pembangunan internasional pada awal 1990-an, ketika berbagai lembaga donor internasional seperti World Bank dan UNDP mengkaji sebab kegagalan negara berkembang dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan. Governance yang baik kemudian diposisikan sebagai prasyarat penting dalam menciptakan tatanan pemerintahan yang efisien, adil, dan bertanggung jawab (World Bank, 1992). World Bank mendefinisikan governance sebagai "the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development".

UNDP (1997) menambahkan bahwa *governance* mencakup mekanisme, proses, dan institusi di mana warga dan kelompok masyarakat mengekspresikan kepentingan, menggunakan hak-haknya, memenuhi kewajibannya, dan menengahi perbedaan-perbedaan mereka. Dalam konteks ini, *good governance* tidak hanya mengarah pada tata kelola administratif yang baik, tetapi juga mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi, hak asasi manusia, dan keadilan sosial.

Seiring perkembangan, *good governance* tidak lagi dilihat sebagai proyek teknokratik, tetapi menjadi bagian integral dari transformasi politik dan sosial. Oleh karena itu, negara dituntut tidak hanya mengelola birokrasi secara efisien, tetapi juga membangun legitimasi, integritas, dan kepercayaan publik melalui penguatan nilai-nilai demokratis (Grindle, 2007). Konsep ini terus berkembang dan diadopsi dalam berbagai kerangka reformasi kebijakan publik di banyak negara, termasuk Indonesia.

2. Prinsip-Prinsip Good Governance

Dalam literatur internasional, terdapat beberapa prinsip utama yang membentuk kerangka *good governance*. UNDP (1997) menyebutkan sedikitnya delapan prinsip dasar, yaitu:

- a. Partisipasi: Pelibatan semua warga negara dalam proses pengambilan keputusan secara langsung maupun tidak langsung.
- b. Supremasi hukum (rule of law): Penegakan hukum yang adil, independen, dan tidak diskriminatif.
- c. Transparansi: Informasi tersedia dan mudah diakses, serta proses pemerintahan terbuka untuk ditinjau.
- d. Responsivitas: Lembaga dan proses harus cepat merespon kebutuhan pemangku kepentingan.
- e. Konsensus: Pengambilan keputusan berdasarkan dialog dan kesepakatan bersama.
- f. Kesetaraan dan inklusivitas: Semua kelompok memiliki kesempatan berpartisipasi, tanpa diskriminasi.
- g. Efektivitas dan efisiensi: Proses dan institusi menghasilkan hasil sesuai kebutuhan masyarakat dengan optimalisasi sumber daya.
- h. Akuntabilitas: Pertanggungjawaban pejabat dan lembaga publik terhadap masyarakat atas tindakan dan keputusan mereka.

Prinsip-prinsip ini dijadikan ukuran normatif dalam menilai apakah suatu pemerintahan bekerja secara optimal dan etis. Dalam konteks Indonesia, prinsip-prinsip tersebut mulai diadopsi dalam berbagai peraturan dan kebijakan publik seperti UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, serta UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

3. Kerangka Teoretis dalam Kajian Good Governance

Dalam ilmu administrasi publik, *good governance* diposisikan sebagai bagian dari pendekatan *new public management* (NPM), yang menekankan efisiensi, efektivitas, dan pelayanan publik yang berorientasi pada pelanggan. Pendekatan ini berupaya mentransformasikan cara kerja birokrasi dengan mengadopsi prinsip-prinsip manajemen sektor swasta, termasuk kinerja berbasis hasil (performance-based), transparansi, dan kompetisi dalam penyediaan layanan (Hughes, 2003).

Selain itu, teori kelembagaan (institutionalism) juga memberikan kontribusi penting dalam kajian governance. Teori ini menekankan bahwa kualitas tata kelola sangat dipengaruhi oleh desain institusi, aturan main, dan norma-norma sosial yang berlaku (North, 1990). Dalam hal ini, *good governance* akan sulit terwujud apabila institusi negara tidak dirancang untuk menegakkan akuntabilitas dan integritas, atau jika budaya birokrasi masih feodal dan patrimonialistik.

Dalam konteks demokrasi deliberatif, *good governance* dilihat sebagai proses yang menekankan pada komunikasi rasional, keterlibatan publik dalam dialog, dan pengambilan keputusan yang inklusif (Habermas, 1984). Pendekatan ini mengkritisi model *governance* yang hanya teknokratis, tanpa memperhatikan aspek partisipatif dan keadilan dalam kebijakan

publik. Maka dari itu, *good governance* tidak hanya soal output kebijakan, tetapi juga soal proses yang adil, terbuka, dan berbasis legitimasi publik.

4. Relevansi Good Governance dalam Konteks Indonesia

Indonesia sebagai negara demokrasi yang sedang berkembang memiliki urgensi tinggi dalam mengadopsi prinsip *good governance* untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan yang selama ini kerap diwarnai oleh inefisiensi, korupsi, dan lemahnya pelayanan publik. Reformasi birokrasi yang telah berlangsung sejak awal 2000-an menunjukkan komitmen untuk membangun sistem pemerintahan yang lebih terbuka dan bertanggung jawab.

Namun demikian, tantangan dalam implementasi *good governance* di Indonesia sangat kompleks. Mulai dari lemahnya supremasi hukum, tingginya tingkat korupsi, hingga rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan publik. Dalam hal ini, penguatan *governance* harus ditempatkan tidak hanya sebagai isu teknis administratif, tetapi juga sebagai proses pembaruan nilai-nilai demokrasi dan pemberdayaan masyarakat (Dwiyanto, 2006).

Upaya untuk memperkuat *good governance* juga harus memperhitungkan kondisi lokal, baik dalam hal struktur kelembagaan, kearifan lokal, maupun dinamika sosial-politik. Artinya, adopsi prinsip-prinsip global tidak bisa dilakukan secara mekanis tanpa penyesuaian dengan konteks Indonesia yang plural dan dinamis. Pendekatan partisipatif, transparan, dan berbasis kolaborasi menjadi kunci untuk mendorong transformasi tata kelola pemerintahan secara berkelanjutan.

METODE

Artikel ini disusun menggunakan pendekatan kajian konseptual (*conceptual research*) yang bersifat deskriptif-analitis dan normatif. Kajian konseptual bertujuan untuk menguraikan, menganalisis, dan mensintesis berbagai teori, konsep, prinsip, serta temuan akademik yang relevan dalam bidang ilmu administrasi publik, khususnya yang berkaitan dengan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pendekatan ini dipilih karena permasalahan yang diangkat bersifat teoritis dan normatif, yakni tentang bagaimana idealitas *good governance* dapat dihadirkan secara konsekuen dalam praktik administrasi publik di Indonesia.

Sumber data utama berasal dari literatur sekunder yang meliputi buku akademik, artikel jurnal ilmiah bereputasi (nasional dan internasional), laporan lembaga internasional (seperti UNDP, OECD, dan World Bank), peraturan perundang-undangan, serta dokumen-dokumen kebijakan publik. Literatur-literatur tersebut dipilih secara purposif berdasarkan relevansi, kebaruan, dan kualitas akademiknya, khususnya dalam kurun waktu 10 tahun terakhir. Beberapa literatur klasik juga turut dirujuk sebagai landasan teoretis utama dalam pembahasan konsep *good governance* dan aplikasinya dalam administrasi publik.

Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan teknik analisis isi (*content analysis*) untuk mengidentifikasi kesamaan, perbedaan, serta perkembangan konsep dan praktik tata kelola pemerintahan yang baik dalam berbagai konteks. Selain itu, dilakukan juga sintesis kritis terhadap literatur-literatur yang ditemukan guna merumuskan pemahaman konseptual yang utuh, serta mengajukan kritik dan rekomendasi yang konstruktif terhadap realitas praktik *good governance* di Indonesia. Hasil analisis disusun secara tematik dan sistematis sesuai dengan tujuan kajian, yaitu mengeksplorasi kesenjangan antara prinsip dan praktik *good governance*, serta memberikan arah reformasi tata kelola di masa depan.

Dengan pendekatan ini, artikel ini tidak berpretensi menyajikan temuan empiris baru, melainkan menawarkan kerangka pemikiran dan argumentasi yang dapat memperkaya diskursus akademik dalam bidang administrasi publik serta memberikan kontribusi konseptual terhadap pembenahan tata kelola pemerintahan di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kesenjangan antara prinsip dan praktik *good governance* di Indonesia

Prinsip-prinsip *good governance* yang meliputi partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efektivitas, efisiensi, supremasi hukum, dan responsivitas telah lama diperkenalkan dalam berbagai kebijakan tata kelola publik di Indonesia. Namun, implementasi prinsip-prinsip tersebut masih jauh dari harapan ideal. Di satu sisi, regulasi nasional sudah sangat akomodatif terhadap prinsip-prinsip ini, misalnya dalam UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi. Namun di sisi lain, realitas di lapangan menunjukkan bahwa regulasi-regulasi tersebut seringkali hanya berfungsi sebagai dokumen formal tanpa implementasi substantif. Hal ini mengindikasikan adanya *gap* serius antara norma dan praksis, antara kehendak normatif dengan kapasitas institusional dan budaya birokrasi yang melaksanakannya (Dwiyanto, 2006).

Salah satu contoh mencolok dari kesenjangan ini adalah partisipasi publik dalam perumusan kebijakan. Secara normatif, mekanisme Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) di berbagai level pemerintahan dirancang sebagai wadah partisipatif masyarakat dalam menentukan arah pembangunan. Namun, penelitian menunjukkan bahwa Musrenbang seringkali hanya menjadi seremoni formal yang tidak benar-benar menyerap aspirasi rakyat, terutama mereka yang berasal dari kelompok marginal (Widianingsih & Morrell, 2007). Dalam praktiknya, keputusan pembangunan tetap didominasi oleh elite politik dan birokrasi, dan usulan masyarakat hanya dianggap pelengkap. Hal ini bertentangan dengan prinsip partisipasi aktif sebagai salah satu fondasi *good governance* menurut UNDP (1997), yang menekankan bahwa masyarakat harus terlibat secara bermakna dalam setiap tahapan pengambilan keputusan publik.

Lebih jauh lagi, kendala dalam transparansi informasi publik menjadi penghalang utama dalam mewujudkan akuntabilitas yang efektif. Meski UU Keterbukaan Informasi Publik telah memberi ruang hukum bagi warga untuk mengakses informasi, banyak institusi publik yang tidak menjalankan kewajibannya secara optimal. Komisi Informasi Pusat (2022) melaporkan bahwa mayoritas badan publik, terutama di daerah, masih belum memiliki Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) yang profesional dan aktif. Akibatnya, masyarakat kesulitan memperoleh informasi tentang anggaran, program kerja, serta laporan pertanggungjawaban instansi pemerintah. Tanpa transparansi yang memadai, maka pengawasan publik terhadap birokrasi akan melemah, dan praktik penyimpangan lebih mudah tersembunyi.

Kelembagaan pemerintahan juga memperlihatkan resistensi terhadap prinsip-prinsip tata kelola yang modern. Banyak aparatur sipil negara (ASN) yang masih mempraktikkan budaya birokrasi patrimonial yang menekankan loyalitas pribadi dan senioritas daripada kinerja dan profesionalisme (Svara, 2001). Ini menyebabkan berbagai inisiatif reformasi birokrasi mengalami stagnasi atau bahkan mengalami backlash. Misalnya, inisiatif *open government* yang dimaksudkan untuk meningkatkan transparansi dan partisipasi publik seringkali direspons secara normatif tanpa perubahan mendalam terhadap pola kerja birokrasi. Fenomena ini menandakan bahwa masih terjadi *decoupling* antara kebijakan dengan pelaksanaannya — yaitu situasi di mana organisasi menyatakan komitmen terhadap reformasi, tetapi tidak benar-benar mengimplementasikannya dalam praktik sehari-hari (Meyer & Rowan, 1977).

Situasi ini diperburuk oleh rendahnya kapasitas kelembagaan daerah dalam menerjemahkan prinsip *good governance* ke dalam sistem kerja yang konkret dan terukur. Otonomi daerah yang seharusnya memberi ruang bagi inovasi tata kelola justru dalam banyak kasus dimanfaatkan oleh elite lokal untuk memperkuat kekuasaan patron-klien yang tidak akuntabel (Hadiz, 2004). Di beberapa daerah, proses pengadaan barang dan jasa serta distribusi anggaran masih rentan terhadap praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal ini tidak hanya

menghambat efektivitas pelayanan publik, tetapi juga menciptakan ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Oleh karena itu, *gap* antara prinsip dan praktik *good governance* harus dilihat bukan sekadar sebagai persoalan teknis, melainkan sebagai masalah struktural dan kultural yang memerlukan pendekatan reformasi secara sistemik dan berkelanjutan.

2. Masalah akuntabilitas dan korupsi dalam birokrasi publik

Akuntabilitas merupakan salah satu pilar utama dalam konsep *good governance*, karena ia menekankan pentingnya pertanggungjawaban pejabat publik atas setiap kebijakan, keputusan, dan penggunaan sumber daya negara yang dilakukan (Mulgan, 2000). Dalam konteks birokrasi Indonesia, prinsip ini telah menjadi bagian dari agenda reformasi sejak era pasca-Orde Baru. Pemerintah telah menetapkan berbagai kebijakan seperti Reformasi Birokrasi Nasional, penerapan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP), dan penguatan pengawasan internal. Namun demikian, akuntabilitas birokrasi masih dihadapkan pada kendala serius berupa lemahnya pengawasan eksternal, resistensi internal, serta budaya kerja birokrasi yang belum sepenuhnya berbasis kinerja. Hal ini menyebabkan fungsi pengawasan terhadap kinerja birokrasi berjalan setengah hati dan tidak mampu menurunkan angka penyimpangan birokrasi secara signifikan (Dwiyanto, 2010).

Salah satu indikator utama lemahnya akuntabilitas di Indonesia adalah tingginya angka korupsi yang melibatkan aktor birokrasi, baik di tingkat pusat maupun daerah. Data dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menunjukkan bahwa sebagian besar kasus korupsi melibatkan pejabat pemerintahan daerah, kepala dinas, serta ASN yang seharusnya menjadi tulang punggung tata kelola publik. Korupsi ini terjadi dalam berbagai bentuk, seperti manipulasi anggaran, pengadaan barang dan jasa, suap perizinan, hingga jual beli jabatan (KPK, 2022). Situasi ini mengindikasikan bahwa akuntabilitas yang diharapkan dari aparaturnegara tidak berjalan sebagaimana mestinya. Korupsi birokrasi bukan hanya pelanggaran hukum, tetapi juga kegagalan sistemik dalam memastikan bahwa pejabat publik dapat diawasi dan dimintai pertanggungjawaban secara terbuka.

Permasalahan korupsi dalam birokrasi juga bersumber dari sistem pengawasan internal yang belum efektif. Banyak Inspektorat Daerah dan Badan Pengawasan internal belum mampu menjalankan fungsi audit yang independen, karena faktor kedekatan struktural dan ketergantungan pada kepala daerah atau pimpinan instansi. Dalam banyak kasus, fungsi pengawasan justru menjadi bagian dari praktik kompromi politik atau relasi patron-klien di tingkat lokal (Hadiz & Robison, 2013). Di sisi lain, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang seharusnya menjadi mitra pengawas pemerintahan juga sering kali terlibat dalam konflik kepentingan. Kondisi ini menyebabkan pelaksanaan prinsip *check and balance* berjalan lemah, sehingga membuka celah korupsi yang lebih luas dalam tubuh birokrasi.

Dari sudut pandang sosiologis, budaya birokrasi di Indonesia masih banyak dipengaruhi oleh praktik feodalisme dan loyalitas vertikal yang menghambat terbentuknya mekanisme akuntabilitas yang transparan dan meritokratis. Pejabat yang loyal kepada atasan cenderung dilindungi meskipun tidak kompeten atau bahkan melakukan penyimpangan. Sebaliknya, pejabat yang berani bersikap kritis terhadap atasan justru tersingkirkan dari sistem. Fenomena ini menjelaskan mengapa mekanisme pelaporan atau *whistleblowing* masih jarang terjadi dalam birokrasi kita. Ketakutan terhadap pembalasan, minimnya perlindungan hukum, serta nihilnya insentif bagi pelapor menjadi penghalang serius dalam mendorong akuntabilitas internal birokrasi (OECD, 2016).

Kondisi di atas menunjukkan bahwa persoalan akuntabilitas dan korupsi dalam birokrasi bukan sekadar persoalan individu yang menyalahgunakan kekuasaan, tetapi merupakan refleksi dari kelemahan struktural dan kultural dalam sistem administrasi publik kita. Oleh karena itu, pendekatan reformasi tata kelola pemerintahan yang baik perlu diarahkan

tidak hanya pada aspek legal-institusional, tetapi juga transformasi budaya birokrasi. Ini mencakup perubahan paradigma ASN dari sekadar pelaksana kebijakan menjadi pelayan publik yang profesional, transparan, dan berintegritas. Tanpa perubahan yang menyeluruh, akuntabilitas birokrasi akan tetap menjadi jargon kosong, sementara praktik korupsi terus membusuk dari dalam.

3. Peran teknologi dan inovasi administrasi dalam mendorong transparansi dan efisiensi

Di era digital, teknologi informasi telah menjadi katalis utama dalam mendorong reformasi birokrasi menuju tata kelola pemerintahan yang lebih baik. Inovasi berbasis digital, seperti *e-government*, *e-budgeting*, *e-procurement*, dan aplikasi layanan publik daring, diyakini mampu mengurangi kompleksitas birokrasi, mempercepat pelayanan, dan meningkatkan transparansi. Menurut Heeks (2006), *e-government* memiliki potensi besar dalam meminimalkan celah korupsi, memperluas akses informasi publik, serta mempercepat proses administrasi yang selama ini lamban dan berbiaya tinggi. Dalam konteks Indonesia, pemerintah telah meluncurkan berbagai platform digital seperti SP4N-LAPOR!, Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK), serta Sistem Perencanaan dan Penganggaran Terintegrasi (KRISNA) untuk mendukung tata kelola yang transparan dan efisien.

Penerapan *e-government* telah terbukti berdampak pada peningkatan aksesibilitas dan efisiensi pelayanan publik. Sebagai contoh, pelayanan administrasi kependudukan yang sebelumnya bergantung pada interaksi tatap muka kini dapat diakses melalui sistem daring, sehingga meminimalisir praktik pungutan liar dan mempercepat proses layanan (Budiati, 2021). Selain itu, sistem *e-budgeting* yang diterapkan di beberapa pemerintah daerah, seperti di DKI Jakarta sejak 2013, terbukti dapat mempersempit ruang penyalahgunaan anggaran karena seluruh proses perencanaan dan penganggaran dapat dilacak secara real-time oleh publik. Ini sejalan dengan prinsip *good governance* dalam hal transparansi dan akuntabilitas keuangan negara.

Namun demikian, pemanfaatan teknologi digital dalam pemerintahan tidak selalu berjalan mulus. Berbagai kendala masih ditemui, seperti kesenjangan infrastruktur teknologi antardaerah, rendahnya literasi digital ASN, serta resistensi terhadap perubahan budaya kerja. Di sejumlah daerah tertinggal, konektivitas internet yang buruk menyebabkan sistem digital tidak dapat diakses secara optimal. Selain itu, banyak aparat pemerintah yang belum memiliki keterampilan dan kesiapan mental untuk mengoperasikan sistem digital, sehingga mengandalkan pihak ketiga yang rentan terhadap manipulasi data (Yudho & Nugroho, 2022). Dalam beberapa kasus, sistem *e-government* yang dibangun secara terburu-buru tanpa analisis kebutuhan justru memperumit alur kerja birokrasi, bukannya menyederhanakan.

Aspek lain yang perlu diperhatikan adalah keterbukaan data dan interoperabilitas antarinstansi. Banyak sistem digital pemerintahan yang masih bekerja secara silo (terpisah), sehingga menghambat integrasi dan kolaborasi lintas lembaga. Misalnya, data kependudukan dari Dukcapil belum sepenuhnya terintegrasi dengan sistem pendidikan, kesehatan, dan bantuan sosial. Padahal, prinsip *good governance* menekankan pentingnya koordinasi dan efektivitas lintas sektor dalam pelayanan publik (World Bank, 2017). Ketiadaan sistem integratif ini bukan hanya memperlambat pelayanan, tetapi juga memicu tumpang tindih data dan anggaran. Oleh karena itu, inovasi administrasi publik tidak hanya menuntut kecanggihan teknologi, tetapi juga perubahan paradigma birokrasi yang lebih terbuka dan kolaboratif.

Dengan demikian, meskipun teknologi informasi memiliki potensi besar dalam mendorong transparansi dan efisiensi pemerintahan, keberhasilannya sangat bergantung pada kesiapan institusional, kapasitas sumber daya manusia, serta komitmen politik. Inovasi administrasi digital bukanlah tujuan akhir, tetapi alat untuk memperkuat tata kelola yang bersih,

efisien, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Ke depan, pendekatan digital harus disertai dengan investasi pada pelatihan ASN, pembangunan infrastruktur TIK yang merata, serta kebijakan integrasi data lintas sektor agar prinsip *good governance* benar-benar terwujud secara substantif dalam praktik birokrasi Indonesia.

4. Peran partisipasi publik dan penguatan civil society dalam good governance

Partisipasi publik merupakan elemen kunci dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Prinsip ini menekankan bahwa warga negara tidak hanya sebagai objek kebijakan, tetapi sebagai subjek aktif dalam proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik (UNDP, 1997). Partisipasi yang inklusif dan terlembaga memungkinkan terwujudnya kebijakan yang lebih responsif, legitimat, dan berkelanjutan. Dalam konteks Indonesia, berbagai mekanisme partisipatif telah diatur melalui regulasi seperti Musrenbang, Forum Konsultasi Publik, hingga pelayanan berbasis pengaduan masyarakat. Namun, efektivitas partisipasi ini sering kali hanya bersifat formalistik dan seremonial, tanpa keterlibatan yang bermakna dari masyarakat dalam pengambilan keputusan substantif (Sulistiyono, 2011).

Salah satu tantangan utama dalam partisipasi publik di Indonesia adalah minimnya akses informasi yang relevan dan dapat dipahami masyarakat. Padahal, keterbukaan informasi merupakan prasyarat mutlak bagi partisipasi yang efektif. Walaupun Indonesia telah memiliki Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, implementasinya masih lemah di banyak daerah. Banyak badan publik tidak secara aktif menyediakan data dan informasi, sehingga masyarakat tidak memiliki landasan yang cukup untuk mengkritisi atau memberikan masukan terhadap kebijakan yang dibuat (Safitri, 2020). Hal ini menyebabkan partisipasi masyarakat cenderung bersifat reaktif, bukan proaktif, dan kerap dimanipulasi oleh elite lokal atau kepentingan politik tertentu.

Dalam kerangka tata kelola modern, keberadaan dan penguatan civil society menjadi bagian integral dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Lembaga swadaya masyarakat (LSM), media independen, organisasi profesi, hingga komunitas basis dapat berfungsi sebagai pengontrol kekuasaan, penyedia alternatif solusi kebijakan, dan jembatan antara negara dan warga. Namun demikian, ruang gerak civil society di Indonesia masih diwarnai tantangan seperti tekanan politik, kriminalisasi aktivis, dan minimnya pendanaan mandiri. Situasi ini melemahkan peran mereka sebagai kekuatan penyeimbang dalam sistem demokrasi (Hadiz, 2004). Dalam konteks ini, *good governance* menuntut negara untuk menjamin kebebasan berserikat, kebebasan berpendapat, dan proteksi hukum bagi aktor-aktor masyarakat sipil agar partisipasi yang kritis dapat tumbuh sehat.

Penguatan partisipasi publik juga harus mempertimbangkan aspek representasi sosial dan inklusivitas. Dalam praktiknya, partisipasi sering kali didominasi oleh kelompok yang memiliki akses pendidikan dan ekonomi lebih baik, sementara kelompok rentan seperti perempuan, masyarakat adat, dan penyandang disabilitas sering kali terpinggirkan. Hal ini bertentangan dengan prinsip *inclusive governance* yang menjadi bagian dari agenda SDGs (Sustainable Development Goals). Untuk itu, kebijakan afirmatif dan desain partisipasi yang sensitif terhadap keragaman sosial perlu dikembangkan agar semua elemen masyarakat dapat ikut serta secara adil dalam proses tata kelola publik (UNDP, 2019).

Dengan demikian, peran partisipasi publik dan civil society dalam mewujudkan *good governance* tidak hanya tergantung pada ketersediaan mekanisme formal, tetapi juga pada kualitas demokrasi, keterbukaan informasi, serta kapasitas masyarakat itu sendiri. Pemerintah perlu mendorong model kolaboratif dalam tata kelola publik, di mana keputusan tidak hanya diambil secara top-down tetapi juga bottom-up. Inisiatif seperti *co-creation*, *citizen charter*, dan *deliberative forum* perlu diperkuat sebagai ruang dialog yang bermakna antara negara dan warga.

Hanya dengan partisipasi yang sejati, tata kelola pemerintahan dapat mencerminkan aspirasi publik secara utuh dan memperkuat legitimasi demokrasi.

5. Tantangan dan rekomendasi reformasi tata kelola pemerintahan di Indonesia

Meskipun berbagai inisiatif reformasi tata kelola telah dilakukan, Indonesia masih menghadapi tantangan struktural dan kultural yang kompleks dalam mewujudkan prinsip-prinsip *good governance*. Tantangan terbesar terletak pada inkonsistensi antara kebijakan nasional dan praktik lokal. Banyak kebijakan reformasi birokrasi dan transparansi publik yang dicanangkan secara nasional tidak dijalankan secara efektif di tingkat daerah. Hal ini disebabkan oleh kapasitas kelembagaan yang tidak merata, rendahnya komitmen kepala daerah, serta kuatnya politik transaksional dalam pengambilan keputusan di level lokal (Antlöv, 2003). Ketidakharmonisan ini menciptakan disparitas tata kelola yang lebar antara pusat dan daerah, memperkuat patronase lokal, dan menghambat upaya sentral dalam penguatan tata kelola publik.

Tantangan lainnya adalah rendahnya integritas dan profesionalisme aparatur sipil negara (ASN). Meskipun seleksi ASN telah mengalami reformasi dengan model berbasis kompetensi dan transparansi, praktik nepotisme dan politisasi birokrasi masih terjadi dalam mutasi, promosi, dan pengangkatan pejabat struktural. Fenomena ini menggerogoti nilai meritokrasi yang menjadi pilar utama *good governance* (Effendi, 2015). Selain itu, budaya birokrasi yang masih hierarkis, formalistik, dan tertutup terhadap perubahan menjadi penghambat utama inovasi dalam pelayanan publik. Tanpa transformasi budaya kerja, maka kebijakan reformasi hanya akan menjadi rutinitas administratif yang tidak menyentuh substansi perubahan.

Dalam aspek pengawasan, masih terjadi kelemahan sinergi antara lembaga pengawas internal dan eksternal. Kelembagaan seperti Inspektorat, BPK, Ombudsman, maupun KPK bekerja dalam skema yang belum sepenuhnya terintegrasi. Akibatnya, penanganan penyimpangan birokrasi bersifat reaktif dan tidak menyentuh akar persoalan tata kelola. Selain itu, masyarakat belum diberdayakan secara sistematis untuk menjadi aktor pengawas. Sistem pengaduan publik seperti SP4N-LAPOR! masih terkendala kecepatan respon, kualitas tindak lanjut, dan akuntabilitas penyelesaian. Kelemahan pengawasan ini membuka ruang impunitas bagi pelanggaran dalam birokrasi (OECD, 2021).

Dalam menghadapi kompleksitas tersebut, diperlukan pendekatan reformasi yang menyeluruh dan berkesinambungan. Pertama, pemerintah perlu memperkuat komitmen politik lintas sektor dalam menerapkan prinsip *good governance* tidak hanya pada tataran regulasi, tetapi dalam praktik kelembagaan dan budaya organisasi. Kedua, mempercepat digitalisasi layanan publik secara merata dan berbasis kebutuhan lokal, dengan menekankan pada integrasi data dan keterbukaan informasi. Ketiga, meningkatkan kapasitas ASN melalui pelatihan berkelanjutan yang tidak hanya teknis, tetapi juga etika dan nilai integritas. Keempat, menciptakan ruang partisipasi publik yang lebih inklusif, deliberatif, dan berbasis komunitas akar rumput agar tata kelola benar-benar mencerminkan suara rakyat.

Kelima, perlu adanya penguatan *governance ecosystem* yang melibatkan kerjasama aktif antara pemerintah, masyarakat sipil, sektor swasta, dan lembaga internasional. Reformasi tata kelola tidak bisa ditopang oleh negara semata, tetapi menuntut kolaborasi multi-aktor dengan peran dan tanggung jawab yang proporsional. Jika dilakukan secara konsisten dan terukur, maka tata kelola pemerintahan yang baik di Indonesia bukan sekadar utopia, tetapi bisa menjadi fondasi kokoh bagi demokrasi yang sehat, pembangunan berkelanjutan, dan kepercayaan publik terhadap negara.

KESIMPULAN

Kajian konseptual ini menunjukkan bahwa praktik tata kelola pemerintahan di Indonesia masih menghadapi kesenjangan mendasar antara prinsip ideal *good governance* dan realitas implementatifnya. Meskipun secara normatif Indonesia telah mengadopsi berbagai prinsip tata kelola yang baik—seperti akuntabilitas, transparansi, partisipasi, efektivitas, dan supremasi hukum—namun implementasinya masih terhambat oleh sejumlah faktor struktural dan kultural. Ketimpangan antara regulasi pusat dan kapasitas daerah, rendahnya integritas aparatur negara, resistensi terhadap transformasi digital, lemahnya pengawasan publik, serta minimnya partisipasi yang inklusif menjadi tantangan nyata dalam reformasi administrasi publik.

Secara lebih rinci, teknologi dan inovasi administratif memang terbukti mampu meningkatkan transparansi dan efisiensi birokrasi, namun belum cukup menyentuh akar masalah dalam budaya birokrasi dan tata kelola data. Di sisi lain, partisipasi publik dan peran masyarakat sipil masih diwarnai ketimpangan akses informasi dan ruang partisipasi yang sempit, terutama bagi kelompok rentan. Situasi ini diperparah oleh lemahnya koordinasi lintas lembaga dan kurangnya keberpihakan kebijakan terhadap mekanisme pengawasan partisipatif. Oleh karena itu, tata kelola pemerintahan yang baik di Indonesia membutuhkan pendekatan reformasi yang tidak hanya normatif dan teknokratis, melainkan transformatif dan berkelanjutan, dengan melibatkan seluruh aktor dalam ekosistem pemerintahan.

Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, terdapat beberapa saran strategis yang dapat ditawarkan untuk memperkuat tata kelola pemerintahan yang baik di Indonesia:

1. Penguatan Kepemimpinan Politik dan Kelembagaan
Pemerintah perlu memastikan komitmen politik yang kuat dari tingkat pusat hingga daerah dalam menjadikan *good governance* sebagai kerangka utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini termasuk pembenahan institusi pengawasan, penerapan sistem merit dalam ASN, serta konsistensi regulasi yang mendukung akuntabilitas dan transparansi.
2. Transformasi Digital yang Inklusif dan Terintegrasi
Digitalisasi pelayanan publik harus didukung oleh infrastruktur teknologi yang merata, literasi digital ASN dan masyarakat, serta sistem data yang terintegrasi antarinstansi. Transformasi digital harus berorientasi pada kebutuhan masyarakat, bukan sekadar mengejar modernisasi simbolik.
3. Pemberdayaan Civil Society dan Penguatan Partisipasi Publik
Pemerintah perlu membuka ruang partisipasi publik yang bermakna dan deliberatif, khususnya bagi kelompok marginal dan komunitas akar rumput. Mekanisme seperti *citizen charter*, musyawarah publik digital, dan forum warga perlu dikembangkan dengan prinsip keterbukaan dan kesetaraan.
4. Pembudayaan Integritas dan Etika Birokrasi
Reformasi tata kelola akan sulit tercapai tanpa transformasi budaya birokrasi. Oleh karena itu, perlu ada internalisasi nilai-nilai integritas, pelayanan, dan etika publik dalam pendidikan ASN, serta mekanisme penghargaan dan sanksi yang tegas dan adil.
5. Kolaborasi Multi-aktor dalam Ekosistem Tata Kelola
Reformasi tata kelola tidak dapat berjalan sendiri. Diperlukan kemitraan antara pemerintah, sektor swasta, perguruan tinggi, media, dan masyarakat sipil dalam merancang, melaksanakan, dan mengawasi kebijakan publik. Hanya dengan kolaborasi semacam ini, prinsip-prinsip *good governance* dapat dihidupkan secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiati, T. (2021). Inovasi Pelayanan Administrasi Kependudukan Berbasis Elektronik di Era Pandemi COVID-19. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 11(2), 123–135.
- Dwiyanto, A. (2006). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwiyanto, A. (2010). *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Effendi, T. (2020). Transparansi Informasi Publik dan Penguatan Tata Kelola Pemerintahan. *Jurnal Administrasi Negara*, 12(2), 101–113.
- Grindle, M. S. (2007). *Good Enough Governance Revisited*. *Development Policy Review*, 25(5), 553–574.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- Hadiz, V. R. (2004). *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives*. *Development and Change*, 35(4), 697–718.
- Hadiz, V. R. (2010). *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford University Press.
- Hadiz, V. R., & Robison, R. (2013). *The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia*. *Indonesia*, 96, 35–57.
- Heeks, R. (2006). *Implementing and Managing eGovernment: An International Text*. London: SAGE Publications.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Kementerian PANRB. (2022). *Laporan Tahunan SPBE Nasional 2022*. Jakarta: Kementerian PANRB.
- Komisi Informasi Pusat. (2022). *Laporan Tahunan Keterbukaan Informasi Publik*. Jakarta: KIP.
- KPK. (2022). *Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi 2021*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: An Ever-expanding Concept? *Public Administration*, 78(3), 555–573.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing.
- Safitri, M. (2020). Keterbukaan Informasi Publik dan Tantangan Implementasinya di Pemerintahan Daerah. *Jurnal Hukum dan Kebijakan Publik*, 11(1), 89–102.
- Setiawan, B. (2021). Partisipasi Publik dalam Musrenbang: Antara Ideal dan Praktik. *Jurnal Kebijakan Publik*, 18(1), 45–60.
- Sulistiyono, S. T. (2011). *Demokrasi dan Tata Kelola Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Svara, J. H. (2001). *The Ethics Primer for Public Administrators in Government and Nonprofit Organizations*. Jones & Bartlett Learning.
- Thoha, M. (2018). *Perilaku Birokrasi dalam Perspektif Organisasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023*. <https://www.transparency.org/en/cpi>
- UNDP. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York: United Nations Development Programme.
- UNDP. (2019). *Human Development Report 2019: Beyond Income, Beyond Averages, Beyond Today*. New York: United Nations Development Programme.
- Widianingsih, I., & Morrell, E. (2007). Participatory Planning in Indonesia: Seeking a New Path to Democracy. *Policy Studies*, 28(1), 1–15.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington D.C.: World Bank.

- World Bank. (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington, DC: The World Bank.
- Yudho, A., & Nugroho, Y. (2022). Tantangan Transformasi Digital Birokrasi di Indonesia: Kajian Infrastruktur dan SDM. *Jurnal Administrasi Negara*, 15(1), 45–60.