



Perbandingan Konsep Tata Kelola Pemerintah: *Sound Governance*, *Dynamic Governance*, dan *Open Government*

Nanik Mandasari

Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Negara (STIA-NUSA) Sungai Penuh

Email: mandasarinanik@gmail.com

Abstract

The concepts of good governance, sound governance, dynamic governance, and open government are often used as references in order to likely manage the government activities properly. Any concept of governance adopted implies to reject any form of authoritarianism, corruption, collusion, and nepotism that will open up opportunities for malicious actions in carrying out government activities. The research aims to explore theoretical conceptual framework and to compare among the concepts of relevant scientific literature. Many studies argue that the concept of governance adopted is not necessarily and successfully implemented in different offices. This article is a synthesis of qualitative research which uses meta-theory method (the analysis of theory). This research seeks to identify some of the existing written evidence on the subject of research. The results reveal that governance model is adopted because of the need to respond to various issues of government activity. Various models of governance arise to fill the shortcomings of pre-existing concepts with different approaches and focuses. Other results also reveal that the concept of governance has its essence and refer to government innovation as an effort to manage government activities, and to deliver good public services. Nevertheless, the concept of governance will be meaningless if it is run by people with low-quality, unintelligent, and unresponsive.

Keywords: Comparative, Governance, Government, Innovation

Abstrak

Konsep tata kelola pemerintahan dari *good governance*, *sound governance*, *dynamic governance*, dan *open government* merupakan sebuah konsep rujukan yang dianggap dapat mengelola aktivitas pemerintahan dengan baik. Konsep tata kelola pemerintah apa pun yang diadopsi menyiratkan untuk menolak berbagai bentuk aktivitas pemerintah yang didasari dari kegiatan otoritarian, korupsi, kolusi, dan nepotisme yang akan membuka peluang tindakan-tindakan jahat lainnya dalam melaksanakan aktivitas pemerintah. Tujuan penelitian ini berusaha memberikan kontribusi pengetahuan dengan mengeksplorasi konseptual teoritis dan membandingkan di antara konsep tersebut dari literatur ilmiah yang relevan, berbagai argumentasi mengungkapkan belum tentu konsep tata kelola pemerintah yang diadopsi bisa dan sukses dilaksanakan pada tempat yang berlainan. Artikel penelitian ini merupakan *synthesis of qualitative research*, dengan menggunakan metode *meta-theory (the analysis of theory)*. Penelitian ini berusaha untuk mengidentifikasi beberapa bukti tertulis yang ada mengenai tema penelitian. Hasil penelitian mengungkapkan, tata kelola pemerintah diadopsi karena kebutuhan untuk merespon berbagai masalah aktivitas pemerintah. Berbagai model tata kelola pemerintah itu muncul akibat adanya pemikiran baru untuk mengisi kekurangan dari konsep yang telah ada sebelumnya dengan pendekatan dan fokus yang berbeda. Hasil lain juga mengungkapkan bahwa konsep tata kelola pemerintah memiliki intisari dan merujuk kepada inovasi pemerintah sebagai upaya untuk mengelola aktivitas pemerintah, dan berkontribusi menghadirkan pelayanan publik yang baik. Konsep tata kelola pemerintah akan tidak bermakna apabila dijalankan oleh orang-orang dengan kualitas sumber daya manusia rendah, tidak cerdas, dan tidak responsif.

Kata Kunci: Inovasi, Pemerintahan, Perbandingan, Tata kelola

PENDAHULUAN

Teori dependensi (*dependency theory*) mengajarkan kita bahwa ketergantungan negara-negara miskin (lebih banyak merujuk kepada negaraberkembang) kepada negara kaya (maju) yang berawal dari kasus negara-negara Amerika Latin. Tujuannya mengintegrasikan negara berkembang ke dalam sistem dunia dengan seperangkat aturan yang harus dipatuhi. Teori dependensi merupakan anti tesis dari teori modernisasi yang menyatakan

semua kemajuan dan perkembangan sebuah negara adalah hak yang sama di antara negara maju dan berkembang. Biasanya selalu terkait dengan sistem ekonomi (pendapatan sebuah negara, perdagangan) dengan cara investasi, transfer teknologi terkini. Namun dependensi menolak anggapan modernisasi dengan alasan negara maju sering mengklaim negara berkembang adalah negara primitif. Dalam situasi ketergantungan itu, ekonomi negara-negara berkembang selalu diintervensi oleh negara maju (ekspansi) modusnya adalah eksplorasi sumber daya alam dan menempatkan negara berkembang dalam posisi yang lemah dalam sistem dunia (lihat lebih lanjut Caporaso, 1978; Namkoong, 1999).

Berawal dari ketergantungan tersebut berbagai krisis menimpa negara berkembang seperti krisis ekonomi, kemiskinan, dan kelaparan. Oleh sebab itu negara maju merasa berkewajiban membantunegara-negara yang terkena krisis tersebut dengan perantara lembaga-lembaga donor dunia (UNDP, IMF, World Bank, ADB, UE). Salah satu penyebab timbulnya krisis tersebut adalah penyelenggaraan pemerintah yang tidak baik, tingginya korupsi, kolusi, nepotisme, penyalahgunaan anggaran yang mengakibatkan kemiskinan suatu negara. Solusi pencegah yang ditawarkan oleh lembaga-lembaga donor melalui konsep *good governance*. Konsep penyelenggaraan pemerintah yang baik menjadi pintu masuk bagi mereka dengan sejumlah aturan yang harus dipatuhi bila ingin mendapatkan bantuan dari lembaga donor dan ikut berpartisipasi dalam menyelesaikan krisis di sebuah negara. Contoh Indonesia dengan krisis moneter yang melanda di tahun 1997. Lembaga donor *International Monetary Fund* (IMF) menawarkan bantuan kemudian para elit negara menyetujui sejumlah aturan dengan alasan untuk menyelamatkan negara dari kebangkrutan (*failed state*). Alasan tersebut dapat kita terima, namun dibalik aturan yang ditawarkan lembaga donor ada dampak yang harus ditanggung oleh negara. Sebagai contoh, menghambat pengembangan pesawat jet penumpang N2310 kapasitas 80-130 penumpang yang telah ditetapkan sebagai proyek nasional oleh Presiden Soeharto tahun 1995. Pesawat jet penumpang ini merupakan pesawat canggih di kelasnya dengan menggunakan *advance fly by wire*, pada saat itu Airbus dan Boeing belum mengadopsi dan menggunakan teknologi ini. Salah satu kebijakan IMF adalah menghentikan program tersebut, secara eksplisit kebijakan itu merupakan strategi kapitalisasi modern untuk menghentikan pesaing, karena Airbus dan Boeing merupakan beberapa donatur utama dari IMF.

Pemikiran klasik tentang teori pemerintahan berkuat pada penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik yang mengakibatkan kegagalan dalam efisiensi pemerintahan yang selalu dicampuradukkan dengan politik. Dengan perkembangannya maka dituntut untuk menghadirkan pelayanan publik yang baik dari negara terhadap warganya. Adopsi prinsip swasta sangatlah rasional, prinsip manajemen, prinsip mekanisme pasar, pengalokasian, dan pengembangan sumber daya manusia mengilhami munculnya konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Walaupun kritikan mengatakan konsep *good governance* merupakan konsep imperialisme dan kolonialisme dari negara maju (Farazmand, 2004). Tidak bisa dibantah lagi bahwa kehadiran konsep *good governance* cukup revolusioner untuk menghadirkan tata kelola pemerintahan yang baik bagi negara-negara berkembang (Holzhacker, Wittek, & Woltjer, 2016).

Kritikan terhadap konsep *good governance* yang dianggap sebagai model imperialisme dan kolonialisme baru, maka muncul pemikiran untuk menghubungkan kemandirian sebuah negara (berkembang) dengan praktek-praktek sistem dunia secara universal. *Sound governance*, *dynamic governance*, dan *open government* adalah konsep evolusi dari *good governance*. Konsep-konsep ini hanya bertujuan untuk mencari cara dan model baru menata dan mengelola pemerintahan dengan baik untuk menyelesaikan masalah pemerintah.

Sebagai contoh kasus korupsi, laporan dari *Transparency International* tentang *corruption perception index (CPI) 2016* menempatkan Indonesia ranking 90 dengan skor 37 masih di bawah negara ASEAN lainnya seperti Singapura, Brunei, dan Malaysia (Transparency International, 2017). Dalam hal pengelolaan prinsip-prinsip *governance*, *Worldwide Governance Indicators* memberikan penilaian kepada Indonesia dengan beberapa kriteria *governance* yaitu *voice and accountability (52,22)*, *political stability and absence of violence/terrorism (24,76)*, *government effectiveness (46,15)*, *regulatory quality (47,12)*, *rule of law (39,90)*, *control of corruption (38,46)* (World Bank, 2017). Data lain dapat ditelusuri juga dari laporan Ombudsman Republik Indonesia tahun 2015 melaporkan, secara nasional ada 6.859 (enam ribu delapan ratus lima puluh sembilan) laporan/pengaduan masyarakat tahun 2015, sebanyak 41,59 persen atau 2.853 (dua ribu delapan ratus lima puluh tiga) laporan, mengeluhkan pelayanan publik di instansi pemerintah daerah (Ombudsman Republik Indonesia, 2016). Laporan lain juga dapat ditelusuri dari berbagai laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP) namun setiap instansi menunjukkan laporan yang berbeda sesuai dengan wewenang dan fungsinya. Laporan hasil evaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi, akuntabilitas, dan zona

integritas pada instansi pemerintah tingkat kabupaten/kota menunjukkan pada nilai hasil evaluasi lebih banyak pada kategori CC (168), C (231), D (67) dari 416 Kabupaten, 98 Kota se-Indonesia (Kemempn RB, 2015).

Data di atas menggambarkan masih belum maksimalnya pengelolaan tata kelola pemerintah yang baik terutama pada pemerintahan daerah. Diperlukan terobosan yang koheren antara beberapa konseptualisasi dan prakteknya untuk menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. Beberapa temuan literatur tentang studi tata kelola pemerintah sudah pernah dilakukan. Seperti, studi tentang *good governance*, Okechukwu (2012) dalam studinya menemukan gaya kepemimpinan yang etis akan menghasilkan implikasi terhadap perubahan sosial yang positif terletak pada penyampaian informasi kepada publik dengan potensi untuk memanfaatkan sumber daya untuk mengembangkan situasi sosial ekonomi, dan meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan (kasus negara Nigeria). Studi *sound governance* diantaranya, Holidin & Handini (2014) menunjukkan, ada pendekatan baru dalam menjalankan program inovatif tradisional revitalisasi pasar dan pengelolaan pedagang kaki lima (PKL) melalui pengembangan lingkungan yang adaptif tanpa membuang orientasi menuju pemberdayaan masyarakat. Dianalisis secara *univariat* dan deskriptif terhadap dimensi-dimensi *sound governance* (kasus kota Surakarta).

Penelitian tentang konsep tata kelola pemerintah yang lain seperti *open government* juga pernah dilakukan. Yang, Lo, & Shiang (2015) menemukan secara khusus faktor-faktor yang berpengaruh dan dampaknya terhadap inisiatif *open government* diselidiki dari empat perspektif yaitu legislasi dan kebijakan, teknologi, organisasi, dan lingkungan. Legislasi dan kebijakan ditemukan memiliki dampak paling signifikan, sementara lembaga peraturan dan kebijakan yang ada bertindak sebagai kendala. Faktor teknologi memberikan kendala namun dianggap relatif lebih mudah terselesaikan dengan dukungan yang memadai. Faktor-faktor yang berada dalam perspektif organisasi dan lingkungan mengikuti dampak secara sekunder (kasus negara Taiwan). Blasio & Selva (2016) mengemukakan, kebijakan *open government* (transparansi, partisipasi, kolaborasi, dan juga digital teknologi) menyebar di seluruh Eropa sebagai model pemerintahan yang baru, namun tidak homogen di berbagai negara yang menunjukkan adanya persaingan. Di satu sisi, hegemoni model *open government* nampaknya menekankan inovasi dan keterbukaan dalam arti transparansi yang disempurnakan, terkadang dilakukan oleh kolaborasi antara publik dan swasta. Namun gagal mencapai keterbukaan dalam pengambilan keputusan meski telah dipaksa oleh dorongan menuju inovasi dalam proses pembuatan kebijakan sudah terkonsolidasi secara mekanisme, bukan perubahan substantif (studi komparatif antara negara Prancis, Italia, Spanyol, dan Inggris).

Intisari dari beberapa studi di atas menggambarkan untuk mencapai tata kelola pemerintah yang baik ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, 1) Faktor pemimpin menjadi bagian penggerak perubahan; 2) Organisasi pemerintah menjadi katalisator perubahan; 3) Kebijakan pemerintah yang menghambat perubahan direvisi kembali agar lebih memihak kepada perubahan. Konsekuensi dari beberapa argumentasi di atas akan menimbulkan pemahaman, konsep apapun yang ditawarkan secara parsial atau simultan akan menuju sebuah perubahan dalam tata kelola pemerintah agar menjadi lebih baik.

Fokus tujuan penelitian ini berusaha memberikan kontribusi pengetahuan dengan mengeksplorasi konseptual teoritis dari berbagai literatur ilmiah yang relevan karena belum tentu konsep tata kelola pemerintah yang diadopsi bisa dan sukses dilaksanakan pada tempat yang berlainan. Sehingga perdebatan logis tentang perbandingan konsep tata kelola pemerintah tidak hanya dilihat dari sisi positif konsep namun juga dilihat dari sisi negatif untuk menyikapi permasalahan penelitian yang terdeskripsikan dalam beberapa pertanyaan penelitian, 1) Bagaimana perbandingan dari tata kelola pemerintahan itu sendiri; dan 2) Bagaimana sisi positif dan negatif konsep tersebut.

TINJAUAN PUSTAKA

Penerapan *good governance* sebenarnya telah lama diterapkan oleh semua pihak yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat. Namun demikian, masih banyak yang bingung memahami konsep *governance*. Konsep *governance* berkembang dari istilah *government*. *Government* atau pemerintah merupakan sebutan yang digunakan pada organisasi atau lembaga yang menjalankan kekuasaan pemerintah pada suatu negara. Menurut Dwiyanto (2015:1), konsep *government* ini lebih menitikberatkan pada penyelenggaraan pemerintah atau lembaga sebagai pengatur dan pelaksana tunggal sehingga dapat diterangkan sebagai konsep lama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, berkembang konsep baru yang disebut *governance* yang menggantikan konsep *government* dalam aspek maupun kajian pemerintahan.

Secara sederhana, menurut Maryam (2016:3-4) banyak pihak memaknai *governance* sebagai tata pemerintahan. Tata pemerintahan di sini melibatkan tiga aktor besar bukan hanya pemerintah (*government*), dua aktor lain adalah sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat (*civil society*). Karenanya, memaknai *governance* berarti memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah, sektor swasta dan *civil society* dalam suatu tatanan berdasarkan mufakat bersama.

Dari pemaknaan *governance* diatas, penambahan kata sifat *good* dalam *governance* dapat dimaknai sebagai tata pemerintahan yang baik atau positif. Baik atau positif disini dimaksudkan apabila terdapat pengorganisasian secara maksimal dari sumber daya dan potensi yang dimiliki oleh masing-masing aktor yaitu pemerintah, privat sektor, dan masyarakat atas dasar kesepakatan dan kebijaksanaan bersama terhadap visi yang ingin dicapai.

Ketidakpastian masa depan atau perubahan membutuhkan tata kelola pemerintahan yang dinamis dan mampu beradaptasi agar kebijakan yang dijalankan tidak ketinggalan zaman dan dapat terus efektif untuk dilaksanakan. Menurut Mayarni dalam Vani (2020:152), *dynamic governance* dikenal dengan tuntutan terhadap pemerintah untuk dapat melakukan penyesuaian dalam setiap pelaksanaan program atau kebijakan demi keberlangsungan masyarakat. Selain itu, tuntutan juga diarahkan kepada pemerintah untuk mampu memperbaiki pola dalam kebijakan publik sehingga dapat diimplementasikan oleh semua pihak yang pada akhirnya dapat memberikan dampak positif dan dapat diterapkan secara berkelanjutan. Kedinamisan kondisi pemerintah berdampak pada pembangunan sosial dan ekonomi, selain itu tuntutan untuk selalu adanya kecanggihan dalam berbagai hal yang disebabkan oleh perubahan yang begitu cepat pada pembangunan sektor lingkungan perlu untuk diperhatikan karena sering mengalami ketidakpastian.

Menurut Neo & Chen dalam Andhika (2017:91-92), tata kelola yang diterapkan pada *dynamic governance* adalah kunci keberhasilan, terutama di dunia dimana perkembangan teknologi dan globalisasi semakin cepat. Dinamisme ini ditandai ide-ide baru, asumsi baru, perbaikan terus menerus, pengambilan keputusan yang sangat cepat, adaptasi yang sangat dinamis dan fleksibel, serta inovasi yang kreatif dan solutif. Oleh karena itu, ketika *dynamic governance* diterapkan, maka terciptalah kebijakan adaptif untuk diimplementasikan sesuai dengan kebutuhan lingkungan pemerintahan dan kondisi yang ada.

Firdaus (2016) mengeksplorasi dan menganalisis praktik tata kelola *sound governance* dalam program pengembangan kawasan Metropolitan Mamminasata yang berfokus pada lima dimensi, yaitu proses, struktur, nilai, manajemen, dan kebijakan yang bertumpu pada pelaksanaan koordinasi, integrasi, sinkronisasi untuk mewujudkan interkoneksi pembangunan lintas kabupaten/kota (kasus provinsi Sulawesi Selatan). Studi tentang *dynamic governance* juga pernah dilakukan, Gulbrandsen (2014) menunjukkan, konsep *dynamic governance* akan lebih bermanfaat apabila kebijakan pemerintah turut berinovasi. Rajan (2017) mengungkapkan, tata kelola organisasi yang dinamis lebih kepada perubahan sistem intitusional lembaga pemerintah dengan gerakan reformasi birokrasi, perubahan kebijakan pemerintah, dan devolusi (desentralisasi) strategis (kasus negara India).

METODE PENELITIAN

Metode dalam artikel penelitian ini adalah *synthesis of qualitative research*. Metode yang diartikan sama dengan kata *synthesis of qualitative research* seperti *meta-narrative synthesis*, *critical interpretive synthesis*, *meta-study*, *meta-ethnography*, *grounded formal theory*, *thematic synthesis*, *textual narrative synthesis*, *framework synthesis*, and *ecological triangulation* (Barnett & Thomas, 2009). Barnett & Thomas (2009:7) kembali menjelaskan, *meta-study* mempunyai tiga komponen analisis yakni *meta-data-analysis (the analysis of findings)*, *meta-method (the analysis of methods)*, and *meta-theory (the analysis of theory)*. Lebih spesifik artikel penelitian ini menggunakan *meta-theory (the analysis of theory)*. Zhao (1991:378) menulis, *metatheorizing as a means of attaining a deeper understanding of theory*. Penelitian ini berusaha untuk mengidentifikasi beberapa bukti tertulis yang ada mengenai tema penelitian untuk membangun pengetahuan penelitian pendahuluan. Harapannya dengan kajian secara sistematis dapat memahami perbandingan tata kelola pemerintahan yang baik.

Penggalan data pada penelitian ini dilakukan secara deduktif atau *theoretical and analytical frameworks*, yang berasal dari berbagai literatur ilmiah baik bersumber dari buku maupun jurnal. *Meta-theory* bisa digunakan

untuk mengidentifikasi kerangka teori yang berhubungan dengan teori-teori sosial, sejarah, budaya dan politik (Paterson, et.al, 2001). Untuk dapat menjawab pertanyaan penelitian, maka langkah-langkah *meta-theory* dalam artikel penelitian ini mengikuti petunjuk yang diberikan oleh Zhao (1991) yaitu, 1) *restudying the same phenomenon that was previously studied (replication, for example)* and 2) *studying the results and the processes of the previous studies*.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dekade terakhir konsep *good governance* dianggap merupakan sebuah konsep yang benar dalam negara demokrasi (terutama dalam kajian administrasi publik) untuk menata dan mengelolapemerintahan dengan baik. Para mahasiswa selalu disuguhkan dengan pemahaman epistemologis konsep *good governance* yang diadopsi oleh beberapa negara maju sebagai rujukan bagi negara berkembang. Kemudian secara aksiologis digunakan oleh negara berkembang secara universal. Walaupun latar belakang konsep *good governance* secara eksplisit akan menarik negara berkembang di dalam pusaran ketergantungan dan intervensi, dan dengan mudah mereka akan diatur oleh seperangkat kebijakan yang mengikat dibuat oleh lembaga donor. Gerakan globalisasi yang terus berkembang secara dinamis membawa perubahan terhadap degradasi lingkungan, kapitalisasi ekonomi, dan kemiskinan (Farazmand, 2004). Namun, penyesuaian globalisasi itu diikuti dengan transformasi pemerintahan dan administrasi (Kakabadse, et.al, 2011). Proses administrasi pemerintahan, struktur, nilai-nilai pemerintahan, kebutuhan untuk pengembangan kapasitas, inovasi dalam kebijakan, dan manajemen menjadi lebih efektif dari pada sebelumnya. Keefektifan pemerintah itu didasari dari berbagai pilihan kebijakan yang ada. Pilihan kebijakan pemerintah berbeda dengan praktiknya, ini akan memberikan penjelasan logis diantara kebijakan pemerintah yang berhasil atau tidak (Neo & Chen, 2007).

Memulai diskusi dalam penelitian ini peneliti ingin menunjukkan definisi dari beberapa konsep tata kelola pemerintahan sehingga pemetaan masalah penelitian ini tidak menjadi kabur. Dalam artikel ini tidak lagi membahas tentang definisi, dimensi, efek positif dan negatif dari *good governance* karena konsep ini telah begitu populer dikalangan akademisi, praktisi, dan aktor kebijakan pemerintah. Di Indonesia konsep *sound governance*, *dynamic governance*, dan *open government* sepertinya belum begitu populer. Dari beberapa temuan literatur ilmiah yang ada selalu mengkaji penerapan ketiga konsep ini pada pemerintah sebagai landasan untuk melakukan perubahan tanpa membedah bagaimana perbandingan tata kelola pemerintahan, kekuatan, kelemahan, serta efek positif dan negatif konsep tersebut. Penelitian ini akan mengisi celah kekosongan tersebut.

Sound governance, Farazmand (2004:10-11) menjelaskan: *The concept of "sound governance" is used in this book as an alternative to the term good governance... hence, the concept of "soundness" is used to characterize governance with superior qualities in functions, structures, processes, values, dimensions, and elements that are necessary in governing and administration.*

Tata kelola yang baik terdiri dari beberapa komponen utama. Sebagai sistem yang dinamis, unsur-unsur komponen utama itu seperti proses, struktur, nilai pengetahuan, aturan, organisasi, manajemen, kebijakan, sektor swasta, globalisasi, akuntabilitas, dan transparansi (Farazmand, 2004). Berinteraksi secara dinamis satu sama lain dan semuanya membentuk kesatuan yang unik dengan membangun inklusifitas relasi politik antara negara/ pemerintah, *civil society*, dan sektor bisnis. Beroperasi dengan keragaman, kompleksitas, intensitas internal, tantangan eksternal, hambatan, dan peluang untuk menjaga agar sistem pemerintahan tetap fokus pada arahan dan tindakan dengan tujuan. Sedangkan karakteristik dari proses tersebut berkontribusi pada peningkatan kapasitas, inovasi, kreativitas, dan respon adaptif. Farazmand (2004:19) menegaskan, *innovation is key to sound governance, and innovation in policy, and administration is central to sound governance as well.* Secara konseptual teoritik, inovasi bercerita tentang semua komunikasi yang menggabungkan perilaku biologis dan teknismanusia (lihat lebih lanjut Herbig & Dunphy, 1998).

Oleh sebab itu, praktek administrasi publik tradisional pada kegiatan pemerintah menjadi semakin sulit terlaksana karena perbaikan konsep dilakukan secara ilmiah dan pemanfaatan teknologi. Serta didorong oleh globalisasi ekonomi yang telah menyulitkan pembangunan sosial ekonomi-politik, isu-isu yang muncul membawa kepada sebuah gagasan transformasi dan tantangan yang sangat besar bagi pemerintahan. Sebaliknya, isu tata kelola pemerintah daerah dan nasional yang mengarah kepada model kapitalisme dipengaruhi oleh norma, standar yang pasti (biasanya berbentuk angka-angka), dan rezim internasional (lembaga donor) yang mengatur tata kelola dalam negeri di berbagai bidang ekonomi, politik, masyarakat, budaya, dan administrasi pada akhirnya menimbulkan intimidasi sumber daya alam menjadi fenomena yang

patut untuk dicermati. Banyak masalah tatakelola pemerintah terutama negara berkembang menjadi isu yang berkaitan secara global yang menuntut informasi dan teknologi bersama. Sebagai contoh, korupsi di sebuah negara akan memaksakan sama secara global untuk dapat mengungkap “kemana uang rakyat yang mereka rampas”. Namun pengungkapan itu tidaklah mudah, mungkin saja para koruptor dilindungi oleh otoritas sebuah negara lain, perlu usaha yang komprehensif untuk dapat mengembalikan dan mengungkapkan tindak korupsi tersebut.

Tata kelola pemerintahan pada tingkat lokal (pemerintah daerah) berada pada model tata kelola menuntut partisipasi warga yang aktif, melalui keterlibatan langsung atau tidak langsung (Fung, 2008; Michels & Graaf, 2010; Tholen, 2015). Membangun kemitraan dan peningkatan kapasitas masyarakat merupakan fitur kunci dari reformasi kontemporer dalam sistem tata kelola dan manajemen (Farazmand, 2004). Demikian pula, tata kelola nasional diharuskan untuk mengikuti berbagai standar dan norma internasional secara global yang dibentuk secara kolektif (Kettl, 2000; UN, 2004; Xueliana & Lu, 2016), melalui institusi supranasional seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa dan badan-badan afiliasinya.

Dynamic governance, Neo dan Chen (2007:1) menjelaskan, *dynamic governance is the key to success in a world undergoing accelerating globalization and unrelenting technological advancement*. Tata kelola yang dinamis mencapai relevansi dan efektivitas saat ini dan masa depan melalui kebijakan yang terus-menerus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan. Bisakah institusi pemerintah berkembang secara dinamis? Neo dan Chen (2007:1) kembali memberikan argumentasinya, *dynamism is characterized by new ideas, fresh perceptions, continual upgrading, quick actions, flexible adaptations, and creative innovations*. Bila institusi/birokrasi pemerintah yang selama ini kita kenal yang menghasilkan banyak sekali masalah (lihat lebih lanjut Caiden, 1991) ditambah dengan peraturan yang rigid, struktur birokrasi yang besar, prosedur yang berbelit, hierarkis yang panjang, perilaku para pejabat yang korup, dan tidak mungkin institusi/birokrasi pemerintah akan berkembang secara dinamis. Sebagai contoh, ketika jabatan sudah diperjual-belikan maka akan terjadi gelombang penyalahgunaan wewenang. Modus operandi yang sederhana dilakukan oleh para pejabat akan selalu sibuk dengan urusan anggaran, luncuran anggaran untuk menutupi “modal finansial” ketika dia membeli jabatan tersebut. Dan tidak akan mempunyai waktu untuk berpikir melakukan perubahan dan hanya menerima kondisi kerja yang sudah ada. Walaupun secara teoritis dan praktis anggaran adalah menu utama institusi pemerintah (birokrasi) dapat menjalankan tugasnya dengan baik (Pierre, 1995). Belum lagi intervensi politik yang berlebihan dalam birokrasi akan mengarah kepada eksploitasi aparatur birokrasi secara berlebihan.

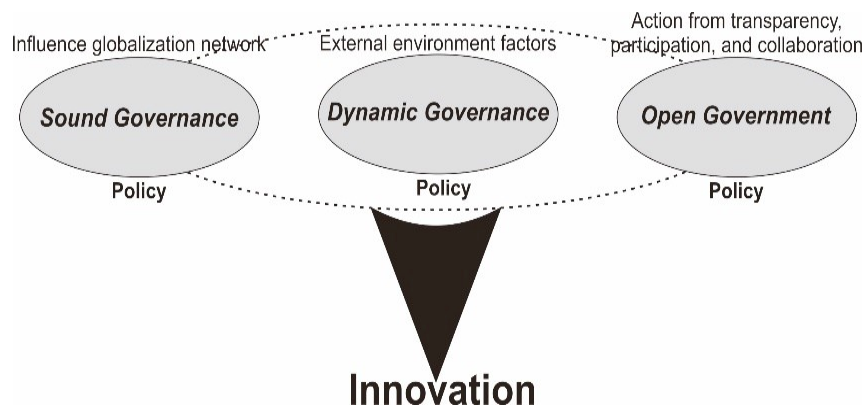
Diperlukan langkah yang sistematis dan komprehensif untuk melakukan perubahan, kita patut berbangga ketika pemerintah melakukan *open recruitment* aparatur birokrasi sampai dengan jabatan tinggi untuk mencegah terjadinya jual beli jabatan. Tujuannya untuk melahirkan aparatur birokrasi yang berkualitas tinggi. Karena menyangkut model dan cara pemerintah untuk mencapai tujuan jangka menengah dan panjang diperlukan partisipasi pemangku kepentingan secara berkesinambungan antara pemerintah, sektor swasta, masyarakat madani, dan komunitas masyarakat dalam merumuskan setiap kebijakan serta pola partisipasi pemangku kepentingan itu sendiri yang mengarah kepada bentuk perubahan yang disepakati. Partisipasi ini penting dalam negara demokrasi untuk mengembalikan kepercayaan publik, walaupun partisipasi masyarakat belum tentu berkontribusi signifikan terhadap perubahan institusi pemerintah sebuah negara (Callahan, 2007; Cheema & Rondinelli, 2007; Michels & Graaf, 2010).

Institusi pemerintah (birokrasi) yang dinamis dapat meningkatkan pembangunan dan kemakmuran suatu negara (Neo & Chen, 2007), dengan pola penyesuaian adaptif terhadap perubahan lingkungan sosio-ekonomi di mana orang melakukan transaksi bisnis dan pemerintah berinteraksi dengan berbagai kebijakan dan pengawasan sehingga dapat menimbulkan implikasi positif tidak hanya kepada pemerintah tapi terutama untuk kesejahteraan masyarakat. Dinamisme menyiratkan pembelajaran terus menerus, eksekusi cepat yang efektif, dan perubahan tanpa henti. Perubahan tanpa henti itu akan memberikan dampak kepada daya saing ekonomi dan pembangunan sosial budaya sebuah negara. Sebagai contoh Korea Selatan, negara maju ini begitu banyak menghasilkan berbagai bentuk terobosan dengan menjadikan budaya inovasi menjadi kebiasaan dalam berbagai penyelenggaraan aktivitas negara berbasis elektronik dan ditunjang dengan infrastruktur yang begitu baik (jaringan internet tercepat). Negara Jepang dengan budaya malu, ketika mereka dinyatakan bersalah maka tidak ada keraguan bagi mereka untuk mengundurkan diri dari jabatan.

Contoh dari kedua negara di atas, memberikan analisis bahwa budaya akan sangat memengaruhi setiap aktivitas kegiatan pemerintah. Neo dan Chen (2007:3) memberikan argumentasi tentang cara menjadi salah satu negara maju, *foundation of cultural values and beliefs can work synergistically with strong organizational capabilities to create a dynamic governance system that enables continuous change*. Itu sebabnya budaya sebuah negara sering terlupakan dan selalu terfokus kepada budaya dari luar yang dianggap merupakan hal yang terbaik untuk dijadikan sebuah pilihan, mungkin saja hal itu terjadi karena politik ekonomi luar negeri sebuah negara. Dalam konsep tata kelola pemerintah yang dinamis (*dynamic governance*) akan tercapai ketika kebijakannya adaptif dijalankan. Kebijakan yang adaptif ini lebih merujuk kepada *policy diffusion* (Baybeck, Berry, & Siegel, 2011; Gilardi, 2016). Neo dan Chen (2007) menulis landasan *dynamic governance* adalah budaya kelembagaan suatu negara yang ditunjukkan dengan tiga faktor kemampuan dinamis (*dynamic capabilities*) yaitu berpikir ke depan (*thinking ahead*), berpikir kembali (*thinking again*), dan berpikir sepanjang mengarah kepada pelaksanaan kebijakan yang adaptif (*thinking across*). Ada faktor penguat utama untuk mengembangkan *dynamic governance* yaitu orang yang cakap (*able people*) diisi oleh orang-orang yang cerdas, gesit, dan tangkas (*agile people*). Namun pengaruh yang menjadi perhatian serius adalah faktor lingkungan eksternal (*external environment*) yang akan memengaruhi sistem pemerintahan seperti masalah keamanan, kemiskinan, politik, yang menimbulkan ketidakpastian perubahan.

Open government, gerakan ini menjadi populer setelah adanya *Memorandum on Transparency and Open Government* oleh Pemerintahan Barack Obama pada tahun 2009, dan diikuti oleh peluncuran *data.gov.uk* oleh pemerintah Inggris pada tahun 2010. Kemudian mulailah muncul portal data pemerintah yang terus menyebar, dibuat oleh pemerintah dan tim independen multilateral bekerjasama dengan pemerintah yang bergerak untuk mengembangkan inisiasi data terbuka pemerintah. Wirtz dan Birkmeyer (2015:12) mendefinisikan *open government* sebagai *a multilateral, political and social process, which includes in particular transparent, collaborative and participatory action by government and administration*. *Open government* didefinisikan sebagai tindakan dari transparansi, partisipasi, dan kolaborasi (Obama, 2009). Di Indonesia gerakan *open government* ini telah direspon oleh pemerintah dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. Bila melihat data yang dikeluarkan oleh Komisi Informasi Pusat terdapat sengketa yang diajukan oleh individu dan kelompok masyarakat. Biasanya sengketa yang muncul disebabkan oleh tidak adanya transparansi data pemerintah yang semestinya dapat dikonsumsi oleh publik. Beberapa studi juga menyebutkan bahwa transparansi dalam penyelenggaraan pemerintah (prinsip *good governance*) tidak begitu baik pelaksanaannya di beberapa negara berkembang (Ferreira, 2008; Zimmerman, 2014).

Beberapa tahun terakhir, *open government* telah menjadi gerakan penting di antara pemerintahan di seluruh dunia. Misalnya, dari sisi keuntungan *open government* lebih memudahkan masyarakat untuk akses data dan aktivitas pemerintah, perundang-undangan dan kebijakan pemerintah yang dapat diperoleh dengan mudah, data terbuka terkait erat dengan pembagian informasi pemerintah yang dapat digunakan oleh publik untuk berbagai tujuan. Namun kebanyakan para ahli berargumentasi potensi manfaat *open government* dapat merangsang transparansi, akuntabilitas, meningkatkan partisipasi masyarakat, dan merangsang pertumbuhan ekonomi (Wirtz, Weyerer, & Rosch, 2017), dan juga sebagai upaya untuk memerangi tindakan korupsi (Kim, Kim, & Lee, 2009). Intisari dari pembahasan fokus perubahan tata kelola pemerintah antara *sound governance*, *dynamic governance*, dan *open government* terlihat pada Gambar 1. Konsep *sound governance*, *dynamic governance*, dan *open government* merupakan cara baru dalam sistem tata kelola lokal, nasional, regional, dan internasional. *Sound governance* terkait secara langsung atau tidak langsung yang terhubung dengan berbagai sistem global untuk memeriksa opsi, solusi, dan masalah tata kelola pemerintah. Artinya konsep ini menekankan kolaborasi dengan berbagai sistem global dan kerja sama antara setiap negara yang menyetarakan hak setiap negara baik negara maju maupun negara berkembang sehingga eksploitasi dan kapitalisasi ekonomi tidak terjadi lagi. Sedangkan *dynamic governance* konsep yang menekankan untuk memerhatikan faktor eksternal lingkungan kebijakan.



Gambar 1. Fokus Perubahan Tata Kelola Pemerintah
 Sumber: Diolah dari berbagai sumber (Data Sekunder, 2017).

Adaptasi kebijakan bukan sekadar reaksi yang pasif terhadap tekanan eksternal namun pendekatan proaktif terhadap inovasi, kontekstualisasi, dan eksekusi. Inovasi kebijakan berarti gagasan yang baru dan segar, bereksperimen dan dimasukkan ke dalam kebijakan untuk mencapai hasil yang lebih baik dan berbeda. Namun bukan hanya tentang ide baru dalam bentuk desain kontekstual tapi juga eksekusi kebijakan yang membuat pemerintahan dinamis menjadi kenyataan (Neo & Chen, 2007). Sedangkan *open government* lebih menekankan kepada prinsip transparansi tinggi data pemerintah untuk dapat dikonsumsi oleh publik dengan cara memanfaatkan teknologi informasi. *Open government* lebih mirip kepada penerapan sistem elektronik dalam berbagai aktivitas pemerintah. Namun partisipasi masyarakat menjadi hal yang diperhatikan secara bersama dengan pemerintah. Ikut mengawasi aktivitas pemerintah, menganggap masyarakat lebih bermakna dan ikut serta dalam pembangunan nasional.

Ketiga konsep ini berujung kepada penerapan “inovasi pemerintah”. Idealnya dari sisi tujuan dalam lingkup organisasi pemerintah, inovasi dapat menekan masalah korupsi, kolusi, dan nepotisme (Klareskov & Nikolov, 2007), berkontribusi terhadap kinerja dan efektivitas organisasi (Damanpour, 1991). Lingkup pelayanan inovasi dipercaya akan meningkatkan kualitas pelayanan lebih efektif, efisien dan merupakan cara untuk mengatasi masalah organisasi pemerintah dalam menghadapi tantangan dari masyarakat yang semakin kompleks (Vries, Bekkers, & Tummers, 2015; McLaughlin & Kennedy, 2016), memaksimalkan sumber daya manusia dan mengembalikan kepercayaan publik terhadap pemerintah dengan mendorong upaya berkelanjutan (Alberti & Bertucci, 2007).

Dinamika berbagai sistem tata kelola pemerintahan ini menyajikan peluang besar bagi penelitian ilmu sosial untuk meningkatkan pengetahuan dan memperbaiki kinerja pemerintahan (Farazmand, 2004). Perbandingan Tata Kelola Pemerintahan Konsep tata kelola pemerintah dari waktu ke waktu terus mengalami perkembangan sesuai dengan dinamisme perubahan jaman yang terus berkembang. Perbandingan tata kelola itu menyiratkan pemikiran lebih kepada para praktisi untuk memunculkan konsep yang lebih baik dari konsep tata kelola pemerintah yang telah ada walaupun masing-masing pendekatan memiliki konsekuensi positif dan negatif. *Sound governance* misalnya, konsep ini muncul akibat banyaknya kritikan dari negara berkembang yang menganggap *good governance* adalah sebuah konsep kapitalisme negara maju (negara donor). Namun dominasi negara maju dalam pusran globalisasi membuat beberapa aliansi negara berkembang terbentuk. Uni Afrika, Perhimpunan Negara Islam, ASEAN, semua itu bertujuan untuk filterisasi hegemoni negara maju terhadap negara-negara berkembang. Banyak negara saat ini memerhatikan permintaan informasi, teknologi dan keterampilan kolektif secara global. Permintaan itu tercermin dalam beberapa kasus misalnya korupsi, asap akibat kebakaran, kemiskinan, kriminal dan sebagainya. Untuk mengatasi beberapa kasus itu diperlukan kerjasama antara negara sebagai upaya pencegahan. Namun kerjasama itu tidak mengintervensi kedaulatan dan sistem negara masing masing, juga mencakup fitur normatif, teknis dan rasional dari tata kelola pemerintahan yang baik. Lain halnya dengan konsep *good governance* yang mengintervensi suatu negara dengan kebijakan yang harus dipatuhi.

Bila konsep *sound governance* menekankan tata kelola yang terintegrasi dengan dunia internasional, konsep *dynamic governance* memberi penekanan pada adaptasi tata kelola pemerintah terhadap perubahan lingkungan. Kebiasaan buruk yang selalu diperlihatkan terutama pemerintah daerah, seperti pengangkatan seseorang aparatur birokrasi (posisi untuk menduduki jabatan) sering terjadi praktek jual beli, menempatkan seorang

pimpinan atas dasar paternalistik, sebagai imbalan dukungan politik dan bukan berdasarkan kompetensi seseorang (*merit system*). Namun hal ini telah diantisipasi oleh pemerintah dengan mengeluarkan kebijakan tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara dan rekrutmen Aparatur Sipil Negara dengan cara yang lebih modern, transparansi dan *open recruitment*. Bila masih ada pimpinan dalam sebuah institusi pemerintah dipimpin oleh orang yang tidak cakap, cerdas, dan gesit maka *dynamic governance* tidak akan pernah terlaksana dan begitu juga sebaliknya.

Salah satu pilar dari *open government* adalah transparansi, meskipun transparansi sering disebut sebagai keuntungan dari *open government* (Zuiderwijk & Janssen, 2014). *Open government* juga belum tentu menghasilkan transparansi (Bannister & Connolly, 2011). Sebagai contoh, dalam konsepsi pemerintahan terbuka segala data pemerintah seharusnya dapat dipantau dan dimiliki oleh masyarakat, walaupun kebijakan pemerintah mengatur mana data yang boleh dipublikasikan dan mana yang tidak. Namun yang sering terjadi oknum pemerintah dengan sadar atau tidak menghalangi masyarakat untuk memiliki data tersebut. Ada ketakutan bagi mereka untuk mempublikasikan, secara logis bila kita tidak berbuatsalah mengapa harus takut untuk memberikan data-data tersebut kepada masyarakat. Mungkin saja masyarakat membutuhkan data tersebut untuk penelitian misalnya. Bagi kelompok masyarakat seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), wartawan, data tersebut juga dapat digunakan untuk hal positif seperti pengawasan kinerja pemerintah oleh *civil society*. Negatifnya data itu digunakan untuk memeras oknum-oknum pemerintah. Artinya prinsip transparansi menjadi gugur ketika data pemerintah tidak dapat diperoleh dengan mudah dan digunakan oleh publik.

Memperjelas perbandingan di antara konsep tata kelola pemerintahan tersebut dapat dilihat pada Tabel 1. Karakteristik kunci dari semua konsep di atas adalah klaim untuk menolak bentuk tradisional pemerintahan otoriter dan birokratis. Kejadian ini akan sering terjadi apabila kualitas sumber daya manusia tidak menunjukkan perubahan. Konsep/teori yang baru muncul berdasarkan konsep/teori yang sudah ada. Namun sebuah konsep akan lebih mudah dikenal dan populer apabila konsep/teori tersebut dimunculkan oleh para institusi dan sering digunakan. Ketersediaan literatur yang banyak akan lebih mudah orang untuk membaca dan memahami. Sebagai contoh, konsep *sound governance* tidak begitu populer karena ketersediaan literatur yang terbatas dan implementasinya dalam aktivitas pemerintah dan organisasi sangat jarang terungkap. Para pakar lebih menyukai menggunakan makna *sustainability*, *development* dari pada makna *sound*. Intinya sama dan bercerita tentang kerjasama internasional dalam mengembangkan dan membangun tata kelola yang baik secara berkelanjutan dalam setiap aktivitas pemerintah.

Tabel 1. Perbandingan Konsep Tata Kelola Pemerintah

	<i>Comparative</i>	<i>Focus</i>
<i>Sound Governance</i>	<i>Sustainability Conceptualizing</i> (Lafferty, 2004; Lange et al., 2013).	<i>Global collaboration network, and innovation.</i>
<i>Dynamic Governance</i>	<i>Knowledge management theory</i> (Polanyi, 2005; Nonaka & Krogh, 2009).	<i>Tacit and explicit knowledge, and innovation.</i>
<i>Open Government</i>	<i>Transparency theory</i> (Finkelstein, 2000; Oliver, 2004).	<i>Transparency, and innovation.</i>

Sumber: Diolah dari berbagai sumber (Data Sekunder, 2017).

Kelemahan dan Kekuatan Konsep Tata Kelola Pemerintahan

Memahami perubahan telah menjadi salah satu tantangan terpenting bagi pemerintah kontemporer. Mulai dari beberapa kondisi global seperti krisis ekonomi, kemiskinan, korupsi, dan kapitalisme ekonomi negara maju, menunjukkan berbagai konsep muncul untuk mengatasi hal tersebut. Bagi pemerintah kontemporer konsep tata kelola yang baik bukanlah merupakan fenomena baru. Meskipun pergeseran dari pemerintahan ke pemerintahan berikutnya kadang-kadang dipresentasikan sebagai sebuah terobosan dramatis dari masa lalu, dengan media pemerintah, birokrasi, undang-undang, dan kebijakan untuk mengimplementasikan rencana/janjikampanye mereka, namun harus dipahami dengan lebih halus dengan mengabaikan presentasi terobosan yang sudah ada.

Bentuk tradisional tata kelola pemerintah muncul pada era tahun 80-an yang didasari pada beberapa kasus yang lebih dominan terjadi pada negara berkembang. Berbagai disiplin ilmu berkontribusi untuk melahirkan

konsep tata kelola pemerintah yang saat ini kita kenal. Berbagai tantangan setiap negara membutuhkan energi yang lebih untuk dapat mengembangkan tata kelola pemerintah menjadi lebih baik lagi. Dalam konteks tantangan tersebut, menilai bentuk-bentuk baru (termasuk metode) yang dibandingkan dengan standar tata kelola yang lama tidak tepat lagi dan berisiko menghalangi perkembangan model pemerintahan modern untuk jangkauan yang lebih besar dan luas. Halkier, Katz- Gerro dan Martens (2011) menulis, konsep/teori dengan praktek sangat berbeda, dan bisa saja konsep/teori memiliki kekuatan dan kelemahan. Untuk menjelaskan kekuatan dan kelemahan konsep tata kelola pemerintahan tersebut dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2. Kekuatan dan Kelemahan Konsep Tata Kelola Pemerintah

	Kekuatan	Kelemahan
<i>Sound Governance</i>	Kerja sama internasional akan lebih mudah untuk menyelesaikan berbagai masalah suatu negara atau organisasi.	Kurang populer dalam implementasinya untuk aktivitas pemerintah dan organisasi.
<i>Dynamic Governance</i>	Dorongan untuk terus meningkatkan <i>tacit</i> dan <i>explicit knowledge</i> .	Akan tidak bermakna apabila birokrasi yang korup, <i>spoil system</i> , nepotisme dan masyarakat belum sepenuhnya demokratis untuk mengawasi aktivitas pemerintah (Gulbrandsen, 2014; Rajan, 2017).
<i>Open Government</i>	Transparansi, dan peluang melibatkan masyarakat dalam setiap aktivitas dan pengawasan pemerintah menjadi lebih besar.	Keterbukaan belum tentu akan berkontribusi signifikan terhadap transparansi (Shkabatur, 2013; Zuiderwijk & Janssen, 2014).

Sumber: Diolah dari berbagai sumber (Data Sekunder, 2017).

Sebagai contoh, beberapa konsep tata kelola pemerintah itu telah termanifestasi secara global. Seperti konsep *sound governance* diadopsi oleh universitas sebagai landasan untuk bekerjasama dengan universitas internasional dan berupaya untuk menjadi organisasi yang unggul, menumbuhkan daya saing tingkat nasional dan internasional. Namun kendala yang bersifat politik, ekonomi, maupun budaya menjadi beberapa masalah penghambat inisiasi *sound governance* (Ridla & Kusuma, 2016). Singapura menerapkan konsep *dynamic governance* dalam aktivitas pemerintah, mereka melakukan modernisasi birokrasi, mengadopsi *merit system* untuk menempatkan para pejabat negara, sosialisasi dan edukasi secara berkesinambungan untuk membangun masyarakat madani yang lebih kritis dan meningkatkan kapasitas kolaborasi antara pemerintah sebagai regulator dan pengawas terhadap setiap kegiatan swasta yang akan berkontribusi terhadap kesejahteraan rakyat (Neo & Chen, 2007). Amerika Serikat dengan *open government*, namun inisiasi ini tidak selalu positif dalam pelaksanaannya bila dilakukan di tempat berlainan. Seperti misalnya Belanda mengadopsi *open government*, namun terdapat efek negatif dari penerapannya. Efek negatif yang timbul adalah resiko untuk melanggar undang-undang atau peraturan lain. Implikasi yang timbul apabila data dibuka maka akan memberikan situasi yang berbeda karena bertentangan dengan beberapa peraturan (seperti hukum perlindungan data). Efek negatif lain adalah salah tafsir dan penyalahgunaan, orang dengan pengetahuan yang terbatas untuk menafsirkan data akan cenderung menghasilkan kesimpulan yang salah dari analisis data yang mereka lakukan. Dan data ini juga akan digunakan oleh sekelompok orang untuk memeras para pejabat negara demi keuntungan pribadi dan kelompok (Zuiderwijk & Janssen, 2014).

Salah satu elemen tata kelola pemerintahan sering dibahas adalah partisipasi masyarakat. Berbagai studi mengungkapkan partisipasi masyarakat belum tentu memberikan manfaat lebih dalam tata kelola pemerintah. Pada negara berkembang seperti Afrika partisipasi masyarakat sangat dibatasi terutama bagi kaum miskin alasannya karena kaum miskin kurang memberikan kontribusi dalam penyelenggaraan pemerintah. Kejadian di negara Amerika Latin, partisipasi masyarakat tidaklah selalu yang paling penting untuk menciptakan tata kelola pemerintah yang baik dalam desentralisasi. Di Timur Tengah pemerintah membiarkan partisipasi masyarakat bukan berarti mereka akan mendorong lebih kuat secara nyata partisipasi masyarakat dalam mengawasi pemerintah (Cheema & Rondinelli, 2007). Cheema dan Rondinelli (2007:9) menjelaskan, *decentralization and citizen participation is conditioned by complex political, historical, social, and economic factors that differ in strength and importance among and within countries*. Faktor politik, sejarah, sosial, dan ekonomi yang memengaruhi partisipasi masyarakat dalam sebuah negara. Walaupun partisipasi masyarakat ini menjadi perdebatan tapi sisi baiknya membuat warga negara menjadi lebih bermakna untuk negara.

Sepertinyakusus di negara berkembang di atas hampir mirip dengan kondisi di Indonesia, keikutsertaan masyarakat belum begitu terlihat kental dan ikutmengawasi berjalannya pemerintahan yang baik,walaupun hak dan kewajiban warga negara dijamin oleh undang-undang. Dalam pandangan administrasi publik, partisipasi masyarakat mengacu pada peran masyarakat ikut serta dalam pengambilan keputusan administratif dan turut serta dalam mengawasipelayanan publik yang dihantarkan oleh pemerintah(Callahan, 2007; Fung, 2008). Partisipasi masyarakat akan menghasilkan nilai yang dapat meningkatkan efektivitas kegiatan pemerintah. Namun, partisipasi masyarakat hanya akan memberikan manfaat apabilawarga di sebuah daerah kritis dan demokratis.

Positif dan Negatif Konsep *Sound Governance*, *Dynamic Governance*, dan *Open Government*

Memulai diskusi pada bagian ini terlebih dahulupeneliti menghadirkan dimensi, elemen dan pilar dari konsep tata kelola pemerintahan yang berasal dari berbagai pembahasan pada bagian sebelumnya,dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Konsep Tata Kelola Pemerintah

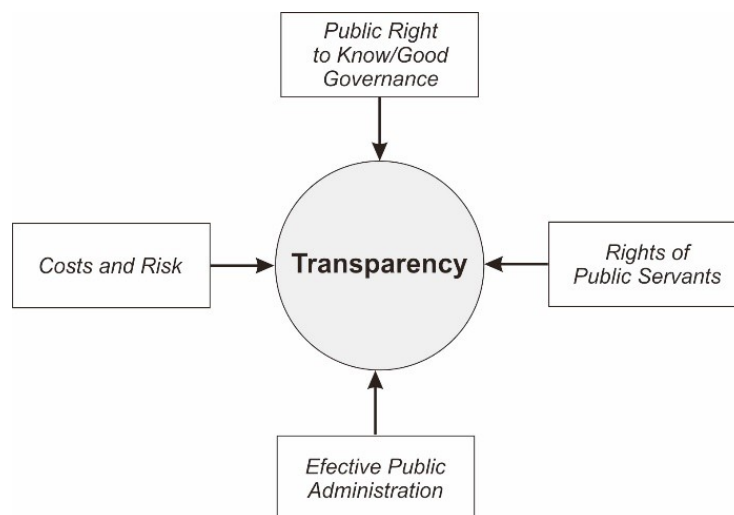
<i>Sound Governance Dimensions</i>	<i>Dynamic Governance Elements</i>	<i>Open Government Three Pillars</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Process;</i> • <i>Structure;</i> • <i>Cognition and Value;</i> • <i>Constitution;</i> • <i>Organization and Institution;</i> • <i>Management and Performance;</i> • <i>Policy;</i> • <i>Sector;</i> • <i>International and Globalization Forces;</i> • <i>Ethics, Transparency, and Accountability.</i> <p>(Farazmand, 2004:13)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Culture; Institutional culture</i> 2. <i>Capabilities; Thinking ahead, thinking again, thinking across</i> 3. <i>Change; Adaptive policy</i> <p>(Neo & Chen, 2007:13)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Transparency;</i> 2. <i>Collaborative;</i> 3. <i>Participatory.</i> <p>(Obama, 2009; Gasco, 2015; Wirtz & Birkmeyer, 2015)</p>

Sumber: Diolah dari berbagai sumber (Data Sekunder, 2017).

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, intisaridari konsep di atas adalah “inovasi” pemerintah. Namun kita dapat membahas beberapa efek positif dan negatif dari dimensi, elemen, dan pilar dari konsep tersebut yang mempunyai kesamaan, seperti:

1. *Transparency*

Transparansi dianggap sebagai cara untuk membuka berbagai hal dari aktivitas pemerintah, bertujuan untuk mengawasi setiap aktivitas pemerintah dengan mudah. Konsep transparansi pada umumnya dipegang dan diinginkan untuk dilakukan. Gagasan panjang transparansi ini telah mendapatkan tempat lebih lanjut dengan kemunculan pemerintahan berbasis elektronik (*e-government*). Transparansi juga seperti dua bilah mata uang yang berlainan. Pada keadaan tertentu transparansi menjadi positif dalam mendukung aktivitas pemerintah untuk menghadirkan tata kelolapemerintah yang baik, di sisi lain bertindak lebih ke arah negatif. Dengan perkembangan teknologiyang semakin pesat yang menembus batas antarpemerintah dan masyarakat, transparansi selalu diharapkan bermanfaat tinggi dengan menggunakan teknologi (Bannister & Connolly, 2011). Untuk memperdalam pemahaman untuk membangun argumentasi yang kuat tentang positif dan negatiftransparansi, diilustrasikan dalam bentuk Gambar 2, yang pertama adalah hak publik untuk mengetahui (*public right to know*). Dikebanyakan negara berkembang sumber utama anggaran negara berasal dari pungutan pajak yang dilakukanpemerintah kepada rakyatnya. Namun dengansangat mudah dapat dipahami orang-orang yangmenjalankan aktivitas negara dibayar (digaji) daripajak yang dipungut.



Gambar 2. Forces Influencing Policy on Transparency
 Sumber: Bannister & Connolly (2011:4).

Sudah seharusnya masyarakat (rakyat) mempunyai hak mengetahui segala aktivitas negara yang menggunakan uang rakyat. Hak ini telah tertanam dalam tindakan keterbukaan informasi publik di banyak negara dan tersirat dalam konsep akuntabilitas (Callahan, 2007). Namun akuntabilitas tanpa transparansi menjadi tidak bermakna (Shkabatur, 2013), karena aktivitas pemerintah tidak dapat dimintai pertanggungjawabannya. Dan bahkan di negara demokratis harus ada anggapan yang kuat untuk melakukan transparansi (lihat lebih lanjut Stiglitz, 1999). Transparansi tidak hanya dibahas dalam ilmu administrasi publik sebagai sebuah paradoks, transparansi juga dikaji dalam literatur lain seperti kedokteran dan studi keuangan. Namun, transparansi belum tentu sesuai dengan beberapa aspek dari apa yang dianggap sebagai tata kelola pemerintahan yang baik. Lebih halus lagi, ada kemungkinan transparansi tidak sesuai dengan bentuk pemerintahan yang baik lainnya. Sebagai contoh, *open government* bercerita tentang informasi aktivitas pemerintah yang dibuka untuk publik. Positifnya dengan membuka informasi aktivitas pemerintah, masyarakat lebih leluasa ikut dalam pengawasan pemerintah, namun di beberapa kondisi transparansi ini menjadi negatif dan akan membahayakan stabilitas keamanan negara dan situasi politik seperti indikasi korupsi para pejabat elit negara yang dilindungi oleh tirani kekuasaan (kasus *panama paper*). Dalam kasus negatif ini syarat transparansi menjadi gugur.

Kedua, biaya dan risiko (*cost and risk*), pergeseran aktivitas transparansi dari tradisional sampai modern menyebabkan banyak pemerintah menerapkan aktivitas pemerintah berbasis elektronik salah satu tujuannya untuk memenuhi syarat transparansi (*e-Budgeting*, *e-Kinerja*, *LPSE*, *e-Transparansi*, *e-Data*, dan lain sebagainya). Walaupun aktivitas pemerintah berbasis elektronik tidak bisa menghindari unsur biaya yang besar dan masalah. Keuntungannya, aparatur birokrasi (*public servants*) lebih mudah melakukan tugasnya dengan baik. Negatifnya aktivitas berbasis elektronik mendapat ancaman dari tindakan *hacking* apabila sistem keamanannya rendah, masalah hukum tentang privatisasi seseorang, kualitas sumber daya manusia yang rendah akan memungkinkan tidak disiplin dalam input data. Karena dalam konsepsi *open government* ketepatan data yang dipublikasikan dan kualitas data menjadi salah satu hal terpenting.

Akhirnya, ada hak aparatur birokrasi untuk melindungi privasi pribadi dan kebebasan ditempat kerja dan kemampuan administrasi publik untuk beroperasi secara efektif (*effective public administration*). Di kasus tertentu data pemerintah menjadi bahan pertengkaran di antara kelompok masyarakat dengan pemerintah. Hal ini dibuktikan dengan pengaduan masyarakat kepada Komisi Informasi Pusat (KIP Republik Indonesia) tentang keterbukaan informasi publik pemerintah.

2. Policy

Dye (2013:3) memberikan argumentasi, *public policy is whatever governments choose to do or not to do*. Argumentasi ini terkait dengan apa yang pemerintah lakukan atau tidak melakukan sama sekali, mengapa pemerintah melakukannya, dan apa bedanya. Pemerintah melakukan banyak hal, pemerintah mengatur konflik di dalam masyarakat, pemerintah mengorganisir masyarakat untuk melakukan konflik dengan masyarakat lain, pemerintah mendistribusikan beragam penghargaan simbolis dalam bentuk layanan material kepada anggota masyarakat, dan pemerintah mengambil uang dari masyarakat paling sering dalam bentuk

pajak. Dengan demikian, kebijakan publik dapat mengatur perilaku, mengatur birokrasi, mendistribusikan keuntungan, mengambil pajak atau semua hal ini sekaligus (Dye, 2013).

Gagasan inovasi birokrasi juga diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pada pasal 386 ayat 1. Tapi sepertinya kebijakan pemerintah ini masih belum dianggap sebagai “perintah” untuk dilaksanakan secara penuh terutama oleh pemerintah daerah. Dalam pandangan difusi kebijakan (*policy diffusion*) menunjukkan aktivitas pembuatan kebijakan dapat terjadi melalui proses pilihan kebijakan yang dibuat di tempat dan waktu tertentu dipengaruhi oleh pilihan kebijakan yang dibuat di tempat lain atau sederhananya “pemerintah” dapat merumuskan kebijakan bersumber dari kebijakan yang telah sukses di tempat lain dengan cara melakukan *benchmarking* (studi banding) ke daerah lain yang berhasil melakukan berbagai inovasi (Volden, Ting, & Carpenter, 2008; Gilardi, 2016).

Sisi positifnya *benchmarking* akan menjadi bahan terpenting untuk merumuskan kebijakan dalam melakukan inovasi sebagai *derivate* kebijakan yang sudah ada. Lebih rinci lagi, kebijakan yang sukses di daerah lain bisa diadopsi menjadi rujukan utama namun harus mengembangkan inovasi yang telah ada menjadi lebih efektif lagi atau sebagai bahan untuk mencari ide baru inovasi yang lebih murah namun kaya manfaat. Negatifnya *benchmarking* dilakukan, tapi tidak ditindaklanjuti dan hanya sekedar menghabiskan anggaran negara yang tidak bermanfaat. Sebagai contoh, terkadang pemerintah daerah ingin melakukan studi banding tidak memperlihatkan kebutuhan apa yang tepat untuk diadopsi. Modus yang sering dilakukan dengan cara memilih daerah yang jauh tetapi kenyataannya daerah yang dekat yang memiliki budaya hampir serupa yang telah sukses bukan menjadi suatu pilihan. Logisnya dengan jauhnya jarak *benchmarking* tersebut akan membutuhkan anggaran yang besar pula, dan modus ini yang dimanfaatkan oleh sebahagian kalangan untuk tujuan plesiran bersama keluarga.

3. Cognition and Value (Capabilities Knowledge)

Pengetahuan merupakan interaksi antara *tacit* dan *explicit knowledge* (Polanyi, 2005). Dalam pandangan *knowledge management* interaksi tersebut sebagai ungkapan yang merujuk kepada sebuah strategi, teknik, sistem yang digunakan oleh individu atau kelompok dengan membuat proses pengetahuan itu tersedia dan memperkuat pengetahuan yang dibuat oleh individu atau kelompok sebelumnya (Nonaka & Krogh, 2009). Bagaimana pengetahuan itu didapat dan diterapkan membutuhkan media pengetahuan formal maupun informal. Pengetahuan *tacit* dan *explicit knowledge* secara inheren tidak dapat dipisahkan. *Tacit knowledge* merujuk kepada jenis pengetahuan yang sulit untuk dikatakan sebagai pengetahuan dan mengacu kepada intuitif yang berbasis pengalaman. Pengetahuan yang bersifat *tacit* menggerakkan bahasa, *science*, pendidikan, manajemen, dan hubungan antara manusia dengan benda (Collins, 2010). *Explicit knowledge*, jenis pengetahuan manusia yang dapat dikomunikasikan melalui tanda, ikon, kode dan merupakan interaksi antara objek fisik yang sering disebut sebagai entitas (Collins, 2010). Biasanya pengetahuan ini mudah diartikulasikan dalam bentuk komunikasi verbal atau buku.

Sebagai contoh, ketika *tacit knowledge* individu (mulai dari pimpinan puncak sampai dengan *street level bureaucrat*) seperti gagasan, persepsi, cara pikir, wawasan, keahlian, dan pengalaman “rendah” akan menjadi bencana bagi birokrasi pemerintah untuk melaksanakan berbagai inovasi. Inovasi bukan hanya bercerita tentang menemukan ide-ide baru namun inovasi harus didukung oleh wawasan yang tinggi dan menampilkan sikap *servicing, empowering, enabling* dan pada akhirnya akan menumbuhkan budaya inovasi yang akan membantu menerjemahkan setiap inovasi yang diadopsi (McLaughlin & Kennedy, 2016). Dan sebaliknya ketika *tacit knowledge* individu “tinggi” akan memberikan keuntungan untuk meningkatkan kinerja organisasi. Kurangnya fokus pada *tacit knowledge* secara langsung akan berdampak terhadap berkurangnya kemampuan untuk melakukan inovasi dan daya saing yang berkelanjutan (Nonaka & Krogh, 2009). Contoh lain pentingnya *tacit knowledge* dalam tata kelola pemerintah seperti *sound governance, dynamic governance, dan open government* menunjukkan pentingnya pengetahuan yang tinggi dari setiap individu. Dan tidak akan berhasil menerapkan tata kelola pemerintah itu apabila dijalankan oleh orang-orang yang minim pengetahuan, tidak cerdas, dan tidak gesit. Namun *tacit knowledge* yang rendah juga diproduksi oleh penempatan pejabat yang tidak berkompensi. Modus yang telah terungkap adalah jual beli jabatan, mengutamakan sifat paternalistik, dan besarnya intervensi politik dalam birokrasi. Para elit politik mencoba memengaruhi aktivitas birokrasi untuk kepentingan politik, sisanya para aparatur birokrasi dan sumber daya menjadi eksploitasi permainan para elit politik dan birokrasi hanya dijadikan permainan, oleh Robert Michels yang ia sebut sebagai *oligarchy* (Tolbert, 2010).

SIMPULAN

Model atau konsep tata kelola pemerintahan yang telah diuraikan sebelumnya menghadirkan cara berpikir pemerintahan, dan administrasi baru, filosofi baru, dan pendekatan baru yang memperluaskan keterlibatan warga negara, menampung pendapat mereka. Membawa ke bidang partisipasi masyarakat sipil dan organisasi non-pemerintah ke dalam aktivitas pemerintahan serta menumbuhkan prinsip transparansi yang tinggi. Untuk menerapkan konsep tata kelola pemerintahan tersebut perlu dukungan berbagai aspek utama seperti regulasi pemerintah yang mendukung, kompetensi individu yang unggul, serta iklim organisasi yang baik.

Evolusi yang dialami dari berbagai konsep tata kelola pemerintahan mulai dari *good governance*, *sound governance*, *dynamic governance*, sampai *open government* merupakan sebuah konsep rujukan untuk menutupi kelemahan dari konsep sebelumnya. Namun dalam penerapannya di antara tempat berbeda sering sekali menemui kegagalan. Tidak seluruhnya dimensi, elemen atau pilar sebuah konsep dapat terlaksana dengan baik. Seperti konsep *dynamic governance*, konsep ini lahir dilatarbelakangi dari berbagai keunggulan negara Singapura seperti teknologi, sumber daya manusia, kebijakan pemerintah, sistem politik yang stabil, birokrasi yang bersih, masyarakat yang sudah demokratis. Konsep ini akan tidak bermakna apabila dilakukan pada tempat yang sumber daya manusia masih rendah, birokrasi yang korup, intervensi politik yang berlebihan, tidak adanya *merit* sistem, dan tidak terdapat teknologi terkini. Tata kelola pemerintah seperti apa pun bentuknya menyiratkan untuk menolak berbagai bentuk aktivitas pemerintah yang didasari kepada orientasi kekuasaan. *Open government* juga menjadi tidak bermakna apabila transparansi tidak terlaksana dengan baik. Dalam kondisi tertentu transparansi dapat mengancam stabilitas politik sebuah negara yang akan dimanfaatkan oleh beberapa kelompok untuk tujuan tertentu.

Di sisi lain partisipasi masyarakat belum dianggap sebagai kekuatan positif untuk merumuskan setiap tindakan dan kebijakan pemerintah. Beberapa kasus yang telah dibahas sebelumnya juga menunjukkan partisipasi masyarakat tidak memberikan arti yang signifikan dalam memberikan pemikiran yang dapat memperbaiki kinerja dan kebijakan pemerintah. Oleh sebab itu, beberapa ahli dan praktisi mengklaim inovasi sebagai jawaban atas masalah yang dihadapi oleh pemerintah dengan mengutamakan prinsip-prinsip tata kelola yang baik sebagai sebuah konsep yang logis dan akan sangat mungkin diterapkan. Saran yang dapat diajukan sebagai konsekuensi dari pembahasan dalam artikel penelitian ini adalah *pertama* bagi pemerintah, dibutuhkan usaha yang lebih untuk mempertimbangkan konsep apa yang harus diadopsi dan sesuai. Konsep apapun yang diadopsi harus memerhatikan kualitas sumber daya manusia yang handal didukung oleh kebijakan pemerintah yang selalu adaptif dalam menyikapi setiap perubahan lingkungan seperti perubahan dinamika politik, teknologi terkini, dan sosial budaya masyarakat. *Kedua* bagi masyarakat, penerapan konsep tata kelola pemerintahan apapun yang diadopsi menjadi pintu untuk lebih aktif dalam pengawasan aktivitas pemerintah, mampu memberikan pendapat sebagai bahan pertimbangan perumusan kebijakan pemerintah, dan sebagai jalan untuk lebih kritis dan demokratis dalam menyikapi kebijakan pemerintah. Akhirnya bagi peneliti lain, artikel penelitian ini bisa menjadi dasar untuk mengungkapkan berbagai konsekuensi yang ditimbulkan oleh tata kelola pemerintahan yang diadopsi dengan melihat dari sudut pandang keilmuan yang berbeda.

DAFTAR PUSTAKA

- Alberti, A., & Bertucci, G. (2007). Innovation in governance and public administration: Key issues and perspectives. Dalam Department of Economic and Social Affairs (Ed.). *Innovations in governance in the Middle East, North Africa, and Western Balkans: Making governments work better in the mediterranean region* (h.3-12). New York: United Nations.
- Barnett, E., & Thomas, J. (2009). *Methods for the synthesis of qualitative research: A critical review*. London: Social Science Research Unit Institute of Education.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2011). The trouble with transparency: A critical review of openness in government. *Policy & Internet*, 3(1), 1-30. doi:10.2202/1944-2866.1076
- Baybeck, B., Berry, W. D., & Siegel, D. A. (2011). A strategic theory of policy diffusion via intergovernmental competition. *The Journal of Politics*, 73(1), 232-247. doi:10.1017/S0022381610000988
- Blasio, E. D., & Selva, D. (2016). Why choose open government? motivations for the adoption of open government policies in four european countries. *Policy & Internet*, 8(3), 224-247. doi:10.1002/poi3.118

- Caiden, G. E. (1991). What really is public maladministration? *Public Administration Review*, 51(6), 486-493. <http://www.jstor.org/stable/976599>
- Callahan, K. (2007). *Elements of effective governance: Measurement, accountability and participation*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group.
- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing Governance: Emerging Concept and Practice*. Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Caporaso, J. A. (1978). Dependence, dependency, and power in the global system: A structural and behavioral analysis. *International Organization*, 32(1), 13-43. <http://www.jstor.org/stable/2706193>
- Collins, H. (2010). *Tacit and explicit knowledge*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Damanpour, F. (1991). Organizational innovation: a meta-analysis of effects of determinants and moderators. *The Academy of Management Journal*, 34(3), 555-590. 2017, <http://www.jstor.org/stable/256406>.
- Dye, T. R. (2013). *Understanding public policy* (14th ed.). Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Farazmand, A. (2004). *Sound governance: Policy and administrative innovations*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Ferreira, G. (2008). Good governance and the failed state. *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 41(3), 428-448. <http://www.jstor.org/stable/23253194>
- Finkelstein, N. D. (2000). Introduction: Transparency in Public Policy. Dalam N. D. Finkelstein, *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United States* (h. 1-9). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Firdaus. (2016). Sound governance in case of mamminasata metropolitan development area in South Sulawesi Province. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, 20(1), 1-22.
- Fung, A. (2008). Citizen participation in government innovations. Dalam S. Borins (Ed.). *Innovations in government: Research, recognition, and replication* (h. 52-70). Washington D.C: Brookings Institution Press.
- Gasco, M. (2015). Special issue on open government: an introduction. *Social Science Computer Review*, 33(5), 535-539. doi:10.1177/0894439314560676
- Gulbrandsen, L. H. (2014). Dynamic governance interactions: Evolutionary effects of state responses to non-state certification programs. *Regulation & Governance*, 8(0), 74-92. doi:10.1111/rego.12005
- Halkier, B., Katz-Gerro, T., & Martens, L. (2011). Applying Practice Theory to the Study of Consumption: Theoretical and Methodological Considerations. *Journal of Consumer Culture*, 11(1), 3-13. doi:10.1177/1469540510391765
- Herbig, P., & Dunphy, S. (1998). Culture and innovation. *Cross Cultural Management: An International Journal*, 5(4), 13-21. doi:10.1108/13527609810796844
- Holidin, D., & Handini, R. S. (2014). Sound governance analysis in the innovation of traditional market revitalization and street vendors management. *Bisnis & Birokrasi, Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, 21(1), 17-26.
- Holzhacker, R. L., Wittek, R., & Woltjer, J. (2016). *Decentralization and governance in Indonesia*. Switzerland: Springer International Publishing AG.
- Kakabadse, A., Abdulla, M. O., Abouchakra, R., & Jawad, A. Q. (2011). *Leading smart transformation: A roadmap for world class government*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Kemenpan RB. (2015). *Hasil Evaluasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi, Akuntabilitas dan Zona Integritas*. <http://evalrbkunwas.menpan.go.id/index.php/site/kabupaten>
- Kettl, D. F. (2000). The Transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*, 60(6), 488-497. doi:10.1111/0033-3352.00112

- Kim, S., Kim, H. J., & Lee, H. (2009). An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The Case of Open. *Government Information Quarterly*, 26(1), 42-50. doi:10.1016/j.giq.2008.09.002
- Klareskov, V., & Nikolov, D. (2007). Eleven innovations in governance in the Middle East, North Africa, and Western Balkans: A Synopsis. Dalam Department of Economic and Social Affairs (Ed.). *Innovations in governance in the Middle East, North Africa, and Western Balkans: Making governments work better in the Mediterranean Region* (h. 41-52). New York: United Nations.
- Lafferty, W. M. (2004). *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lange, P., Driessen, P. P., Sauer, A., Bornemann, B., & Burger, P. (2013). Governing Towards Sustainability- Conceptualizing Modes of Governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15(3), 403-425. doi:10.1080/1523908X.2013.769414
- McLaughlin, G. C., & Kennedy, W. R. (2016). *A Guide to innovation processes and solutions for government*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Michels, A., & Graaf, L. D. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477-491. doi:10.1080/03003930.2010.494101
- Namkoong, Y. (1999). Dependency theory: Concepts, classifications, and criticisms. *International Area Studies Review*, 2(1), 121-150. doi:10.1177/223386599900200106
- Neo, B. S., & Chen, G. (2007). *Dynamic governance: Embedding culture, capabilities and change in Singapore*. Singapore: World Scientific Publishing.
- Nonaka, I., & Krogh, G. v. (2009). Tacit knowledge and knowledge conversion: Controversy and advancement in organizational knowledge creation theory. *Organization Science*, 20(3), 635-652. doi:10.1287/orsc.1080.0412
- Obama, B. (2009, January 21). *Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. [http:// obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government](http://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government)
- Okechukwu, B. O. (2012). *Ethical leadership and good governance in nigerian local governments*. Dissertation Submitted of Degree of Doctor of Philosophy, Walden University, Minnesota USA.
- Oliver, R. W. (2004). *What is Transparency?* New York: McGraw-Hill.
- Ombudsman. (2016). *Laporan Tahunan 2015*. Jakarta: Ombudsman Republik Indonesia.
- Paterson, B. L., Thorne, S. E., Canom, C., & Jillings, C. (2001). *Meta-study of qualitative health research: A practical guide to meta-analysis and meta-synthesis*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publication.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
- Pierre, J. (1995). *Bureaucracy in the modern state: Introduction to comparative public administration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Polanyi, M. (2005). *Personal knowledge: Towards a post-critical philosophy*. Oxford: Taylor & Francis-Library.
- Rajan, A. (2017). Institutional dynamics of governance reform in india (1991–2016). *Indian Journal of Public Administration*, 63(1), 41-62. doi:10.1177/0019556116689765
- Ridla, M. R., & Kusuma, B. M. (2016). Analisis Sound Governance Sebagai Upaya Meningkatkan Daya Saing Perguruan Tinggi Islam. *Jurnal Media Dakwah*, 2(2), 213-229.
- Shkabatur, J. (2013). Transparency with (out) accountability: Open government in the united states. *Yale Law & Policy Review*, 31(1), 1-66. [http:// digitalcommons.law.yale.edu/ylpr/vol31/iss1/4](http://digitalcommons.law.yale.edu/ylpr/vol31/iss1/4)
- Stiglitz, J. E. (1999). On liberty, the right to know, and public discourse: The role of transparency in public life. Dalam M. Gibney (Ed.). *Globalizing Rights: The Oxford Amnesty Lectures 1999* (h. 115-156). Oxford: Oxford University Press.

- Tholen, B. (2015). Citizen participation and bureaucratization: The participatory turn seen through a weberian lens. *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), 1-19. doi:10.1177/0020852314548152
- Tolbert, P. S. (2010, May 04). *Robert Michels and the Iron Law of Oligarchy*. <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/articles/397/>
- Transparency International. (2017, February 3). *Corruption Perception Index*. https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- United Nations. (2004). *Global governance and global rules for development in the post-2015*. New York: United Nations Publication.
- Volden, C., Ting, M. M., & Carpenter, D. P. (2008). A formal model of learning and policy diffusion. *The American Political Science Review*, 102(3), 319-332. <http://www.jstor.org/stable/27644523>
- Vries, H. d., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94(1), 146-166. doi:10.1111/padm.12209
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). Open government: Origin, development, and conceptual perspective. *International Journal of Public Administration*, 00(0), 1-16. doi:10.1080/01900692.2014.942735
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Rosch, M. (2017). Citizen and open government: An empirical analysis of antecedents of open government data. *International Journal of Public Administration*, 00(0), 1-14. doi:10.1080/01900692.2016.1263659
- World Bank. (2017, February 23). *Worldwide governance indicators 2015*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>
- Xueliana, L., & Lu, Y. (2016). The implications of state governance for effective global governance. *Social Sciences in China*, 37(4), 175-185. doi:10.1080/02529203.2016.1241504
- Yang, T.-M., Lo, J., & Shiang, J. (2015). To open or not to open? Determinants of open government data. *Journal of Information Science*, 00(0), 1-17. doi:10.1177/0165551515586715
- Zhao, S. (1991). "Metatheory, metamethod, meta-data analysis: What, why, and how?". *Sociological Perspectives*, 34(3), 377-390. doi:10.2307/1389517
- Zimmerman, B. (2014). *Transparency, sanctioning capacity, and corruption displacement: Multi-method evidence from local government in Malawi*. A dissertation submitted in Doctor of Philosophy, University of California, San Diego.
- Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2014). The negative effects of open government data—investigating the dark side of open data. *Paper dipresentasikan di Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research*. Aguascalientes, Mexico: ACM New York, NY. doi:10.1145/2612733.2612761