



**SURAT TUGAS**

Nomor: 2911/UN2.F16.D/PPM/2017

Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia dengan ini menugaskan kepada:

No	Nama	Sebagai
1.	Defny, MPM	Ketua Periset
2.	Dr.phil. Reza Fathurahman, MPP	Anggota Periset
3.	Dr.phil. Saiful Akmal	Anggota Periset
4.	Desy Hariyati, MA	Anggota Periset
5.	Julyan Ferdiansyah, S.IA	Anggota Periset
6.	Marcel Angwyn, S.IA	Anggota Periset



Kegiatan dan Periode Penugasan : 1) Turun Lapangan (*field research*) ke Provinsi DI Aceh  
18 – 21 Oktober 2017  
2) Turun Lapangan (*field research*) ke Provinsi DI Yogyakarta  
20 – 23 November 2017

Sumber Dana : Hibah Riset Professorship dan Riset Unggulan Klaster FIA UI

Surat tugas ini berlaku dengan periode penugasan tersebut diatas kecuali ada pemberitahuan selanjutnya. Apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan dalam Surat Tugas ini, maka akan dilakukan perbaikan sebagaimana mestinya.

Depok, 29 September 2017

Dekan,

Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ.  
NIP197007211997021003



**LAPORAN AKHIR  
HIBAH RISET UNGGULAN KLASTER**

***Non-Western Public Administration* Berbasis Nilai-Nilai Ke-Indonesia-an:  
Syarat Perlu dan Syarat Cukup bagi Kesuksesan Reformasi Sektor  
Publik di Provinsi Aceh dan Provinsi Yogyakarta**

**Tim Pengusul**  
**Kelompok Riset “*Policy, Governance, and Administrative Reform*”**

**DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
UNIVERSITAS INDONESIA**

**2017**

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Perkembangan reformasi sektor publik di Asia Tenggara secara umum berjalan linear dengan transformasi politik yang beraras pada demokratisasi, meski baru pada tahap proseduralnya (Berman, 2011; Hill, 2014; Kim, 2010; Wescott, Bowornwathana, Jones, 2009). Kecuali dalam kasus Singapura yang sukses mengejar keberhasilan negara-negara developmentalis Asia Timur, pada saat yang sama hal tersebut menandakan kemapanan institusi birokrasi yang berhadapan dengan kelemahan sistem politik (Pepinsky, 2009). Hal ini berimplikasi pada beberapa hal. Pertama, tatanan kelembagaan politik berada pada titik nadir instabilitasnya yang tidak hanya masih perlu mencari bentuknya yang pakem tetapi juga berkemungkinan mengalami keterbalikan ke pola rezim sebelumnya (Diamond, 2001). Kedua, arus besar perubahan ini terjadi akibat tatanan kelembagaan yang mengakar hingga level nilai dan norma dan keterlibatan aktor lama yang masih eksis menghadapi transformasi politik, misalnya yang terjadi di Indonesia (Mietzner, 2015) dan Malaysia (Ufen, 2013). Merupakan konsekuensi logis jika reformasi sektor publik mengalami tendensi ke arah resistensi yang tidak berubah dalam kurun waktu lebih dari satu dekade terakhir pascakrisis ekonomi 1997.

Beragam formula reformasi sudah diterapkan di berbagai negara guna meningkatkan kinerja aparatur pemerintahan dalam menyediakan pelayanan publik yang berkualitas. Terlepas dari keragaman metode dan pendekatan teknis, Indonesia masih berkuat pada keberlanjutan reformasi pascapergantian rezim Orde Baru (ORBA) 1998 tetapi justru terdapat peran pemimpin yang secara signifikan merintis dan mereplikasi inisiatif praktik-praktik reformasi administrasi terbaik (*best practices*) pada instansi pemerintah pusat dan pemerintahan daerah (Prasojo, Kurniawan, 2007; Holidin, Hariyati, Sunarti, 2016).

Menjadi menarik ketika menemukan bahwa karakter khas reformasi sektor publik di Asia Tenggara secara khusus cenderung mempertahankan tatanan kelembagaan yang sudah terbentuk sejak lepas dari kolonialisme. Sementara itu, pada saat yang bersamaan tipikal kepemimpinan yang berlaku dalam transformasi politik sebagian negara Asia Tenggara ini justru lebih banyak menekankan hubungan kolegial dengan bawahan dan mitra. Kinerja reformasi sektor publik kemudian didefinisi menurut tolok ukur kultur yang masih berkembang secara tradisional (Springer, 2009; Tipton, 2009).

Selain kepemimpinan, isu lain yang turut berpengaruh terhadap keberhasilan reformasi sektor publik yaitu penerapan nilai-nilai publik (*public values*) dalam rangka pencapaian visi misi organisasi, sekaligus untuk membangun kembali kepercayaan publik terhadap pemerintah

(*public trust*), yang kemudian banyak dibahas melalui pendekatan *new public management*. Isu yang berkaitan dengan *public value* merupakan isu yang sangat penting dan strategis dalam konteks tata kelola pemerintahan dan reformasi sektor publik (Van de Walle, 2006; Jorgensen & Bozeman, 2007). *Public value* inilah yang menjadi faktor pembeda yang menciptakan keunikan kondisi antara satu negara dengan negara lainnya, antara satu kota dengan kota lainnya di dalam satu negara, maupun dari satu masa ke masa yang lain. Secara sederhana, *public value* inilah yang merefleksikan rangkaian ekspektasi para anggota masyarakat terhadap institusi-institusi sektor publik.

Urgensi pembentukan *public value* juga berkaitan erat dengan masih tingginya kasus korupsi di beberapa negara di Asia Tenggara. Kecuali Singapura yang yang dipersepsikan “bersih dari korupsi” dan Malaysia yang juga dipersepsikan relatif bersih, negara-negara di Asia Tenggara yang lain masih berlutut dengan tingginya kasus korupsi sehingga menghasilkan Indeks Persepsi Korupsi yang rendah (Transparansi Internasional, 2016). Dalam bukunya mengenai upaya pemberantasan korupsi di negara-negara Asia, Quah (2011), mengungkapkan mengenai keterkaitan antara korupsi dan tata kelola pemerintahan (*governance*). Menurut Quah (2011: 440), hubungan antara korupsi dengan tata kelola pemerintahan sangat tergantung pada posisi korupsi apakah sebagai variabel independen atau sebagai variabel dependen. Sebagai variabel independen, Quah (2011) menyatakan korupsi berpengaruh terhadap tata kelola pemerintahan di sebuah negara. Artinya, upaya pemberantasan korupsi merupakan prasyarat yang diperlukan namun tidak memadai untuk menghasilkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Sebaliknya, jika korupsi dilihat sebagai variabel dependen, maka korupsi merupakan konsekuensi serius dari tata kelola pemerintahan yang buruk (*poor governance*) di sebuah negara.

Upaya pemberantasan korupsi sudah banyak dilakukan di negara-negara di Asia Tenggara melalui kebijakan dan strategi masing-masing. Sebagai contoh di Indonesia, upaya tersebut sudah dimulai sejak tahun 2003 dengan pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi. Beberapa negara lain pun memiliki strategi yang serupa, seperti di Singapura. Namun demikian, salah satu faktor penting yang menjadi catatan selama ini yaitu masih minimnya keterlibatan masyarakat dalam upaya pemberantasan korupsi. Sebagian besar program-program yang dijalankan masih bersifat *top-down* tanpa adanya keterlibatan yang signifikan dari aktor di luar pemerintah, misalnya *Civil Society Organization* (CSO). Isu penggunaan TI dalam sektor publik juga mengemuka seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat akan transparansi dan kemudahan akses informasi, serta efisiensi dan efektivitas bagi pemberian kualitas layanan sehingga penerapan *E-Government* menjadi kebutuhan mendesak (Yusuf, 2008).

Perkembangan *E-Government* di negara-negara di Asia Tenggara sangat bervariasi. Studi yang dilakukan oleh United Nations tahun 2003 - 2016 menunjukkan variasi tersebut. Singapura sebagai negara dengan perkembangan TI paling pesat di kawasan Asia Tenggara memiliki kematangan *E-Government* yang lebih tinggi dibandingkan dengan negara lain di kawasan tersebut. Strategi pengembangan *E-Government* dilakukan sejak 1980 sampai saat ini (eGov2015) menuju *Collaborative Government*, dimana pemerintah berperan sebagai *facilitator* dan *enabler* untuk berkolaborasi dengan sektor publik, swasta dan masyarakat dalam membuat pencapaian inovasi yaitu *new solutions, new businesses, and new wealth* (United Nations, 2017). Selanjutnya adalah Malaysia yang mendapat dukungan kuat dari segi finansial, institusi dan legal, wacana pembangunan *E-Government* telah dimulai dari tahun 1996-2020. Untuk mendukung 12 *National Key Economic Areas* (NKEA), strategi pembangunan *E-Government* fokus kepada peningkatan aksesibilitas, kecepatan dan transparansi layanan pemerintahan. Adapun negara lainnya yaitu Indonesia, Filipina, Thailand, dan Vietnam memiliki tingkat kematangan *E-Government* yang serupa. Master Plan di masing-masing negara tersebut difokuskan untuk pada pentingnya kolaborasi, interoperabilitas, saling berbagi layanan, dan *Open-Government*.

Selain perkembangan TI, berbagai formula reformasi yang ditawarkan oleh sejumlah lembaga terutama International NGO turut berpengaruh terhadap pelaksanaan reformasi sektor publik di beberapa negara. Beragam formula yang ada seolah ingin menciptakan semacam standar global reformasi sektor publik yang justru seringkali tidak sesuai dengan kondisi di masing-masing negara. Ketidaksesuaian formula reformasi yang kemudian berpengaruh terhadap berbagai aspek, seperti pertumbuhan ekonomi. Pernyataan ini didukung oleh sebuah kajian yang dilakukan oleh Quibra (2006) yang menunjukkan bahwa negara-negara dengan tatakelola yang baik (*surplus governance*) memiliki pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah daripada negara-negara dengan tatakelola yang rendah (*deficit governance*). Lebih jauh lagi, tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata negara dengan tatakelola yang baik bahkan tidak sampai setengah dari tingkat pertumbuhan negara-negara dengan tatakelola yang rendah.

## **I.2 Tujuan**

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Memetakan perkembangan reformasi sektor publik di Indonesia, terfokus pada dua daerah yang dianggap merepresentasikan potensi *non-western public administration* (NWPA).
2. Menganalisis kekhasan nilai-nilai lokal yang berpengaruh terhadap reformasi sektor publik di masing-masing daerah di Indonesia.

3. Menemukan strategi alternatif dalam mengelola reformasi sektor publik berdasarkan nilai-nilai lokal ke-Indonesia-an.

Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, penelitian akan dilakukan selama tiga bulan: September, Oktober, dan November 2017 di kedua daerah yang dianggap merepresentasikan potensi *non-western public administration* (NWPA), yakni Provinsi Aceh dan Provinsi Yogyakarta. Kedua daerah tersebut dipilih dengan pertimbangan kekhasan nilai-nilai lokal yang dinilai berpengaruh terhadap perkembangan reformasi sektor publik. Aspek yang akan diteliti dari keenam negara yaitu variabel-variabel utama dalam reformasi sektor publik yang terfokus pada sistem akuntabilitas kinerja pemerintahan daerah.

## BAB 2

### TINJAUAN LITERATUR

Usulan penelitian ini merupakan sebuah upaya untuk merespon studi-studi sebelumnya yang mempersoalkan rendahnya tingkat kesuksesan reformasi sektor publik di berbagai belahan dunia (lihat, misalnya, Polidano, 2001). Sejumlah pakar dan peneliti di bidang manajemen publik melihat adanya sebuah kebutuhan untuk mengkaji kembali efektivitas dari konsep manajemen publik baru (*new public management*) yang dianggap berpotensi mengalami benturan dengan nilai-nilai budaya lokal (Harrow & Wilcocks, 1990; Kanter dkk, 1992). Kami mengasumsikan bahwa, khususnya pada konteks negara-negara Asia Tenggara, prinsip-prinsip manajemen publik baru mengabaikan nilai-nilai lokal di setiap negara yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sikap dan perilaku aparatur pemerintah. Sebagai konsekuensi, laju reformasi sektor publik pun menjadi terhambat. Penelitian ini mencoba untuk mengklarifikasi asumsi tersebut guna memperoleh sebuah pemahaman yang lebih baik sebagai landasan untuk mengembangkan strategi reformasi sektor publik di negara-negara Asia Tenggara secara lebih khusus di Indonesia.

Kegiatan penelitian yang kami usulkan merupakan kelanjutan dari berbagai hasil kegiatan penelitian yang telah kami lakukan di dalam klaster riset “PGAR” (*Public Administration, Governance, dan Administrative Reform/Administrasi Publik, Tata Kelola Pemerintahan, dan Reformasi Sektor Publik*), Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Indonesia (FIA UI) selama lima tahun terakhir baik secara mandiri maupun bekerjasama dengan sejumlah mitra terkait (termasuk institusi pemerintahan, lembaga riset, dan mitra lokal/internasional) di ranah penelitian sektor publik.

Pada tahun 2014, kami melakukan sebuah studi bertajuk “Pelebagaan *Democratic Governance* dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah: Studi terhadap Provinsi D.I Yogyakarta, Bali, Papua, Bengkulu, Sulawesi Utara, dan Maluku Utara” yang bertujuan melihat proses pelembagaan prinsip-prinsip *democratic governance* pada pemerintahan provinsi di Indonesia terutama dalam peran sentralnya dalam kerangka *vertical governance* baik dengan pemerintah pusat maupun daerah. Studi di lakukan dengan membandingkan kondisi pada provinsi dengan indeks *good governance* tinggi dan rendah untuk memperoleh gambaran komprehensif terhadap kualitas demokrasi dan *good governance* di Indonesia.

Pada tahun 2015, kami mencoba melakukan kajian yang lebih mendalam tentang implementasi dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), khususnya mengenai upaya untuk membangun sistem merit dalam reformasi kepegawaian, di tingkat pusat dan daerah. Adanya resistensi dan konflik internal di dalam institusi pemerintahan

menjadi latar belakang penelitian yang kami lakukan di tahun 2015. Adapun fokus perhatiannya berkaitan dengan empat pertanyaan penelitian berikut: 1) “Bagaimana persepsi pemerintah pusat dan daerah atas prinsip merit dalam pengelolaan ASN?”; 2) “Bagaimana kesiapan pemerintah pusat dan daerah dalam melaksanakan prinsip merit sebagaimana UU ASN?”; 3) “Faktor-faktor apa saja yang membentuk kesiapan pelaksanaan merit sistem UU ASN?”; dan 4) “Bagaimana *strategic response* yang dipraktekkan oleh pemerintah sub nasional untuk mewujudkan prinsip merit dalam pengelolaan ASN?”.

Selanjutnya pada tahun 2016 kami melakukan penelitian mengenai kepemimpinan sektor publik di Indonesia yang menghasilkan dua buah paper berjudul “*Leadership That Matters for Public Sector Reform: The Indonesian Way*” (Prasojo & Holidin, 2016; dalam proses cetak) dan “*Leadership and Management Development in Asian Countries: Cases from Indonesia*” (Prasojo & Holidin, 2016; dalam proses cetak). Kemudian di tahun ini (2017) kami sedang mengadakan penelitian mengenai tema kepemimpinan dan inovasi dalam sektor publik di dua pemerintah kabupaten yang dianggap sebagai daerah inovatif di Indonesia. Penelitian ini menggunakan kacamata analisa yang dikembangkan oleh Nonaka & Takeuchi (2011) tentang *Phronetic Leadership* yang diklaim oleh penulis sebagai konsep kepemimpinan yang dapat diandalkan untuk diterapkan di kawasan asia. Berdasarkan studi mendalam yang mereka lakukan terhadap sejumlah pemimpin tertinggi (CEO) dari perusahaan-perusahaan terkemuka di dunia, ia menemukan adanya sebuah kesamaan karakteristik menguraikan enam karakteristik pemimpin yang unggul di era perubahan seperti saat ini. Karena studi tersebut dilakukan di ranah sektor privat, penelitian ini mencoba untuk melihat sejauh mana konsep tersebut cukup aplikatif untuk diterapkan di ranah sektor publik: “Bagaimana peran kepala daerah dalam melakukan transformasi organisasi di sektor publik?”.

Mengacu kepada sejumlah penelitian yang kami paparkan di atas, maka kami mencoba untuk melihat lebih jauh bagaimana nilai-nilai lokal di Indonesia menginspirasi para aktor kunci di sektor publik dan bagaimana nilai-nilai tersebut mempengaruhi tingkat keberhasilan atau kegagalan reformasi sektor publik di masing-masing negara. Penelitian ini, secara khusus, merupakan kelanjutan dari upaya yang kami rintis melalui kerjasama dengan sejumlah institusi pendidikan di Asia Tenggara dan Korea pada tahun 2011-2016 untuk melihat lebih jauh bagaimana reformasi sektor publik diterapkan di Indonesia.

Penelitian ini secara komprehensif akan mengkaji reformasi sektor publik yang terjadi di Provinsi Aceh dan Provinsi Yogyakarta melalui 4 fokus pada sistem akuntabilitas kinerja pemerintahan daerah. Kekhasan nilai di masing-masing daerah juga perlu ditelaah secara lebih mendalam untuk mendapatkan gambaran yang lebih utuh mengenai persamaan dan perbedaan model dan strategi reformasi sektor publik di negara-negara yang menjadi objek penelitian.



Dalam reformasi sektor publik, kepemimpinan (*leadership*) jamak dihubungkan secara relatif dengan modalitas kelembagaan, khususnya dalam bentuknya berupa formal organisasi. *Leaders* dapat mengkompensasi celah kelembagaan dan menciptakan *conjecture* terhadap lembaga merupakan bagian tak terpisahkan dari suatu kerangka kelembagaan yang memberikan ruang negosiasi bagi para aktor inovatif dalam menciptakan nilai dan norma, aturan formal dan kesepakatan informal (Ebner, 2008). Dalam konteks reformasi sektor publik, hubungan komplementer antara *leadership* dan *institutional setting* seperti itu terdapat dalam diskursus *embedded autonomy* yang dicetuskan Evans (1995). Sekalipun *leadership* tidak secara eksplisit disebutkan sebagai salah satu dari keempat *administrative reform trajectories* yang diulas Pollitt dan Bouckaert (2011): organisasi, sumber daya manusia, keuangan, dan kinerja. Namun, kajian komparatif antarnegara ini diulas dalam kerangka interaksi kelima fitur kunci sistem administrasi yang salah satunya berkenaan dengan *leadership*, yakni hubungan antara pimpinan birokrasi (*mandarin*) dan pimpinan politik (*minister*) dalam sebuah organ administrasi. Saat ini, setidaknya terdapat tiga arus utama model kepemimpinan: *transactional*, *transformational*, dan *phronetic* atau *ambidextrous* (Judge dan Picollo, 2004; Nonaka dan Takeuchi, 2011; Parry dan Proctor-Thomson, 2002; Tuan, 2017).

Terkait dengan kerangka hukum dan upaya pemberantasan korupsi, berdasarkan studi yang dilakukan oleh Quah (2011), dapat diidentifikasi bahwa upaya pemberantasan korupsi di 10 negara Asia (Jepang, India, Philipina, Taiwan, Singapura, Hong Kong SAR, Thailand, Korea Selatan, Indonesia, dan Mongolia) dilakukan dengan menggunakan 3 pola, yaitu 1) bergantung pada undang-undang anti korupsi, namun tidak ada Badan Pemberantasan Korupsi yang menerapkan undang-undang ini; 2) melibatkan kombinasi undang-undang antikorupsi dan beberapa Badan Pemberantasan Korupsi; serta 3) melibatkan penerapan undang-undang antikorupsi komprehensif oleh satu Badan Pemberantasan Korupsi. Efektivitas dari pola ke-3 tersebut menurut Quah sangat ditentukan oleh kemauan politik (*political will*) dari pimpinan negara serta konteks kebijakan (*policy context*) yang menguntungkan. Konteks kebijakan menurut Quah mengacu kepada aspek geografis, historis, ekonomi, demografis, dan politik dari suatu negara yang mempengaruhi sifat, gaya perumusan dan implementasi kebijakan publik.

Dalam kerangka nilai-nilai publik, Samaratunge & Wijewardena (2009) berpendapat bahwa upaya pembentukan *public values*, khususnya di negara-negara berkembang, membutuhkan setidaknya dua hal, yaitu pemberian otoritas yang kuat kepada pemerintah dan kapabilitas operasional yang memadai. Heinemann & Tanz (2008) menemukan bahwa kepercayaan publik merupakan sebuah prasyarat kondisi yang memungkinkan reformasi sektor publik dilaksanakan dengan baik. Temuan tersebut sejalan dengan studi yang dilakukan oleh

Bjornskov (2010) yang menekankan bahwa persepsi masyarakat akan kehadiran politisi dan birokrat yang jujur serta tingkat tanggapan politik terhadap tuntutan masyarakat, khususnya pada masyarakat yang memiliki tingkat kepercayaan publik yang tinggi, akan mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

### BAB 3

## METODE PENELITIAN

*Pendekatan Penelitian.* Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk menggali mengapa reformasi tata kelola pemerintahan di negara-negara Asia Tenggara menghasilkan variasi pola dan hasil yang tercermin dari kelembagaan tata kelola pemerintahan itu sendiri. Untuk itu kajian akan berupaya untuk menemukan dan menjelaskan faktor/kondisi yang diperlukan (*necessary condition*) dan faktor/kondisi yang mencukupi (*sufficient condition*) dalam konteks politik-administratif di masing-masing Provinsi Aceh dan Provinsi Yogyakarta.

*Metode Penelitian:* Studi Kasus (*Within-Case Study*) dan Studi Perbandingan (*Cross-Case Study*). Studi kasus ditujukan untuk mengkaji pola dan hasil reformasi tata kelola pemerintahan di masing-masing negara Asia Tenggara dengan menfokuskan pada hubungan resiprokal antara nilai, peran pemimpin (*actor*), dan relasi antara pemangku kepentingan (DPR, Pemerintah, Lembaga Non Pemerintah, termasuk mitra pembangunan luar negeri) dalam kerangka kelembagaan yang melingkupinya (*veto arena*) (Immergut, 1998). Isu utama yang terkait dengan reformasi tata kelola pemerintahan tersebut adalah akuntabilitas yang menitikberatkan pada pemberantasan korupsi; transparansi dengan titik berat pada pelebagaan *e-government*; dan partisipasi yang mengetengahkan peranan lembaga non pemerintah dan mitra pembangunan luar negeri dalam proses reformasi (Gerring 2007; Khan and Van Wynsberghe 2008).

Sementara itu, studi perbandingan ditujukan untuk mengungkap mengapa reformasi tata kelola pemerintahan di kedua provinsi menciptakan variasi pola dan hasil. Perbandingan diarahkan untuk menemukan dan menjelaskan determinasi *necessary condition* dan *sufficient condition* dalam proses reformasi tersebut. Kedua kelompok faktor determinan tersebut akan terungkap melalui studi kasus di masing-masing daerah. Melalui kajian perbandingan akan dianalisa mengapa dan bagaimana faktor-faktor determinan tersebut membentuk pola dan hasil reformasi tata kelola pemerintahan (Gerring 2007; Khan and Van Wynsberghe 2008).

*Metode Analisa: Process Tracing Method.* Menurut Goerge dan Bennet (2005) process tracing method memiliki keunggulan untuk menjawab *the equifinality problem* yaitu keterkaitan atau tumpang tindih faktor-faktor determinan dalam membentuk faktor hasil/dampak pada proses kausalitas (*causal chain* dan *causal mechanism*). Dengan metode analisa ini maka proses kausalitas tersebut tercermin dalam kompleksitas hubungan resiprokal antara nilai, peran kepemimpinan (*actor*), dan relasi antara pemangku kepentingan dalam kerangka *veto arena* dapat ditelusuri secara terperinci. Pengungkapan proses kausalitas tersebut juga bertujuan untuk menemukan *necessary condition* dan *sufficient condition* baik dalam kerangka studi kasus

masing-masing negara Asia Tenggara maupun studi perbandingan antara negara (George and Bennett 2005; Falletti 2009).

Selain langkah-langkah metode penelitian, penelitian ini juga menggunakan *theoretical framework* yang dielaborasi dari berbagai studi terhadap selama satu dekade terakhir. Berbagai studi kontemporer tersebut memperlihatkan kompleksitas dan perkembangan reformasi sektor publik yang dilakukan oleh berbagai negara di negara-negara Asia dan Afrika. Ada benang merah yang dapat dilihat dari hasil studi para pakar seperti Grindle (2004;2007), Kim (2010), Painters and Peters (2010) dan Drechsler (2015), yaitu penyelenggaraan administrasi publik (*termasuk reformasi sektor publik*) sangat erat kaitannya dengan konteks lokal dan konsep-konsep administrasi publik yang berasal dari barat berinteraksi dengan nilai-nilai yang ada di suatu negara sehingga menghasilkan berbagai varian praktik-praktik reformasi sektor publik.

Lebih lanjut, Painters and Peters (2011) menemukan dan mengkalsifikasi tradisi-tradisi administrasi publik di berbagai belahan dunia menjadi 9 golongan tradisi, yaitu: *Anglo American, Napoleonic, Germanic, Scandinavia Tradition, Latin America, Postcolonial Sout Asia and Africa, East Asian, Soviet dan Islamic*. Sementara itu, dari sisi paradigma ilmu administrasi publik, Dreschler (2015) mengajukan 2 paradgima lain selain *Western Public Administration*, yaitu *Confusianism Public Administration* dan *Islamic Public Administration*. Berdasarkan hasil temuan dan perkembangan paradigma dan konsep ilmu administrasi tersebut, penelitian ini dengan menggunakan pendekatan kualitatif serta metode Studi Kasus (*within-case study*) dan Studi Perbandingan (*cross-case study*) akan mengidentifikasi pola dan kekhasan reformasi sektor publik dar negara-negara di Asia Tenggara, memformulasikan *necessary and sufficient condition*, merumuskan strategi alternatif dalam mengelola reformasi sektor publik berdasarkan nilai-nilai yang hidup di Indonesia, merekontekstualisasi konsep reformasi sektor publik yang lebih sesuai dengan Indonesia dan memberikan masukan bagi strategi reformasi publik pada tingkat pemerintahan daerah.

**Tabel 1. Peta Kajian Terdahulu**

<b>Penelitian</b>	Good Enough Governance Revisited	Public Sector Reform in ASEAN Countries dan South Korea	Tradition and Public Administration	Paradigm of Non-Western Public Administration and Governance
<b>Peneliti</b>	Merilee S. Grindle	Pan Suk Kim (Ed)	Martin Painter dan B. Guy Peters	Wolfgang Drechsler
<b>Tahun</b>	2007	2010	2010	2015
<b>Teori dan Konsep</b>	Public Sector Reform, Good Governance	Public Sector Reform, Civil Service Reform, Leadership, Decentralization	Public Administration, Values, Tradition, Institution	Non-Western, Islamic, Confusionism Public Administration
<b>Metode</b>	Kualitatif	Kualitatif	Kualitatif	Konstruktivisme
<b>Hasil</b>	Terlepas dari kesamaan persepsi mengenai pentingnya tata kelola pemerintahan yang baik ( <i>good governance</i> ), masih terdapat pertanyaan yang belum terjawab mengenai institusi-institusi apa yang paling berperan dan jenis intervensi apa yang memiliki	Ditemukan sejumlah isu menantang dalam Reformasi Sektor Publik yang diimplementasikan di berbagai negara ASEAN, diantaranya adalah reformasi kepegawaian, korupsi, desentralisasi dan pemerintahan daerah, perencanaan strategik untuk pembangunan.	Praktik administrasi publik di negara-negara Asia dan Afrika tidak berada dalam kondisi ruang yang vakum, tetapi berada dalam ruang yang dinamis dan berinteraksi dengan nilai-nilai yang ada di negara-negara Asia dan Afrika. Nilai-nilai tersebut mempengaruhi praktik-praktik administrasi publik di negara-negara Asia dan Afrika.	Selama ini, sudut pandang administrasi publik secara global cenderung dipahami secara sempit sebagai <i>Western Public Administration</i> . Padahal, setidaknya terdapat dua paradigma lain, yaitu <i>Islamic Public Administration</i> dan <i>Confusionism Public Administration</i> .

**Tabel 2. Jadwal Pelaksanaan Kegiatan (2017)**

Kegiatan	September				Oktober				November			
	1	2	3	4/5	1	2	3	4/5	1	2	3	4/5
1. Tinjauan Literatur Lanjutan	■	■										
2. Penyusunan dan Pengujian Instrumen Penelitian			■	■								
3. Persiapan Riset di Lapangan			■	■								
4. Pelaksanaan Riset di Lapangan					■	■	■					
5. Pengolahan Data							■	■				
6. Penyusunan Analisis								■	■			
7. Penulisan Artikel Jurnal									■	■		
8. <i>Submission</i> Artikel Jurnal											■	
9. Penyusunan Laporan												■
10. Penyampaian Laporan												■

## **BAB 4**

### **ANALISIS**

#### **4.1. Non-Western Public Administration sebagai Upaya Menutup Kelemahan Institusional**

Penyelenggaraan pemerintahan dan perubahan atau reformasi birokrasi di negara-negara dunia ketiga menjadikan model, pola, bentuk western public administration sebagai rujukan praktik. Hal tersebut tak terlepas dari sumbangsih tinjauan literatur akademik, paralel dengan advokasi kebijakan dan resep kebijakan pembangunan yang dipersyaratkan lembaga-lembaga donor internasional. Sekalipun transfer kebijakan model ini menyebabkan kesenjangan manifestasi model, pola, dan bentuk antara yang dipraktikkan negara-negara rujukan dan negara-negara peniru/penerima, dengan penekanan bahasan dalam literature pada aspek determinasi spesifikasi konteks masing-masing negara, remarkably ternyata sedikit yang membahas alternatif cara memandang public administration yang berlawanan dengan global western model menurut proses perubahan kelembagaan pada rentang kesejarahan negara-negara tersebut.

Persoalan kesenjangan (gap) kelembagaan antara negara-negara Barat yang public administration-nya dijadikan rujukan dan konteks spesifik negara-negara dunia ketiga merupakan ketidakterhubungan perjalanan sejarah, bahwa negara-negara peniru/penerima ini tidak mengalami alur perkembangan sejarah dan landasan kultur sebagaimana yang ada pada negara-negara Barat rujukannya tersebut (Welch and Wong, 1998). Jika tesis ini didudukkan dalam konteks negara-negara dunia ketiga, dapat dipahami bahwa konteks perjalanan sejarah pembentukan dan pembangunannya tak terlepas dari interaksi secara dinamis antara nilai-nilai kontekstual berdasarkan sejarah pembentukan negara beserta kearifan hidup masyarakatnya dan nilai-nilai beserta sistem pemerintahan yang diwariskan dari negara-negara penjajahnya (...). Kesadaran pada titik kulminasi mutakhir pada akhirnya tidak hanya memelihara kebutuhan distinctive value bagi keberadaan public administration yang sesuai dengan konteks spesifik negara-negara dunia dan ketiga tadi tetapi juga mengedepankan sebuah tesis yang menstrukturisasi ulang kelembagaan public administration berdasarkan kemapanan secara heterodoks ke dalam dua paradigma independen selain western public administration, yaitu Chinese public administration dan Islamic public administration (Drechsler, 2014; Painter and Peters, 2010). Sekalipun perbedaan konteks antarnegara disebutkan sebagai determinan bagi variasi paradigma western and nonwestern public administration, Drechsler (2015) tidak secara decisive menyebutkan posisi paradigma nonwestern public administration sebagai alternatif yang lebih baik atau lebuah buruk bagi manifestasi good governance. Seturut dengan kegamangan ini,

bagi Mahbubani (2013) dalam perspektif yang cenderung postmodern, nilai-nilai western dan nonwestern keduanya tidak merupakan racikan komposisi penyelenggaraan good governance. Ini yang menjelaskan fenomena yang tidak sedikit transfer resep kebijakan dan replikasi best practice penyelenggaraan good governance gagal diimplementasikan oleh dan pada negara-negara dunia ketiga (Brömle, 2012) sehingga pendekatan yang lebih terkontekstualisasi dan bertumbuh secara iterative menjadi penting untuk diberlakukan (Andrews, 2013).

Jika ditelisik lebih mengerucut, kegamangan transfer kebijakan dan peniruan governance model tampak kentara pada aspek akuntabilitas yang sangat prinsipil dalam penyelenggaraan democratic governance tetapi sekaligus ambigu disebabkan ketiadaan working definition yang mapan bagi realisasi praktiknya; mengandung konsep-konsep yang saling berkontestasi satu sama lain (Brandsma and Schilleman, 2012). Ditambah dengan pengelolaan ekspektasi pemangku kepentingan, baik di lingkungan internal maupun eksternal pemerintah, sebagai hal mendasar dalam realisasi proses akuntabilitas (Dubnick and Romzek, 1998), ambiguitas tadi memunculkan celah konsep bagi pengembangan paradigm nonwestern public administration yang beraras pada nilai-nilai domestic dan implikasi perkembangan sejarah pembentukan dan pembangunan negara-negara dunia ketiga. Konvergensi manifestasi akuntabilitas di negara-negara-negara dunia ketiga pascapenajahan pada akuntabilitas yang semula berkembang berdasarkan paradigma neo-liberal bertemu dengan perubahan antarvariasi paradigma dalam global western public administration tadi yang mengalami semacam accountability gap (Haque, 2000). Jika merujuk pada acara pemerintah Indonesia menerapkan reformasi sektor publik dengan acuan resep dan patok banding praktik internasional, konsekuensi logis dari kejadian ini lebih lanjut adalah defisiensi kelembagaan pada penyelenggaraan governance di negara-negara dunia ketiga tadi (Holidin, 2017).

Hasil riset ini tidak bermaksud menawarkan diskursus lebih lanjut mengenai pengembangan public administration negara-negara dunia ketiga menemukan model, pola, dan bentuk penyelenggaraan governance untuk kemudian memunculkan variasi baru nonwestern public administration. Artikel ini ditulis lebih bermaksud mengeksaminasi cara negara-negara dunia ketiga yang secara iterative berinteraksi dengan defisiensi kelembagaan pada ranah pelaksanaan akuntabilitas dalam proses iterative tersebut. Dari sini penawaran opsi pendekatan postmodern dalam membaca tata kelola pemerintahan negara-negara dunia ketiga tanpa indikator governance a la Barat (Drechsler, 2017) menjadi tak terlalu relevan—untuk tidak menyebutnya tanpa opsi sama sekali.

Untuk membuatnya manageable, selanjutnya diulas fitur kelembagaan akuntabilitas publik di Indonesia sebagai suatu emerging country yang mengalami kontestasi antara warisan model



administrasi publik pascapenajahan, perubahan administrasi dengan acuan anglo-american model, serta variasi subsistem administrasi publik pada tingkat daerah berbasis nilai-nilai lokal masing-masing, khususnya Provinsi Aceh dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Bagian selanjutnya mengulas perjalanan sejarah secara brief kedua provinsi ini sejak masa pascakemerdekaan hingga era reformasi dan mencoba menemukan critical conjuncture yang mengakibatkan perubahan pada fitur kelembagaan akuntabilitas publik saat ini. Dari titik ini, ulasan selanjutnya mengarah pada pengujian argumentasi yang dikemukakan di atas hingga diakhiri dengan bagian conclusion.

#### **4.1.1. Fitur Kelembagaan Akuntabilitas Pemerintah Provinsi**

Fitur kelembagaan akuntabilitas pemerintah provinsi bertalian dengan tiga aspek. Pertama, kerangka desentralisasi kewenangan di bawah kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Kedua, sistem akuntabilitas kinerja pemerintah yang diimplementasikan pemerintah pusat atas seluruh kementerian/lembaga pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Ketiga, nilai-nilai lokal yang berkembang di kedua provinsi.

Desentralisasi politik atau devolusi menguat dalam bentuk kebijakan otonomi daerah setelah pergantian rezim dari Orde Baru ke Orde Reformasi. Mengejawantahkan demokrasi lokal sebagai antitesis efisiensi struktural semasa Orde Baru berkuasa, pemerintahan daerah di era reformasi, khususnya pemerintah kabupaten/kota diberi kewenangan lebih luas dalam mengatur dan mengurus aspek-aspek perencanaan pembangunan, pendapatan dan belanja daerah, mengelola sumber daya manusia, serta penyediaan sarana dan pembangunan prasarana. Berdasarkan rasionalitas keterbatasan kapasitas daerah dalam mengelola kewenangannya tersebut, terjadi tarik-menarik lokus kewenangan mengatur dan mengurus antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah yang mengarah pada peran pemerintah pusat dan pemerintah provinsi yang lebih besar. Di luar tetapi masih terkait dengan isu ini, sebagian provinsi diberi kekhususan dan keistimewaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, menurut aspirasi dan nilai-nilai lokal yang dianut. Dua di antaranya adalah Provinsi Aceh (Aceh) dengan keleluasaan menerapkan syariah sebagai hukum positif dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang memelihara basis keraton dengan Sultan Yogya sebagai gubernur tetap tanpa proses pemilihan, satu-satunya provinsi yang mendapat pengecualian di luar rezim pemilihan umum gubernur se-Indonesia. Isu pemilihan ini merupakan salah satu pembeda sangat kentara antarkedua provinsi. Dibandingkan DIY yang tidak menyelenggarakan pemilihan gubernur tapi hanya pemilihan bupati/walikota dalam wilayah yurisdiksinya—sesuatu yang dapat dianggap bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi Barat, Aceh justru mengakomodasi kegiatan

pemilihan pada level provinsi dan kabupaten/kota, bahkan proses yang dapat dianggap sesuai dengan nilai-nilai Barat sebagai demokratis ini mengalami pendalaman (*deepening*) melalui pembukaan ruang kontestasi bagi partai-partai politik lokal; sama sekali tidak dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip musyawarah dalam Islam.

Seiring dengan tarik-menarik kewenangan di atas, pemerintah pusat berkepentingan dalam mengantisipasi variasi tingkat kinerja pembangunan antardaerah agar lebih terkoordinasi dan berkontribusi positif secara agregat pada tingkat nasionalnya. Beranjak dari titik ini pemerintah pusat melanjutkan pemberlakuan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) yang kini menjadikan capaian sasaran strategis intra- dan antarinstansi pada berbagai level pemerintahan dengan tetap mengacu pada capaian sasaran pembangunan nasional. Ini merupakan kelanjutan adopsi *western public administration* ke dalam sistem administrasi Indonesia melalui berbagai strategi dan instrumen reformasi sektor publik yang dibangun atas dasar masukan resep dari lembaga-lembaga mitra pembangunan internasional dan advokasi kebijakan berbagai lembaga *think-tank*. Untuk menjadikannya bekerja, akuntabilitas di kedua provinsi diwujudkan juga dengan penataan kelembagaan struktur pembuatan kebijakan dan perimbangan kekuasaan. Hal ini bisa di Aceh melalui pelibatan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh sebagai *council* (wadah perwakilan) secara politik bersama Wali Nanggroe sebagai dewan adat yang melakukan kontrol dan masukan terhadap kekuasaan Gubernur Aceh. Dalam konteks DIY, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD, lembaga formal dengan terminologi sesuai hukum positif nasional) sebagai *council* bersama *Parampara Praja* sebagai majelis (*assembly*) adat dan *nonadat* dalam kontrol terhadap kekuasaan Gubernur DIY yang merupakan Sultan Yogya dengan institusi keraton di bawahnya.

Nilai-nilai lokal yang mendasari strukturisasi kelembagaan akuntabilitas antarkedua provinsi sangat berbeda satu sama lain. Berbeda dengan masyarakat Aceh yang mengasosiasikan adat secara ketat dengan syariah, masyarakat DIY memandang adat sebagai representasi nilai-nilai Jawa yang tidak serta-merta terasosiasikan dengan syariah.

Manifestasi nilai-nilai lokal di Aceh merupakan nilai-nilai syariah yang telah *embedded* dalam nilai-nilai adat sehingga keduanya tidak diperlukan secara diferensiatif apalagi dikotomis. Implikasinya ke dalam basis nilai yang dijadikan acuan Wali Nanggroe Aceh yang mewakili norma adat dalam interaksinya dengan Gubernur Aceh pada akhirnya juga merupakan penggunaan nilai-nilai syariah. *Embeddedness* dalam nilai-nilai syariah sebagai rujukan hukum positif ini direpresentasikan juga melalui rekomendasi Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) Aceh. Rujukan ini didasarkan atas kesepakatan antara Wali Nanggroe, MPU, dan Gubernur Aceh atas pilihan-pilihan *fiqhiyah* tertentu —sebuah ilmu yurisprudensi Islam yang dengan metode

tertentu menghasilkan putusan hukum yang workable dari al-Quran dan as-Sunnah sebagai dua sumber hukum utama—yang diformalisasikan sebagai hukum positif dalam bentuk *qanun* yang ekuivalen dengan peraturan daerah (perda).

Nilai-nilai lokal di DIY didiferensiasikan dari nilai-nilai syariah sekalipun artefaknya terlihat, seperti penempatan masjid, penamaan gelar sultan, institusi Parampara Praja ekuivalen dengan *majelis syura* atau *ahlul hilli wal aqdi* dalam terminologi Tata Negara Islam, misalnya menurut terminologi Al-Mawardi (...) atau Al-Qaradhawy (...).

Berdasarkan Perdais yang dimiliki oleh Provinsi DIY, maka terdapat beberapa lembaga atau badan yang berbeda dengan struktur pemerintahan daerah pada umumnya. Salah satu lembaga yang menjadi sorotan, adalah keberadaan Parampara Praja. Parampara Praja, sebagaimana termuat dalam Perdais adalah lembaga non struktural yang mempunyai tugas dan fungsi memberikan pertimbangan, saran dan pendapat kepada Gubernur. Lembaga ini beranggotakan 7-8 orang, yang kemudian dilantik oleh Gubernur atas preferensi Gubernur. Anggota Parampara Praja ini dimaksudkan juga sebagai alat pengawasan bagi Gubernur (dalam hal ini “mengawasi” kinerja Sultan) dengan cara memberikan pertimbangan atau saran kepada Gubernur. Hal ini juga diungkapkan oleh Anggota Komisi X DPRD Provinsi DIY, yang menyatakan,

*“Benar Mas, sekarang sudah ada pengawas Sultan. Ya Parampara Praja itu. Biasanya dipilih dari berbagai kalangan, sehingga bisa meng-kontra pendapat Sultan, atau memberikan masukan agar pemikiran Sultan juga kaya, tidak berdasar pada satu pemikiran saja”* (Hasil wawancara dengan X, Anggota Komisi DPRD Provinsi DIY, 2017)

Keberadaan Parampara Praja memberi atmosfer yang berbeda mengenai akuntabilitas di Provinsi DIY. Dengan adanya kekuasaan sultan yang masif dan didukung oleh berbagai peraturan perundangan, memungkinkan terjadinya berbagai penyelewengan atau penyalahgunaan kekuasaan. Keberadaan Parampara Praja menjadi “benteng” bagi resiko penyalahgunaan kekuasaan oleh Sultan. Anggota Parampara Praja yang terdiri dari berbagai kalangan memungkinkan adanya mekanisme pengawasan bagi kekuasaan sultan.

Selain Parampara Praja, fitur keistimewaan lain yang dimiliki oleh DIY adalah Dana Keistimewaan. Semenjak berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi DIY diberikan Dana Keistimewaan untuk penyelenggaraan urusan keistimewaan Provinsi DIY. Besaran dari dana keistimewaan DIY berubah-ubah, yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan.

Kendati demikian, Dana Keistimewaan juga menunjukkan adanya potensi penyalahgunaan dalam penyelenggaraan urusan keistimewaan Provinsi DIY.

Beberapa sumber menyebutkan, Dana Keistimewaan yang diterima Pemerintah Provinsi DIY, sebagai implikasi dari diberlakukannya UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY sejak tahun 2013, dari tahun ke tahun terus meningkat. Pada tahun pertama (2013) dana yang diterima oleh Provinsi sebesar Rp 231 miliar. Tahun berikutnya, 2014, diterima sebesar Rp 523,8 miliar. Selanjutnya pada tahun 2015 dana yang diterima sebesar Rp 547,5 M, 2016 sebesar Rp 574 miliar dan pada 2017 meningkat menjadi Rp 853,90 miliar (krjogja.com, 2017)

Lebih lanjut, besaran dana keistimewaan yang terus meningkat memicu munculnya cerita miring mengenai penggunaan dana tersebut. Menyangkut alokasinya, pada tahun I, II, dan III, mayoritas dana lebih banyak terserap untuk bidang kesenian, khususnya seni pertunjukan. Sedangkan untuk tahun IV dan V (sekarang), sebagian besar danais digunakan untuk kepentingan pembangunan fisik/infrastruktur. Dalam konteks ini, pengertian kebudayaan direduksi sebatas kesenian dan sebatas pembangunan fisik.

Berkaitan dengan pembahasannya penyalahgunaan Dana Keistimewaan, hal ini juga dibahas oleh Anggota Komisi X DPRD Provinsi DIY yang menyatakan,

*“terus terang mas, kami saat ini kebingungan menggunakan dana keistimewaan. Kami sedang belajar, sedang mencari bentuk atau cara untuk menggunakan dana itu. Saat mengusung mengenai keistimewaan jogja, kami tidak berpikir akan ada dana ini. Saat diberikan, kami kaget. Ya... kami sedang belajar, sedang mencari bentuk.... (Hasil wawancara mendalam dengan X, Anggota Komisi X DPRD Provinsi DIY, 2017)*

Hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa saat ini Pemerintah Provinsi DIY masih belum menemukan peruntukan yang ideal bagi dana keistimewaan tersebut. Berbagai keistimewaan yang dimiliki Provinsi DIY kemudian menimbulkan paradoks. Kekuasaan atas dasar Manunggaling Kawulo Gusti yang juga diperkuat dengan peraturan perundangan bagi Sultan apakah kemudian akan membangun akuntabilitas yang lebih tinggi atau justru menimbulkan berbagai polemik dalam pelaksanaan akuntabilitas di Provinsi DIY? Hal ini kemudian yang menimbulkan ruang bagi absennya akuntabilitas.

#### **4.1.2. Konjungsi Kritis dalam Perubahan Akuntabilitas Kelembagaan**

##### **A. Aceh**

Praktik penyelenggaraan pemerintahan Aceh dewasa ini tentu saja merupakan hasil dari pilihan-pilihan sosial-politik dalam konteks relasi antara pemerintah Aceh dan pemerintah pusat dan relasi antara pemerintah Aceh dan masyarakatnya. Relasi yang pertama difokuskan dalam kerangka Indonesia sebagai nation-state baru di Asia Tenggara pascakemerdekaan tahun 1945, sementara relasi kedua justru mengalami kekurangan penjelasan dalam literatur mengenai periode semenjak kemerdekaan hingga Indonesia memasuki Orde Reformasi. Ini berimplikasi pada cara kita memahami keberlakuan akuntabilitas pada kedua konteks relasi melalui upaya menemukan ciri-ciri conjuncture dalam perubahan kelembagaan akuntabilitas menurut akar sejarahnya (historically-rooted).

Dalam konteks relasi antara pemerintah Aceh dan pemerintah pusat, literatur menunjukkan perubahan yang sangat berbeda antara sebelum dan sesudah masa reformasi 1998. Aceh sebelum masa reformasi mengalami pasang-surut obyektifikasi kekuatan negara (pemerintah pusat) secara represif terhadap pemerintahan daerah. Traumatisme sejarah hubungan ini diawali dari ketiadaan political will pemerintah pusat di bawah kepemimpinan Sukarno (Orde Lama) dalam mengakomodasi keinginan elit Aceh untuk menerapkan Syariah Islam sebagai kekhususan Aceh meski telah dijanjikan sejak awal upaya pembentukan negara pascaproklamasi kemerdekaan 1945. Pendekatan militer yang dijalankan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) Aceh dijawab dengan operasi militer. Pergantian rezim dari Orde Lama di bawah Presiden Sukarno ke Orde Baru di bawah Presiden Suharto dan ketiadaan DI/TII dalam mengomandoi gerakan kelompok-kelompok bersenjata nonnegara (non-state armed groups, NSAGs) tidak mengubah konstelasi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Pemerintah Orde Baru justru meningkatkan eskalasi penumpasan NSAGs dalam bentuk penetapan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) dan mengakibatkan konsolidasi NSAGs di bawah kelompok Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Meski setelah reformasi DOM diakhiri oleh pemerintahan Habibie dan berlanjut pada pemerintahan Gus Dur melalui penarikan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dari Aceh, pergerakan NSAGs di Aceh yang tak mereda kemudian direspon pemerintahan Soekarnoputeri dengan pemberlakuan kembali operasi militer hingga akhirnya tensi ini berkurang ketika pemerintahan Yudhoyono melanjutkan pengakuan pemerintah pusat semasa Habibie bahwa GAM merupakan aktor yang dapat duduk bersama pemerintah RI dalam sebuah perundingan meski tidak serta-merta dapat dimaknai sebagai pengakuan kedaulatan Aceh sebagai negara independen. Proses perundingan yang cukup berjalan lancar yang diintermediasi oleh Martti Oiva Kalevi Ahtisaari, Presiden ke-10 Finlandia, di Helsinki. Hasil dari perundingan

ini berupa sebuah memorandum of understanding (MoU) Helsinki tidak hanya berimplikasi pada komitmen gencatan senjata antara kedua belah pihak dan pemberian amnesti atas tahanan militer semasa DOM tetapi juga akomodasi saluran artikulasi politik internal Aceh melalui partai politik lokal, pengembalian hak-hak politik mantan anggota GAM untuk memilih dan dipilih dalam sebuah pemilihan di daerah, serta reafirmasi atas penerapan Syariah Islam sebagai hukum positif, khususnya dalam hukum perdata (muamalah), pendidikan, dan urusan domestik pranata kekeluargaan. Dibandingkan rekonsiliasi pemerintahan Habibie semasa reformasi yang praktiknya mengalami pasang-surut, pencapaian kesepakatan damai dalam bentuk MoU Helsinki merupakan critical conjuncture dalam perjalanan sejarah pemerintahan Aceh yang diklaim sebagai yang berbasis Syariah Islam.

## **B. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)**

Masyarakat DIY memang memiliki kepercayaan yang kuat terhadap Sultan. Hal ini sudah menjadi nilai yang mengakar dalam budaya masyarakat DIY. Tidak dapat dipungkiri, bahkan sebelum adanya UU Keistimewaan DIY, Sultan dapat memenangkan jabatan Gubernur tanpa adanya kontestasi. Adanya UU Keistimewaan, yang secara otomatis menjadikan Sultan sebagai Gubernur, semakin memperkuat kekuasaan Sultan terhadap pemerintahan DIY.

Bukan hanya mengenai kemampuan atau kapabilitas Sultan dalam memimpin dan menyelenggarakan pemerintahan, tetapi masyarakat juga mempercayai bahwa Sultan bersifat maha tahu (ubiquitous), sehingga segala keputusan yang diambil oleh Sultan menjadi baik adanya. Kemampuan Sultan yang dipercaya bersifat Ubiquitous secara magis, membuat masyarakat bersifat arif dan enggan untuk melakukan berbagai tindak penyalahgunaan kewenangan, terlebih lagi korupsi. Manunggaling Kawulo Gusti ini kemudian menjadi poros dalam menjaga penyelenggaraan pemerintahan, salah satunya juga menjadi alat dalam menjamin akuntabilitas, sebagaimana temuan ini juga diungkapkan oleh Drechsler (2017).

Lebih lanjut, kecintaan masyarakat pada Sultan juga memperkuat keinginan masyarakat agar setiap Sultan yang menjabat juga menjadi Gubernur (Drechsler, 2017). Hal ini kemudian juga diperkuat dalam basis legal formal bagi Pemerintah Provinsi DIY, dalam bentuk Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 18 Ayat 1 butir (c) dalam UU tersebut menegaskan bahwa Calon Gubernur Provinsi DIY bertakhta sebagai Sultan Hamengkubuwono. Keberadaan UU Keistimewaan Daerah Provinsi DIY menjadi katalisator bagi kekuasaan Sultan.

Keistimewaan Provinsi DIY juga berlanjut dengan adanya keberadaan Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (yang umum

disebut sebagai Perdais). Di dalam peraturan daerah tersebut, diatur beberapa struktur kelembagaan istimewa guna menunjang penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi DIY. Misalnya saja, salah satu bentuk struktur lembaga yang berbeda adalah munculnya unit Parampara Praja. Unit Parampara Praja berfungsi sebagai penasihat Sultan, suatu lembaga non struktural yang mempunyai tugas dan fungsi memberikan pertimbangan, saran dan pendapat kepada Gubernur.

Adanya UU Keistimewaan dan Perdais membuat sejumlah aktor pemangku kepentingan di Provinsi DIY menjadi lebih waspada. Lebih lanjut, pengawasan penggunaan dana keistimewaan juga berlaku keatas dalam artian Provinsi DIY diamati oleh berbagai kementerian dalam penggunaan dana, maupun kebawah dalam artian diamati oleh Masyarakat. Dengan kata lain, keberadaan legal formal dari status keistimewaan DIY, menjadi momentum, sebuah event yang berangsur mengubah kesadaran masyarakat maupun aktor lainnya mengenai konsepsi akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi DIY.

#### **4.1.3. Kompensasi atas Kelemahan Kelembagaan**

Dalam konteks Aceh, pascapencapaian kesepakatan damai dalam bentuk MoU Helsinki sebagai sebuah critical conjuncture pembentukan kerangka kelembagaan akuntabilitas pemerintah Aceh, pemerintahan yang dikonstruksi oleh pemerintahan Aceh dengan mantan anggota GAM terpilih berkembang hingga Aceh memberlakukan hukum pidana (jinayah), khususnya dalam konteks pidana zina, konsumsi minuman keras, hingga interaksi antarlawan jenis yang melampaui kepatutan norma adat dan syariat. Hingga lebih dari satu dekade pasca-MoU Helsinki prioritas penyelenggaraan pemerintahan lebih banyak tertuju pada penyelenggaraan ritual peribadatan, di samping hukum jinayah di atas, sebagaimana tertuang dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Sementara itu, berdasarkan penelusuran informasi dari salah seorang pimpinan Dewan Kemakmuran Masjid yang prominen di pusat pemerintahan serta akademisi setempat, masjid sebagai basis konsolidasi massa yang merupakan pertemuan antara adat dan syariah tidak menjadi pijakan artikulasi aspirasi bagi penyusunan kebijakan dengan jarak sosial-politik antara pimpinan pemerintahan Aceh dan pimpinan adat pada level federasi desa (mukim) dan masjid.

Dalam konteks DIY, UU Keistimewaan serta berbagai fitur kelembagaan yang ditimbulkannya; Parampara Praja, Dana Keistimewaan, maupun berbagai fitur lainnya, memberikan momentum bagi Sultan untuk mendapatkan kekuasaan yang lebih besar dan menimbulkan potensi penyalahgunaan kekuasaan. UU Keistimewaan juga menjadi rambu bagi masyarakat DIY untuk lebih waspada, tersirat dalam kemunculan Parampara Praja dan penggunaan Dana

Keistimewaan. Hal ini mengubah konsepsi akuntabilitas dalam kalangan masyarakat, dari semula yang selalu percaya kepada sultan, kini, menjadi lebih waspada karena banyaknya kewenangan yang melekat pada sultan pasca UU Keistimewaan maupun Perdais. Meskipun, pada prinsipnya, masyarakat DIY mayoritas berpendapat bahwa Sultan bersifat Ubiquitous dan tidak mungkin melakukan kesalahan. Hal ini juga diperkuat oleh pendapat salah satu akademisi Universitas Gadjah Mada (UGM), yang menyatakan,

*“kami tidak berani mengatakan bahwa sultan salah atau bahkan sultan bisa salah. Tetapi banyak golongan muda, golongan yang sudah tergradasi nilai kepatuhannya pada sultan, itu mengkritisi isu ini. Isu dana keistimewaan. Harus dipantau itu... karena potensi penyalahgunaannya cukup besar....”* (Hasil wawancara mendalam dengan X, Akademisi UGM, 2017)

Pejabat lainnya dalam Komisi X DPRD Provinsi DIY menyatakan bahwa Sekretaris Daerah Provinsi DIY memegang peranan penting dalam melakukan fungsi kontrol kepada Sultan, utamanya berkaitan dengan pengelolaan Dana Keistimewaan, sebagaimana dijelaskan,

*“saya pikir sekda, karena kami sering berkoordinasi dengan beliau, itu punya peranan penting sebagai pembisik sultan. Ya ngga bisa bilang, sultan, ini salah, tapi bisa bilang, sultan, ada baiknya jika..... jadi dia memberi masukan. Nah kami berharap sebenarnya sekda bisa memberi bisikan yang lebih berkaitan dana keistimewaan ini....”* (Hasil wawancara mendalam dengan X, Anggota Komisi X DPRD Provinsi DIY, 2017)

#### **4.2. Model Administrasi Publik berbasis Masyarakat**

Berbagai teori administrasi publik post-modern telah mendorong sebuah perubahan paradigma dari fokus yang bersifat rasional (sebagaimana diperkenalkan oleh para pendukung New Public Management) ke pendekatan yang lebih humanis yang mengakomodasi nilai-nilai lokal, subjektivitas, dan perasaan yang terdapat pada sebuah komunitas. Karena permasalahan-permasalahan kemasyarakatan dewasa ini secara alami menjadi semakin kompleks dibandingkan dengan masa sebelumnya, di mana permasalahan memiliki kecenderungan untuk menjadi lebih global sekaligus lokal pada saat yang bersamaan, oleh karena itu kami berpendapat bahwa pendekatan-pendekatan yang lebih bersifat khas (community-driven approaches) diperlukan untuk mengisi kekosongan yang disebabkan oleh adanya keterbatasan dalam mengadopsi berbagai model administrasi publik utama yang umumnya dikembangkan berdasarkan pengalaman dan perspektif barat ke dalam konteks ketimuran, khususnya negara-negara berkembang. Meskipun belum memadai, kajian dan gagasan mengenai pendekatan non-western



dalam berbagai cabang ilmu politik dan sosial mulai berkembang seiring kegagalan berbagai kerangka pikir barat dalam menyajikan solusi alternatif dalam berbagai fenomena sosial di negara-negara berkembang. Setidaknya ada dua hal yang menjadi titik berat kegagalan tersebut, yang pertama adalah ketidakcocokan antara rumusan solusi pendekatan western dengan konteks (nilai, kultur dan situasi) masyarakat-masyarakat non-western.

Hasil kajian yang dilakukan oleh para akademisi terhadap perkembangan dan praktek demokrasi di negara-negara Asia, Amerika Latin dan Afrika menunjukkan terjadinya ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah yang terpilih dari hasil pemilihan umum yang demokratis. Penelitian yang dilakukan oleh Mainwaring dan Welna (2003) dan Hagopian dan Mainwaring (2005) di kawasan Amerika Latin maupun Baum (2011) di kawasan Asia menyimpulkan bahwa demokratisasi pemerintahan ternyata tidak serta merta menciptakan tata kelola yang mencerminkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik dan kepastian hukum. Kedua, gagasan dalam kerangka pikir western cenderung dipandang sebagai jalan keluar terbaik dalam permasalahan sosial yang dialami oleh berbagai negara di dunia. Dalam administrasi publik misalnya, Drechsler (2015) mencatat bahwa terdapat fenomena “global-western mainstream” dengan rumusan global = western = good (=modern). Meskipun dalam administrasi publik memiliki fenomena dan gejala yang bersifat general dan mengandung prinsip-prinsip universal namun terdapat beberapa hal sangat kontekstual. Kemudian Drechsler mengajukan paradigma non-western public administration untuk melihat berbagai variasi paradigma administrasi publik yang berkembang di negara-negara non-western, khususnya Asia.

Di Asia, nilai-nilai Islam dan Konfusian eksis dan menjadi falsafah hidup masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, maka Drechsler mengajukan dua paradigma lainnya, yaitu Islamic Public Administration dan Chinese/Confucianism Public Administration. Indonesia sebagai sebuah negara dengan masyarakat yang sangat majemuk dari sisi budaya sekaligus dikenal luas sebagai negara dengan penduduk muslim terbesar di dunia, tentu menjadi objek kajian yang sangat menarik dalam mengembangkan pemahaman kita mengenai paradigma Non-Western Public Administration, khususnya Islamic Public Administration. Mengingat bahwa kajian yang mengeksplorasi tema tersebut, khususnya dalam konteks Indonesia, belum pernah dilakukan secara memadai oleh studi-studi sebelumnya, maka kami memandang perlunya langkah awal untuk mengeksplorasi daerah yang memiliki kekhasan nilai-nilai kedaerahan yang menonjol dan mendominasi keseharian masyarakatnya. Berdasarkan asumsi tersebut, dua daerah dengan status istimewa di Indonesia, yaitu Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta, terpilih menjadi objek kajian yang relevan dengan tujuan penelitian ini. Artikel ini berupaya mengisi

kelangkaan literatur ilmiah (scientific literature gap) mengenai Non-Western Public Administration (atau yang kami sebut dalam artikel ini sebagai Community-Driven Public Administration Model) guna meningkatkan pemahaman kita terhadap proses pembentukan model administrasi publik yang didorong oleh adanya desakan aspirasi masyarakat dengan penekanan analisa pada bagaimana kearifan lokal dan pengalaman kesejarahan ditransformasi menjadi sebuah model administrasi publik yang dapat bekerja di dalam sebuah masyarakat modern yang demokratis. Selain itu, berbagai tantangan bagi dan keberlanjutan dari model tersebut di masa mendatang juga akan turut didiskusikan.

Penjelasan mengenai kerangka teoritis yang kami pakai untuk mengkaji dan menganalisa berbagai fenomena yang relevan sesuai dengan tujuan dari studi ini terdapat pada bagian pertama dari artikel ini. Adapun pembahasan dari aspek historis dan hasil eksplorasi mengenai berbagai fitur model administrasi publik yang melekat pada model pemerintahan yang berlaku di Aceh dan Jogja akan dibahas dalam dua bagian tersendiri. Selanjutnya, diskursus mengenai tantangan dan kontinuitas dari kedua model tersebut akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian keempat dari artikel ini. Kesimpulan dan saran bagi studi mendatang kami sertakan pula sebagai penutup.

Untuk keperluan studi, kami melakukan rangkaian interview semi-terstruktur terhadap sejumlah aktor di sektor publik, termasuk antara lain aparatur pemerintah, akademisi dan tokoh masyarakat, untuk memperoleh pandangan multi-perspektif yang komprehensif mengenai karakteristik model administrasi publik yang diterapkan pada daerah masing-masing. Selanjutnya, kami menerapkan metode triangulasi untuk memvalidasi dan menganalisa konsistensi dari berbagai sudut pandang tersebut guna memperoleh gambaran utuh mengenai proses transformasi kearifan lokal ke dalam tata kelola pemerintahan di kedua daerah yang diteliti. Selain itu, kajian literatur terhadap peraturan-peraturan daerah yang mengatur mengenai nilai-nilai budaya dalam konteks pemerintahan juga dilakukan untuk melengkapi temuan lapangan. Tinjauan Teoritis: Budaya dan Model Administrasi Publik Budaya merupakan sebuah entitas yang tak terpisahkan dari berbagai aspek kehidupan. Meskipun para akademisi dan pakar administrasi publik tidak memiliki satu definisi yang sama mengenai 'budaya', namun seluruhnya sepakat bahwa budaya yang melekat pada struktur masyarakat di sebuah daerah memiliki peran strategis dalam membentuk dan mempengaruhi tata kelola pemerintahan di daerah tersebut. Asumsi ini juga didukung oleh sejumlah teori administrasi publik post-modern, termasuk diantaranya konsep New Public Service yang diajukan oleh Denhardt & Denhardt (2015), yang mendorong upaya untuk menggali nilai-nilai yang dianut oleh komunitas masyarakat dan pengaruhnya terhadap berbagai proses yang terjadi di ranah administrasi publik.

Mengingat bahwa budaya merupakan sebuah fenomena yang tidak tampak (covert), maka diperlukan upaya untuk mengoperasionalisasi berbagai dimensi yang melandasi struktur sebuah budaya (masyarakat) sehingga menjadi objek kajian yang terukur melalui sejumlah indikator yang dapat terobservasi secara kasat mata. Almond & Verba (1963) menawarkan sebuah definisi yang (secara spesifik) mengaplikasikan konsepsi budaya ke dalam konteks administrasi publik, “berbagai sikap yang ditujukan kepada sistem politik maupun berbagai jenis komponennya, dan berbagai sikap mengenai peran dari ‘self’ (diri) di dalam sistem“. Selain itu, Bouckaert (dalam Kuno & Proeller, 2007) mengemukakan tiga cara pandang mengenai budaya administrasi publik, yaitu: Pendekatan budaya Makro, Meso, dan Mikro.

Menurut Bouckaert (sebagaimana dikutip di dalam Kuno & Proeller, 2007), budaya di tingkat Makro terdiri dari sejumlah elemen dan mekanisme yang paling mendasar dibalik terbentuknya sebuah masyarakat. Wawasan yang memadai mengenai budaya Makro yang berada dalam sebuah kelompok masyarakat tertentu merupakan prasyarat untuk mendapatkan pemahaman yang baik terhadap tradisi-tradisi administrasi maupun manajemen yang diadopsi oleh masyarakat tersebut. Waktu, tempat, dan struktur merupakan tiga elemen utama yang menyusun lapisan budaya di tingkat Makro. Pertimbangan terhadap faktor waktu (time shifting), misalnya, dari era pra-modern ke era modern, dan dari masa penjajahan ke masa pasca penjajahan merupakan input yang sangat bernilai untuk memahami proses reformasi yang tengah berlangsung. Tempat sebagai elemen kedua mengintegrasikan isu-isu seputar teologi/agama dan Bahasa. Adapun elemen terakhir di tingkat Makro mencakup diskusi mengenai bagaimana struktur institusi berfungsi. Sedangkan di level Meso, isu-isu seputar administrasi dan profesional merupakan dua isu yang paling penting. Budaya yang dimiliki oleh para profesional mungkin dapat beririsan dengan budaya organisasi. Budaya organisasi merupakan komponen utama pada tingkat Micro. Adapun investigasi yang lebih mendalam menyentuh kluster pekerjaan (job clusters) atau departemen di dalam organisasi merupakan bagian dari tingkatan budaya Nano yang dapat memperkaya perspektif kita mengenai budaya administrasi publik yang berada di dalam sebuah institusi. Selaras dengan upaya yang dilakukan oleh Drechsler (2015), Painter and Peters (2010) juga berupaya mengkategorisasi sejumlah negara ke dalam kelompok-kelompok tertentu berdasarkan kesamaan karakteristik administratif dengan berbasis pada faktor geografis, historis, dan kultural. Dengan pendekatan tersebut, diperoleh sembilan kategorisasi: Anglo-American, Napoleonic, Germanic, Scandinavian, Amerika latin, Asia dan Afrika di masa pasca penjajahan (post colonial), Asia Timur, Soviet, dan Islam. Empat kategorisasi pertama merepresentasikan sebuah variasi yang tampak pada tradisi-tradisi barat. Enam negara, termasuk Inggris, Irlandia, Amerika Serikat, Australia, Canada, dan Selandia Baru diklasifikasikan ke

dalam sebuah kelompok yang sama, “Anglo-American Family”. Tradisi administrasi dari Anglo-American menekankan pada eksistensi dari sebuah batasan yang terbuka (permeable boundary) antara negara dan masyarakat, di mana pasar dan masyarakat sipil memainkan peran yang sangat menonjol. Tradisi Anglo-American menggunakan pendekatan politik (daripada legal) dalam menjaga status akuntabilitasnya. Selain itu, isu-isu manajemen dan kebijakan (di luar isu hukum) mendominasi diskusi-diskusi seputar administrasi publik di negara-negara yang masuk ke dalam kategori ini. Sementara itu, kategori administrasi Napoleonik mempengaruhi sejumlah negara di kawasan selatan Eropa, seperti Spanyol, Portugal, Itali, dan Yunani, yang mengambil akar dari tradisi French Bonapartist. Negara-negara yang mengadopsi tradisi ini memandang hukum sebagai instrumen negara untuk mengintervensi masyarakat, bukan sebagai sebuah cara untuk menyelesaikan konflik di antara berbagai aktor masyarakat. Di Perancis, perpindahan status dari PNS ke kedudukan politis tertentu (dan sebaliknya) merupakan sesuatu yang bisa diterima oleh masyarakat. Selain itu, tradisi berbagi kedudukan tertentu di sektor publik sebagai imbalan (reward) bagi supporter politik merupakan fenomena yang umum terjadi di kawasan selatan Eropa (Sotiropoulos, 2004) Cara Germanic dalam mengelola pemerintahan diadopsi oleh Jerman, Austria, Swiss, dan Belanda. Tradisi ini umumnya mendorong para pegawai negeri sipil untuk memiliki kesadaran bahwa diri mereka memiliki kapabilitas untuk mendefinisikan berbagai faktor yang merepresentasikan aspirasi publik. Selain itu, training di bidang hukum (legal training) dianggap sebagai kualifikasi utama bagi para pegawai negeri sipil. Adapun pola korporat dalam pengelolaan pemerintah, termasuk antara lain kolaborasi dengan berbagai aktor non-pemerintah (khususnya sejumlah korporat/perusahaan) mendominasi hubungan antara negara dan masyarakat. Terakhir, kelompok Scandinavian, yang juga dikenal sebagai variasi Nordic, mengkombinasi étatist ala Perancis dengan organicist ala Jerman dengan orientasi state-welfare yang berasal dari tradisi-tradisi demokratis dan komunitarian.

Terlepas dari adanya sejumlah kesamaan, negara-negara yang masuk di dalam kelompok ini memiliki variasi pada sejumlah aspek struktural. Swedia dan Denmark, misalnya, memiliki pemerintahan lokal yang lebih kuat daripada Norwegia. Adapun Swedia menekankan pada tingginya penerapan system pemerintahan yang terdesentralisasi dan eksistensi dari sejumlah unit pemerintahan yang bersifat otonom (autonomous agencies), yang juga diadopsi oleh Norwegia. Kelompok kelima meliputi sejumlah negara Amerika Latin. Adanya histori penjajahan oleh Spanyol dan Portugal di masa lampau secara signifikan membentuk konfigurasi dari gaya administrasi Amerika Latin. Perolehan status kemerdekaan pada abad ke-19 telah menciptakan sebuah peluang bagi para elite di tingkat lokal untuk mendefinisikan sebuah pola pemerintahan yang unik ala Amerika latin. Tingginya legalism dan formalism merupakan dua

karakteristik utama yang umumnya ditemukan, dimana pada saat yang bersamaan terdapat pula aplikasi yang bersifat selektif dan penerapan kebijakan yang bersifat personal (personally-driven discretion). Asia Selatan dan Afrika berada dalam kelompok yang sama terutama mempertimbangkan adanya pewarisan nilai yang diperoleh dari era penjajahan Eropa (post European colonialism) di kedua kawasan tersebut. Sistem administrasi ala Inggris, misalnya, telah diadopsi oleh pemerintah India. Sementara, penggunaan sistem regulasi yang bersifat tidak langsung (indirect rule) di tingkat distrik pada masa era penjajahan Eropa di masa lalu sampai sekarang masih dapat ditemukan hari ini di Afrika.

Tradisi administrasi Soviet mengintegrasikan sistem satu partai (one-party rule system) dengan sebuah negara unitary bureaucratic (unitary bureaucratic state). Dengan kata lain, (negara) memiliki kontrol penuh terhadap seluruh amunisi senjata. Konsep meritocratic tidak dianggap sebagai sebuah hal yang penting dalam tradisi ini, artinya (afiliasi) 'merah' lebih baik daripada (tingkat) 'kepakaran'. Karena adanya batasan yang tidak jelas antara peran politik dan administrasi, maka aturan yang berlaku mendorong seluruh pimpinan di sektor publik untuk secara politik terlibat sebagai anggota partai. Sebuah perpaduan dari dimensi (nilai-nilai) Islam di bidang administrasi publik yang berasal dari tiga kerajaan Islam pada masa lalu – Persia, Ottoman, dan Mughul, beserta sejumlah dimensi lain pada masing-masing negara, telah berkontribusi untuk membentuk tradisi administrasi Islamist yang ada saat ini. Sebagai karakteristik utama, tradisi ini umumnya menekankan keberadaan sebuah negara tersentral (centralized state) dengan para birokrat yang memiliki peran politik strategis (Jabra, 1989). Selain itu, Farazmand (1999) menggambarkan kultur Islami sebagai antibureaucratic yang dicirikan oleh adanya organisasi informal, hubungan yang bersifat kesukuan dan agama.

Ulasan Kesejarahan: Kasultanan Yogyakarta & Resolusi Pasca Konflik Aceh Kasultanan Yogyakarta Yogyakarta merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang menyanggah status otonomi khusus dengan skema keistimewaan sebagaimana diatur dalam UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta menegaskan bahwa Keistimewaan DIY berlandaskan pada latar belakang sejarah. Latar belakang kesejarahan Yogyakarta bertumpu pada eksistensi Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan peranan Sultan Hamengkubuwono IX, terutama pada masa kemerdekaan dan pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perwujudan keistimewaan Yogyakarta adalah mandat wewenang Istimewa yang diberikan kepada Pemerintah DIY untuk mengisi jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur yang secara otonomatis diberikan kepada Sultan Hamengku Buwonom sebagai Sultan pada Kasultanan dan kepada Adipati Paku Alam sebagai Adipati

Kadipaten Pakualaman sebagai Wakil Gubernur. Dilihat dari perspektif pengisian jabatan politik maka Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY bersifat penunjukkan (political appointee) bukannya pemilihan (electoral process). Akseptabilitas pemangku kepentingan di Yogyakarta dan masyarakat Indonesia pada umumnya terhadap keberadaan, posisi dan peran sentral Sultan dan Adipati sebagai pemimpin daerah menggambarkan nilai dasar yang membentuk (ideational structure) preferensi dan perilaku pemangku kepentingan dan juga terjadinya proses penyesuaian (ideational adjustment) antara nilai-nilai lokal (internalisasi nilai) dengan nilai-nilai eksternal.

Penghormatan dan penganggungan masyarakat Yogyakarta atas nilai dan simbol Kasultanan tersebut merupakan hasil dari perjalanan sejarah panjang salah satu kerajaan besar dan berpengaruh di tanah Jawa yang berdiri sejak 1755. Dalam sejarah kontemporer Indonesia, Kasultanan memiliki andil yang sangat besar dan menentukan dalam masa awal kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono IX, ayah dari Sultan Hamengku Buwono X yang notabene adalah Gubernur Provinsi DIY saat ini, memiliki andil yang begitu besar. Keberpihakan Sultan Hamengku Buwono IX kepada Republik Indonesia ditunjukkan secara tegas ketika memilih bergabung dengan republik daripada menjadi wilayah tersendiri dan merdeka yang hendak dianugerahkan kepada Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat oleh Belanda. Pengabdianya pada Republik Indonesia menjadi kebanggaan masyarakat Yogyakarta saat terjadi Agresi Militer Belanda tahun 1947-1949. Pada masa itu para pemimpin republik terpaksa mengungsi dari Ibu Kota Negara di Jakarta menuju Kasultanan untuk mendapatkan perlindungan. Dengan langkah ini Sultan memberikan jaminan penuh atas keselamatan pemimpin republik dan Pemerintah Kolonial tidak mampu mengusik Presiden dan Wakil Presiden RI yang pertama beserta seluruh pemimpin tinggi negara karena adanya penghormatan dan titah Ratu Juliana atas eksistensi Kasultanan.

Penganggungan terhadap simbol Kasultanan juga terbentuk oleh peran kepemimpinan Sultan Hamengku Buwono IX. Catatan sejarah dan ingatan publik akan Sultan yang welas asih, sederhana, mau mendengar keluhan rakyat secara langsung dan mengayomi ditanamkan secara turun menurun yang pada gilirannya membentuk pandangan masyarakat kebanyakan tentang kebaikan Sultan. Keberpihakan kepada kepentingan publik telah ditunjukkan melalui kerelaan Sultan untuk memberikan lahan/properti Kasultanan (Sultan Ground) bagi kepentingan publik dan pembangunan, salah satunya adalah lahan bagi pendirian Universitas Gadjah Mada di daerah Bulak Sumur. Kepemimpinan Sultan yang dinilai merakyat dan berpihak kepada kemashalatan umum membentuk nilai dan tatanan sosial-politik masyarakat Yogyakarta. Penganggungan atas nilai dan simbol Kasultanan tersebut mengalami internalisasi ke dalam nilai politik dan praktek

pemerintahan DIY Yogyakarta hingga dewasa ini. Internalisasi nilai dan simbol kesultanan terlihat dari bagaimana masyarakat meletakkan keraton sebagai bagian dari alam demokrasi di Yogyakarta. Di dalam kehidupan dan ruang bermasyarakat, keraton menjadi bagian yang tidak terpisahkan. Hal ini terlihat dari tata ruang Yogyakarta yang sedari dulu selalu berusaha meminimalisasikan jarak antara masyarakat dengan keraton. Adanya ruang dan intensitas interaksi yang terwujud antara Sultan dan masyarakat tersebut membuat Simbol kesultanan semakin terinjeksi di dalam nilai kemasyarakatan Yogyakarta. Loyalitas masyarakat cenderung tinggi terhadap Kesultanan. Adanya loyalitas ini menunjukkan trust yang dibangun oleh Sultan menjadi pengokoh nilai dan simbol kesultanan. Berbagai nilai asing yang masuk mampu terfilterisasi dengan baik sehingga keanggunan dan kesakralan keraton dapat terjaga sebagai identitas kehidupan bermasyarakat di Yogyakarta.

Salah satu perwujudan telah terinfiltrasinya nilai dan simbol kesultanan dalam nilai politik dan praktek pemerintahan di Yogyakarta saat ini terlihat dengan muncul isu keistimewaan. Sultan sendiri pernah menyatakan tidak ingin menjadi Gubernur, namun nilai dan simbol kesultanan yang telah melekat dalam nilai politik membuat masyarakat memainkan perannya. Masyarakat berpandangan bahwa sosok Sultan telah tersimbolisasi menjadi bagian konkrit yang tidak dapat terpisahkan dengan kepemimpinan di Yogyakarta. Hal ini membuat kelompok masyarakat menghendaki agar Sultan tetap ditetapkan menjadi Gubernur Yogyakarta. Internalisasi nilai-nilai tersebut tidak hanya terjadi dalam lingkungan masyarakat asli Yogyakarta tetapi juga dalam komunitas kaum pendatang yang jumlahnya terbilang besar mengingat Yogyakarta sudah menjadi kota metropolitan dan dengan keberadaan Universitas Gadjah Mada menjadi salah satu perguruan tinggi pilihan yang mahasiswanya berasal dari seluruh wilayah di Indonesia yang pada dasarnya memiliki nilai-karakteristik beragam. Loyalitas pada simbol kepemimpinan Sultan menjelma menjadi dukungan politik kepada Gubernur Provinsi DIY yang notabene adalah Sultan Hamengku Buwono X.

Aceh: Resolusi Pasca Konflik Meskipun memiliki latar belakang yang berbeda dengan Yogyakarta, Aceh juga merupakan salah satu provinsi yang menyandang status otonomi khusus berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2016 tentang Pemerintahan Aceh. Status tersebut dilatarbelakangi oleh sejarah perjuangan rakyat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi dalam perjalanan perjuangan kemerdekaan Indonesia. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut dipandang bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam. Dengan pertimbangan tersebut, Aceh memiliki keistimewaan dalam menjalankan syariat Islam. Pengakuan keistimewaan terhadap Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan

peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang. Status keistimewaan kepada Daerah Kota Istimewa Jakarta, mempunyai keistimewaan sebagai Ibu Kota Negara. Sedangkan keistimewaan Propinsi Istimewa Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan Daerah (Mukhlis, 2014) Sejarah keistimewaan Aceh dan pasang surut hubungan pemerintah Aceh dan Pemerintah Pusat memiliki jalan cerita yang panjang sejak masa awal kemerdekaan dan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejarah panjang dan hubungan pasang surut tersebut diwarnai oleh berbagai fase konflik dan resolusi.

Peraturan perundang-undangan yang pertama kali mengatur keistimewaan Aceh adalah Keputusan Perdana Menteri No 1/Misi/1959 dengan perhatian utama pada bidang keagamaan, peradatan dan pendidikan. Keputusan Perdana Menteri tersebut dilatarbelakangi oleh pemberontakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia yang kecewaan atas berbagai kebijakan politik Pemerintah Pusat terhadap Provinsi Aceh. Pertama, peleburan Provinsi Aceh ke dalam Sumatera Utara yang beribu kota di Medan. Kedua, kekhawatiran kembalinya kekuasaan Ulee Balang (Para Pemimpin Adat yang berpihak pada Pemerintahan Kolonial). Ketiga, keinginan untuk menjalankan syariat Islam. DI/TII berhasil diredam oleh Pemerintah Pusat melalui serangkaian operasi militer, amnesti dan abolisi kepada anggota DI/TII serta tawaran daerah otonom bagi Aceh. Keistimewaan Aceh yang diberikan itu diperkuat kembali dengan pengakuan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sehingga menjadi landasan hukum yang kuat untuk mengembangkan dan memajukan ketiga hal tersebut Pendidikan, Adat dan Agama, dan yang menjadi perhatian paling utama dalam pelaksanaan Syari'at Islam di Provinsi Aceh. Namun dalam perjalanan pelaksanaan ketiga hal Keistimewaan Provinsi Aceh tersebut tidak dapat diterapkan dan dilaksanakan karena payung hukum sebagai pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan tersebut tidak pernah diterbitkan oleh Pemerintah Pusat (Mukhlis, 2014).

Fase perjalanan status keistimewaan Aceh berlanjut pada awal reformasi, ketika Indonesia mengalami perubahan mendasar pada tatanan politik nasional dan perubahan sistem pemerintah yang sangat sentralistik menjadi desentralistik. Provinsi Aceh kemudian diberikan Keistimewaan dalam Pendidikan, Adat dan peran Ulama dalam pembangunan Aceh



berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Namun pemerintah belum bisa mengakomodir tuntutan masyarakat Aceh dalam pelaksanaan syari'at Islam yang menyeluruh, maka pada Sidang Umum Tahunan MPR Tahun 2000 melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 merekomendasikan untuk membuat Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh. Kemudian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam yang pada prinsipnya mengatur kewenangan Pemerintah Aceh dalam bidang pelaksanaan Syari'at Islam, diakui Peran Wali Nangroe dan Tuha Nangroe sebagai Penyelenggara Adat, Budaya, dan Persatu Masyarakat, mendapatkan dana perimbangan keuangan yang besar dari daerah lain dan ditetapkan Qanun sebagai Peraturan Daerah.

Pembentukan undang-undang tersebut juga merupakan bagian dari resolusi konflik dari gerakan separatisme oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang sudah ada sejak tahun 1976 dan berlangsung hingga tahun 2004. Tahun 2003-2004 merupakan titik balik dan fase baru dari status keistimewaan Aceh. Pada tahun 2003, ketegangan hubungan antara Pemerintah Pusat dan GAM mencapai titik puncaknya. Pemerintah menetapkan Provinsi Aceh sebagai Daerah Darurat Militer dan memulai serangkaian operasi militer untuk meredam GAM. Di tengah kondisi tersebut, Aceh dilanda bencana alam berupa tsunami. Kondisi Aceh yang luluhlantak tersebut menjadi titik awal dari babak baru hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh. Pemerintah Pusat dan GAM menandatangani perjanjian Helsinki untuk mengakhiri konflik antara Pemerintah Pusat dengan GAM.

Tantangan dan Keberlanjutan Community-Driven Administration Model Bagian ini mengulas sejumlah isu yang menjadi tantangan dalam praktek Community-Driven Administration Model di Daerah Istimewa Yogyakarta dan Aceh berdasarkan hasil temuan kami melalui sejumlah wawancara dengan aparatur pemerintah, akademisi, dan tokoh masyarakat. Selain itu, keberlanjutan dari model khas yang dikembangkan di dua daerah juga didiskusikan.

## BAB 5

### PENUTUP

Perubahan—tidak serta-merta ekuivalen dengan terminologi reform—public administration di suatu negara dunia ketiga bukanlah upaya pengembangan berkesinambungan dalam rangka pencarian bentuk langgam kelembagaan pemerintah yang pas dengan nilai-nilai khas konteks negara-negara tersebut. Bagian dari argument ini, yang terjadi sebenarnya lebih merupakan eksploitasi nilai-nilai lokal konteks spesifik negara tersebut sebagai kompensasi atas institutional deficiency pada corak (features) public administration yang sudah terlanjur westernized. Dari sini kegamangan kedudukan spesifikasi konteks dalam paradigma nonwestern public administration, baik yang terdapat pada Drechlser (2015) maupun Peters and Painter (2010) dapat lebih dijelaskan.

Sikap akomodatif terhadap pendekatan-pendekatan yang berbasis pada teori barat yang dibarengi dengan upaya untuk mengakomodir nilai-nilai dan budaya lokal merupakan kunci untuk menciptakan kestabilan model-model khas di Aceh dan Yogyakarta. Dengan kata lain, koeksistensi tata kelola pemerintahan ala barat (yang secara keorganisasian diterapkan oleh Pemerintah Pusat di tingkat lokal) dan pendekatan khas kedaerahan merupakan sebuah fenomena yang mungkin terjadi secara teknis. Bahkan kami berpendapat bahwa, adanya toleransi terhadap pendekatan barat, sampai level tertentu, merupakan syarat perlu bagi terciptanya ruang eksplorasi berbasis lokal di kedua daerah yang menjadi objek studi. Selanjutnya, kami juga mengeksplorasi seberapa jauh dukungan masyarakat di Aceh dan Yogyakarta terhadap penerapan model administrasi berbasis nilai-nilai kedaerahan, sekaligus mengkonfirmasi dukungan yang diberikan oleh para pemimpin di tingkat lokal, termasuk pemimpin adat/tokoh masyarakat, birokrat elit dan para politisi.

Kami menemukan bahwa Aceh dan Yogyakarta masing-masing memiliki keunikan dalam hal dukungan masyarakat. Di Aceh misalnya, terlepas dari adanya kesepakatan umum untuk memasukkan nilai-nilai Islam ke dalam keseharian masyarakat, namun masyarakat memiliki cara pandang yang berbeda mengenai sejauh mana konsep syariah perlu diperkenalkan di ranah publik. Sebagian berpandangan bahwa penerapan nilai-nilai Islam diperlukan untuk menciptakan suasana yang kondusif bagi sebuah daerah mayoritas Muslim seperti Aceh. Masyarakat secara umum berpandangan bahwa nilai-nilai Islam sebagai nilai kebaikan yang universal, yang sama sekali tidak mengancam keberadaan minoritas. Sebaliknya, malah menghargai dan melindungi kaum minoritas. Namun, masyarakat memiliki pendapat yang berbeda terhadap isu “kemasan vs

esensi””, i.e. Apakah peraturan daerah di Aceh perlu dinamakan secara simbolik sebagai Qanun atau Perda Syariah atau cukup dinamakan sebagai “Peraturan Daerah” (seperti daerah-daerah yang lain di Indonesia), namun dengan konten yang bernafaskan Islam. Perdebatan antara para pendukung nilai-nilai simbolik keagamaan di satu sisi, dan pendukung nilai-nilai prinsip keagamaan (yang memandang packaging/symbol bukan sebagai hal yang esensial) masih dapat dengan mudah ditemukan di antara masyarakat. Meskipun secara struktural, Wali Nanggroe eksis dan diformalisasikan dalam peraturan, namun kami menemukan bahwa masyarakat Aceh tidak memiliki hubungan yang supportif terhadap keberadaan figur tersebut.

Berbeda dengan Aceh, masyarakat Yogyakarta masih memiliki hubungan emosional dengan figur seorang Raja Jogja. Mayoritas warga masyarakat lebih menginginkan adanya sistem penunjukan (appointed) daripada sistem pemilihan umum (electoral vote) dalam proses pemilihan seorang gubernur. Dimana sosok Raja adalah juga sekaligus berperan sebagai seorang Gubernur. Model administrasi yang dikembangkan di kedua daerah tersebut masih berada dalam tahapan berkembang, dimana masyarakat belum memiliki cara pandang yang sama mengenai bagaimana dan sejauh mana nilai-nilai budaya dapat diterjemahkan ke dalam situasi keseharian masyarakat, termasuk dalam ranah pemerintahan. Sementara para politisi pun memiliki sudut pandang yang relatif berbeda, dibandingkan dengan para birokrat yang memiliki cara pandang yang cenderung homogen terhadap eksistensi nilai-nilai kedaerahan. Hal ini merupakan sebuah temuan yang logis mengingat para politisi yang umumnya memiliki basis landasan rasional berdasarkan kepentingan. Kami berpendapat bahwa dinamika internal yang terjadi diantara para aktor, secara langsung maupun tidak langsung, telah menciptakan sebuah sistem penyeimbang yang dapat menjaga keberlangsungan proses pengembangan model pemerintahan ala Aceh dan Yogyakarta.

## REFERENSI

- Bjornskov, C. (2010). How Does Social Trust Lead to Better Governance? An Attempt to Separate Electoral and Bureaucratic Mechanism. *Public Choice*, 144, 323-346.
- Chottary, Vasudha, Gerry Stoker. 2009. *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. New York: Palgrave Macmillan.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2003). Trust in Government: The Significance of Attitudes towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms. ASPA's 64th National Conference, 'The Power of Public Service'. Washington, DC.
- Common, R. (1999). Malaysia's "Paradigm Shift": The Legitimation of Administrative Change in A Southeast Asian State. The Third International Research Symposium on Public Management. Birmingham, UK: Aston Business School.
- Connors, Michael Kelly. 2003. *Democracy and National Identity in Thailand*. London and New York: RoutledgeCurzon.
- Drechsler, Wolfgang. 2015. *Paradigms of Non-Western Public Administration and Governance*. Massey, Andrew & Karen Johnston (ed). *The International of Handbook of Public Administration and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Elbrow et al. 2008. *Global Civil Society*. Centre for the Study of Global Governance, London School of Economic and Political Science, and Center for Civil Society, University of California: SAGE Publication.
- Farazmand, Ali. 2004. *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*. Connecticut: Praeger
- Freedman, Amy L. 2015. *Civil Society in Malaysia and Singapore*. Tersedia Online: <http://www.mei.edu/content/map/civil-society-malaysia-and-singapore>
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. London: Penguin.
- Ganesan, N dan Colin Durkop. 2015. *Civil Society and Democracy in Southeast Asia and Turkey*. Turkey: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Ganesan, N. 2001. *Appraising Democratic Developments in Post-Authoritarian States: Thailand and Indonesia*. *Asian Affairs: An American Review* 28(1): 3-17.
- Gerring, John dan Strom C. Tachker. 2008. *A Centripetal Theory of Democratic Governance*. New York: Cambridge University Press.
- Grindle, Merilee S. 2004. *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 17, No. 4, October 2004 (pp. 525–548).
- \_\_\_\_\_. 2007. *Good Enough Governance Revisited*. *Development Policy Review*, Vol. 25, Issue 5, September 2007 (pp. 531-565)
- Heinemann, F., & Tanz, B. (2008). The Impact of Trust on Reforms. ZEW Discussion Paper, 08-053, 1-26.
- Jamil, Ishtiaq, Steinar Askvik, Tek Nath Dhakal. 2013. *In Search of Better Governance in South Asia and Beyond*. New York: Springer.

- Jamil, Ishtiaq, Salahuddin M. Aminuzzaman, Sk. Tawfique M. Haque. 2015. *Governance in South, Southeast, and East Asia: Trends, Issues and Challenges*. New York: Springer.
- Kim, Pan Suk (ed). 2010. *Public Sector Reform in ASEAN Member Countries and Korea*. Soul: Daeyoung Moonhwasa Publishing Company.
- Levi, M., & Stoker, L. 2000. Political Trust and Trustworthiness. *Annual Reviews*, 475-507.
- Moore, M. (1994). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. London: Harvard University Press.
- Ockey, James. 2004. *Making Democracy: Leadership, Class, Gender, and Political Participation in Thailand*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Painter, Martin & B. Guy Peters. 2011. *Tradition and Public Administration*. New York: Palgrave MacMillan.
- Polidano, C. (1999). The New Public Management in Developing Countries. *IDPM Public Policy and Management Working Paper*, 13, 1-38.
- Polidano, C., & Hulme, D. (1999). Public Management Reform in Developing Countries. *Public Management: International Journal of Research and Theory*, 1(1), 121-132.
- Pierre, Jon, & B. Guy Peters. 2005. *Governing Complex Society: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.
- Quah, Jon S. T. 2011. *Curbing Corruption in Asian Countries: An Impossible Dream?*. Singapore: ISEAS Publishing
- Quibria, M. G. 2014. *Governance and Developing Asia: Concepts, Measurements, Determinants, and Paradoxes*. ADB Working Papers, No. 388, March. 2014. Manila: Asia Development Bank.
- Samaratunge, R., & Bennington, L. (2002). New Public Management: Challenge for Sri Lanka. *The Asian Journal of Public Administration*, 24(1), 87-109.
- Samaratunge, R., & Wijewardena, N. (2009). The Changing Nature of Public Values in Developing Countries. *International Journal of Public Administration*, 32, 313-327.
- Samaratunge, R., Alam, Q., & Teicher, J. (2008). The New Public Management Reform in Asia: A Comparison of South and Southeast Asian Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 74(25), 25-46.
- Salamon, L.M and Anheuer, H.K. 1997. *The Third World's Third Sister in Cooperative Perspective*, Working Paper of John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, the John Hopkins University Institute of Policy Studies.
- Tarling, Nicholas. 2005. *Corruption and Good Governance in Asia*. New York: Routledge.
- Torring, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre, Eva Sorensen. 2012. *Interactive Governance: Advancing Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Talbot, C. (2008). *Measuring Public Value: A Competing Values Approach*. London: The Work Foundation.
- Van de Walle, S. (2006). The Impact of Public Service Values on Services of General Interest Reform Debates. *Public Management Review*, 8(2), 183-205.