



---

Pengaruh Tata Kelola  
Pemerintahan yang  
Baik (Good Governance)  
Terhadap Resistensi Sosial  
Perubahan Pembangunan oleh  
Masyarakat

---

Oleh:

Sri Ulishah

### Abstrak

*Penerapan tata kelola pemerintahan yang baik atau lebih dikenal dengan istilah good governance merupakan salah satu wujud untuk terselenggaranya negara yang menjunjung kepentingan rakyat. Jika dikaitkan dengan perubahan terhadap pembangunan masyarakat, apabila good governance tersebut tidak terlaksana seperti yang seharusnya, maka akan menimbulkan reaksi berupa resistensi atau penolakan dari masyarakat. Akan ada banyak kecurigaan dan ketidakpastian bila pembangunan tersebut menggerus hak-hak asasi masyarakat. Perubahan terhadap sesuatu yang sudah mendiami masyarakat akan menimbulkan penolakan dari masyarakat untuk melindungi nilai-nilai yang sudah ada. Hal ini menjadi tantangan bagi pemerintah dalam memahami apa yang dibutuhkan masyarakat agar keadilan dan kesejahteraan tidak hilang karena pembangunan.*

**Kata kunci:** *Good governance, resistensi, perubahan, masyarakat.*

#### A. PENDAHULUAN

Globalisasi yang berkembang begitu pesat memengaruhi berbagai bidang kehidupan, salah satunya menyentuh bidang pemerintahan dalam menjalankan pembangunan. Proses pembangunan yang dilakukan pemerintah merupakan bentuk perencanaan terhadap perubahan. Dalam hal ini, tujuan yang diinginkan adalah mengubah tata kehidupan dan penghidupan masyarakat ke status yang lebih baik dari sebelumnya. Namun dalam perjalanannya, masyarakat akan cenderung menolak terhadap perubahan tersebut. Hal ini tentu bukan tanpa alasan. Ada berbagai faktor yang dipertimbangkan dan dipahami oleh masyarakat itu sendiri.

Indonesia masih kental dengan kuatnya ikatan nilai dan norma, di mana masing-masing masyarakat memiliki nilai dan norma

'versi' mereka sendiri. Masyarakat mengaminkan dan melaksanakan ikatan tersebut. Ikatan ini dijunjung tinggi karena merupakan harga diri yang tak dapat dijual oleh perubahan pembangunan yang semata-mata baik di mata pemerintah, tetapi buruk di mata masyarakat. Lalu, jika terdapat banyak kendala dalam sistem sosial masyarakat yang dijumpai pada wilayah yang akan menjadi objek pembangunan, apakah perencana program pembangunan akan membatalkan rencananya? Menurut pandangan penulis, tentu tidak. Mereka tetap akan mencari jalan untuk tetap melaksanakannya. Di sinilah peran pemerintah sangat penting. Salah satu kunci untuk menghadapi tantangan tersebut antara lain komitmen yang tinggi dari pemerintah untuk menerapkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan nilai-nilai

luluh, serta melaksanakan amanat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan yang baik adalah baik dalam proses dan hasilnya. Perencanaan pemerintah dalam laju pembangunan bisa bergerak sinergis jika tidak berbenturan dengan kepentingan masyarakat dan memperoleh dukungan dari masyarakat. Pemerintahan juga bisa dikatakan baik jika produktivitasnya memperlihatkan hasil yang mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memberikan rasa aman dan keadilan. Inilah mengapa jika tata kelola pemerintahan yang tidak baik dapat memengaruhi masyarakat untuk melakukan resistensi.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk membahas pengaruh tata kelola pemerintahan (*good governance*) terhadap resistensi pembangunan oleh masyarakat. Tulisan ini dibagi dalam dua bagian. Bagian satu (1) akan membahas mengenai tata kelola pemerintahan (*good governance*), bagian dua (2) yaitu resistensi sosial terhadap pembangunan, dan bagian tiga mengenai pengaruh tata kelola pemerintahan (*good governance*) terhadap resistensi. Dalam menyusun tulisan ini penulis menggunakan metode pendekatan yuridis normatif yang dilengkapi dengan studi pustaka melalui data-data yang terdapat dalam buku-buku, literatur, serta dari artikel-artikel internet. Metode analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif yang disimpulkan menggunakan

logika induktif.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Tata Kelola Pemerintahan

Pemerintah atau "Government" dalam bahasa Inggris diartikan sebagai "*The authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation, state, city, etc*" (pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, kota, dan sebagainya).<sup>1</sup> *Governance* adalah tata pemerintahan/kegiatan pemerintahan, bukan institusi pemerintahannya. *Good governance* artinya tata pemerintahan yang baik, yaitu tata pemerintahan yang menaati hukum, menghormati hak asasi manusia (HAM), menghargai nilai-nilai dasar yang dianut oleh masyarakat, secara sadar dan sistematis membangun fasilitas untuk menumbuhkan ekonomi masyarakat, bersikap egaliter, dan menghormati keragaman termasuk etnis, agama, suku, dan budaya lokal. *Good governance* berhubungan dengan pelayanan prima, yaitu hubungan proses dan *output*. Jika proses kegiatan pemerintahan didasarkan atas prinsip-prinsip *good governance*, maka

<sup>1</sup> Rowland Bismark Fernando Pasaribu, [http://rowland\\_pasaribu.staff.gunadarma.ac.id/Downloads/files/36626/bab-13-tata-kelola-pemerintahan.pdf](http://rowland_pasaribu.staff.gunadarma.ac.id/Downloads/files/36626/bab-13-tata-kelola-pemerintahan.pdf), diakses pada hari Sabtu, 12 November 2016 pukul 20.22

hasilnya adalah pelayanan prima, dan dampaknya adalah kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, *good governance* dan pelayanan prima merupakan sarana untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.<sup>2</sup>

Menurut UNDP (United Nations Development Program), karakteristik atau prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktik penyelenggaraan *good governance* meliputi:<sup>3</sup>

- a. Partipasi (*participation*), yaitu setiap warga negara diberi kesempatan untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan politik/kebijakan publik;
- b. Aturan hukum (*rule of law*), yaitu pemerintah menjamin tegaknya hukum dan terjaminnya hak-hak asasi manusia;
- c. Transparansi (*transparency*), yaitu semua kebijakan publik harus transparan, mulai dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, maupun evaluasinya. Arus informasi tidak boleh terhalang;
- d. Daya tanggap (*responsiveness*), yaitu semua lembaga pemerintahan harus memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat dan

*stakeholder* (pihak yang berkepentingan);

- e. Berorientasi konsensus (*consensus orientation*), yaitu kebijakan yang diambil didasarkan pada pilihan-pilihan yang terbaik, berdasarkan kesepakatan semua unsur masyarakat;
- f. Berkeadilan (*equity*), yaitu adanya kesempatan yang sama bagi semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, untuk meningkatkan kesejahteraannya;
- g. Efektif dan efisien (*effectiveness and efficiency*), yaitu proses-proses dan kegiatan-kegiatan lembaga harus menghasilkan *output* yang sesuai dengan tujuan dan sasaran yang digariskan, dan menggunakan sumber daya sebaik mungkin;
- h. Akuntabilitas (*accountability*), yaitu para pembuat keputusan dalam pemerintahan, lembaga swasta, dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholder*;
- i. Visi strategis (*strategic holders*), yaitu para pemimpin dan publik memilikivisi strategis jauh ke depan, membangun masa depan yang lebih baik berdasarkan nilai-

<sup>2</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2005), halaman 300

<sup>3</sup> *Ibid*, halaman 300-301

nilai kemanusiaan yang universal dan menyejahterakan.

Karakteristik ini merupakan pondasi tata kelola pemerintahan dalam mewujudkan negara yang adil dan sejahtera. Selain karakteristik di atas, ciri penting lainnya yang menyangkut tata kelola pemerintahan yaitu:<sup>4</sup>

- a. Memperhatikan kepentingan kaum paling miskin dan lemah (khususnya berkaitan dengan keputusan untuk mengalokasikan sumber daya pembangunan);
- b. Prioritas politik, sosial, dan ekonomi dibangun diatas dasar *consensus*;
- c. Mengikutsertakan semua kepentingan di dalam merencanakan dan merumuskan suatu kebijakan;
- d. Transparansi dan pertanggung jawab menjadi bagian inheren di dalam seluruh sikap dan perilaku kekuasaannya;
- e. Birokrasi pemerintahan dilakukan dengan efektif, efisien, dan adil;
- f. Supremasi hukum diletakkan dan dilakukan secara konsisten.

Dilihat dari ciri tersebut dapat menunjukkan bahwa ada prioritas yang harus dipegang dalam menjalankan *good governance*, yaitu

masyarakat. Pemerintah adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

## 2. Resistensi Sosial Terhadap Perubahan Pembangunan

Leonardo da Vinci pernah menulis, "*It is easier to resist at the beginning than at the end.*" Kutipan tersebut agaknya sesuai dengan kondisi yang banyak terjadi di masyarakat, bahwa resistensi hampir sering dilakukan ketika misalnya suatu organisasi mulai menerapkan sesuatu yang baru. Resistensi atau penolakan pada perubahan pembangunan pada umumnya akan terjadi ketika ada sesuatu yang mengancam 'nilai' seseorang atau sekelompok masyarakat. Hal-hal baru tersebut juga identik dengan perubahan-perubahan internal yang ada dalam masyarakat.

Yang harus dipahami adalah bahwa ada beberapa alasan mengapa masyarakat melakukan perlawanan terhadap perubahan tersebut:<sup>5</sup>

- a. Takut terhadap kemungkinan yang tidak diketahui.  
Perubahan pasti berakibat kepada ketidakpastian. Semua orang tahu bahwa ketidakpastian merupakan sesuatu yang tidak memberikan rasa aman dan nyaman. Keraguan dan ketidaktahuan terhadap apa yang akan terjadi di kemudian hari

<sup>2</sup> Wahyuningsih Santosa, <https://docs.google.com/document/d/1qzA1FqVEkqKwcNtZHCKeG MG6tsGxRBN2Qm8R8DgOVBU/edit>, diakses pada hari Sabtu, 12 November 2016, pukul 19.34, dengan menambahkan pendapat penulis

<sup>4</sup> Rowland Bismark Fernando Pasaribu, *Op. cit.*

- ini akna menimbulkan rasa takut.
- b. Takut akan kegagalan.  
Perubahan memungkinkan menuntut masyarakat untuk memiliki kemampuan dan perilaku yang baru sehingga menimbulkan kekhawatiran akan gagal dalam menjalani hal yang baru tersebut.
  - c. Tidak sepakat dengan kebutuhan akan perubahan.  
Para perancang pembangunan mungkin merasa bahwa langkah baru yang mereka rancang adalah langkah yang baik dan benar. Padahal mungkin saja bahwa langkah tersebut tidak dibutuhkan masyarakat.
  - d. Takut kehilangan sesuatu yang bernilai baginya.  
Masyarakat tentu ingin mengetahui bagaimana dampak pembangunan pada mereka. Jika merasa yakin bahwa mereka akan kehilangan sesuatu, maka mereka tentu akan menolak.
  - e. Enggan meninggalkan 'wilayah' yang sudah nyaman.  
Keluar dari 'wilayah' yang sudah memberikan kenyamanan tentu mengandung resiko.
  - f. Ketidakpahaman dan ketiadaan kepercayaan.  
Masyarakat menolak perubahan

ketika mereka tidak memahami *outputnya* dan menganggap bahwa perubahan bisa jadi hanya akan membebani daripada apa yang dapat diperoleh. Situasi demikian terjadi apabila tidak ada kepercayaan antara pihak yang mengusulkan perubahan dengan masyarakat.

- g. Ketidakberdayaan.  
Masyarakat bisa mengalami kondisi ketidakberdayaan pada tingkatan tertentu. Oleh karena itu, masyarakat mencoba mempertahankan status quo.

Masyarakat enggan untuk berubah juga karena resistensi sosial, antara lain karena mereka terikat kepada sistem nilai (*value system*) yang relatif langgeng dan mereka berpikir dari aspek keamanan batiniah. Ada dominasi yang dirasakan masyarakat. Dominasi ini muncul dari pihak-pihak yang melakukan pembangunan tersebut. Castells mengatakan, "Prinsip umum masyarakat bahwa di mana ada dominasi, maka akan ada perlawanan (penolakan) terhadap dominasi, dan berbagai pandangan dan proyek alternatif tentang bagaimana mengatur kehidupan sosial (Castells: 1997, xvii). Sistem dominasi menurut Walter Wink (1992) adalah kelompok otoritas apapun yang memaksakan

kuasanya atas pihak lain, atau bisa dikatakan kelompok-kelompok dominan apapun yang memaksakan kuasanya atas pihak lain untuk diikuti demi kepentingannya. Karena mereka adalah kelompok dominan maka dominasi mereka sudah menjadi sistem yang juga dicarikan atau dibuatkan alasan pembenarannya.<sup>6</sup>

Mengenai program pembaharuan berencana yang ditujukan untuk merubah perilaku masyarakat, hal tersebut merupakan upaya yang sengaja dilakukan guna meningkatkan serangkaian keadaan melalui kegiatan intervensi dengan bantuan pengantar pembaharuan dari luar sistem sosial masyarakat (*outsider change agent*). Menurut Lippitt (1969), terdapat delapan (8) faktor yang menjadi penyebab terjadinya resistensi sosial dalam masyarakat terhadap program perubahan berencana, yaitu:<sup>7</sup>

- a. Jika tujuan program pembaharuan itu tidak diinformasikan dengan cukup jelas dan dimengerti oleh masyarakat;
- b. Jika tokoh-tokoh terkemuka dalam masyarakat, baik formal

maupun non formal tidak diikuti sertakan dalam tahap perencanaan (persiapan) program;

- c. Jika usul program perubahan berencana didasarkan kepada kepentingan (alasan) pribadi seorang atau beberapa orang semata-mata;
- d. Jika norma-norma budaya, pranata sosial, dan kebiasaan-kebiasaan masyarakat diabaikan;
- e. Jika terdapat komunikasi yang kurang baik antara pengelola program dengan masyarakat yang berkenaan dengan perubahan itu;
- f. Jika terdapat kekhawatiran akan kegagalan dalam pelaksanaan program, baik pada pengelola program maupun dalam masyarakat;
- g. Jika biaya perubahan itu dirasakan terlalu mahal, atau imbalan yang diperoleh masyarakat dari perubahan tersebut kurang memadai;
- h. Jika keadaan sekarang dirasakan telah memuaskan bagi sebagian besar masyarakat.

### 3. Pengaruh Tata Kelola Pemerintahan Terhadap Resistensi Masyarakat

Seperti yang sudah dibahas di atas, masyarakat berhak dalam

---

<sup>6</sup> Daniel Nuhamara, Maret 2009, [http://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/3433/2/ART\\_%20Daniel%20Nuhamara\\_%20Sistem%20Dominasi%20dan%20Resistensi\\_Full%20text.pdf](http://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/3433/2/ART_%20Daniel%20Nuhamara_%20Sistem%20Dominasi%20dan%20Resistensi_Full%20text.pdf), diakses pada hari Sabtu, 12 November 2016, pukul 19.33

<sup>7</sup> Surya Wijaya, <http://www.kemsos.go.id/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=158>, diakses pada hari Sabtu, 12 November 2016, pukul 19.32

memustuskan kebijakan yang diambil pemerintah. Dalam hal perubahan pembangunan, masyarakat berhak mengeluarkan pandangannya. Di sinilah tugas pemerintah dalam menjalankan prinsip-prinsip dan ciri *good governance*. Pemerintah harus menjamin hak-hak asasi masyarakat. Bagaimana jika pembangunan tersebut menggerus HAM dan berdampak pada ketidakadilan? Jika memang pembangunan yang dirancang pemerintah baik, maka pemerintah harus transparan dan memberikan pengertian dan penjelasan kepada masyarakat, karena sebuah perubahan akan menimbulkan ketidakpastian. Memberikan penjelasan kepada masyarakat juga harus memperhatikan metode yang digunakan, karena setiap masyarakat memiliki latar belakang yang berbeda-beda.

David (2001) mengusulkan tiga pendekatan yang dapat diterapkan dalam mengatasi resistensi masyarakat, yaitu *force change strategy*, *educative change strategy*, dan *rational/self-interest change strategy*.<sup>8</sup> *Educative change strategy* yaitu mengedukasi masyarakat atau memberikan pengetahuan dan informasi tentang perlunya suatu

perubahan. Melalui edukasidiharapkan akan memahami pentingnya perubahan sehingga mereka pun akan menerima perubahan tersebut. *Rational/self-interest change strategy* yaitu menunjukkan benefit (keuntungan) yang akan diperoleh individu dari diterapkannya suatu perubahan sehingga individu tersebut dengan sendirinya akan tertarik melakukan perubahan-perubahan. Untuk pendekatan *force change strategy*, penulis memiliki kebimbangan akan hal ini. *Force change strategy* merupakan perubahan harus terjadi (dipaksakan) dan orang yang dapat mengharuskan terjadinya perubahan adalah orang yang memiliki kekuasaan, yaitu pimpinan. Ketika pimpinan yang memiliki kekuasaan formal telah memutuskan adanya perubahan, maka publik harus menerima perubahan tersebut. Pendekatan ini akan buruk jika diterapkan sebagai langkah pertama dibandingkan dengan dua pendekatan yang lain. Jika hal tersebut terjadi, maka pemerintah tidak menerapkan prinsip *good governance*.

Dalam proses pendekatan, perlu dipertimbangkan pernyataan yang dikemukakan Freire (1970), bahwa “dalam menghadapi sistem sosial

---

<sup>8</sup> Wahyuningsih Santosa, *Op. cit.*

masyarakat jangan kita berpendapat seolah-olah masyarakat tidak tahu apapun mengenai sesuatu hal yang berkenaan dengan subyek yang akan dirubah". Masyarakat tidak akan melakukan resistensi apabila pembangunan tersebut tidak mengganggu apa yang selama ini diketahui masyarakat dan apa yang tidak diketahui pemerintah.

Dalam setiap pembangunan, pemerintah juga harus memperhatikan keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah seyogyanya turun mendengarkan masalah apa yang akan terjadi jika pemerintah melakukan pembangunan tersebut. Jika memang pemerintah tetap ingin melakukan pembangunan tersebut, sudah seharusnya pemerintah memahami dan merancang langkah apa yang harus dibuat hak-hak masyarakat tidak terganggu, serta tetap menimbulkan rasa aman dan adil. Usul terhadap pembangunan juga jangan semata-mata untuk kepentingan seseorang atau sekelompok individu yang akan menggerus kepentingan publik. Hal itu sama saja membiarkan sistem dominasi yang nyata-nyata akan merampas keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Jika *good governance* terlaksana

dengan baik dan sepenuhnya, maka akan terwujud negara yang adil dan sejahtera.

### C. KESIMPULAN

Pemerintah harus menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan sepenuhnya. Masyarakat tidak boleh lagi dilihat sebagai objek pembangunan. Rakyat harus menjadi subjek pembangunan. Untuk itu, kebijakan dalam perubahan/pembangunan yang dilakukan pemerintah harus melalui proses di mana masyarakat punya kekuasaan untuk menentukan dan memengaruhi proses pembangunan. Orientasi pembangunan harus ditujukan untuk kesejahteraan dan keadilan masyarakat kelas menengah ke bawah. Pembangunan harus benar-benar menjamin akses masyarakat untuk dapat menikmati pembangunan, dan menjamin hak-hak masyarakat bila pembangunan tersebut tidak menguntungkan bagi masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Nurcholis, Hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2005)

Winarno, Budi, *Globalisasi Peluang atau Ancaman Indonesia*, (Jakarta: Erlangga, 2008)

### Web

Daniel Nuhamara, Maret 2009,

[http://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/3433/2/ART\\_%20Daniel%20Nuhamara\\_%20Sistem%20Ominasi%20dan%20Resistensi\\_Full%20text.pdf](http://repository.uksw.edu/bitstream/123456789/3433/2/ART_%20Daniel%20Nuhamara_%20Sistem%20Ominasi%20dan%20Resistensi_Full%20text.pdf), diakses pada hari Sabtu, 12 November 2016, pukul 19.33

Rowland Bismark Fernando Pasaribu,

[http://rowland\\_pasaribu.staff.gunadarma.ac.id/Downloads/files/36626/bab-13-tata-kelola-pemerintahan.pdf](http://rowland_pasaribu.staff.gunadarma.ac.id/Downloads/files/36626/bab-13-tata-kelola-pemerintahan.pdf), diakses pada hari Sabtu, 12 November 2016 pukul 20.22

Surya Wijaya, <http://www.kemsos.go.id/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=158>, diakses pada hari Sabtu, 12 November 2016, pukul 19.32

Wahyuningsih Santosa,

<https://docs.google.com/document/d/1qzA1FqVEkqKwcNtZHCKeGMG6tsgXrBN2Qm8R8DgOVBU/edit>, diakses pada hari Sabtu, 12 November 2016, pukul 19.34

## PROFIL PENULIS

**SRI ULISAH**, lahir di Jakarta, 7 September 1995. Jenjang pendidikannya adalah TK Pelangi Bekasi, SDN Jatikramat 07 Bekasi, SMPN 192 Jakarta, SMAN 67 Jakarta, dan saat ini di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Pernah menjadi anggota Peliput Crew Angel PMK FH Undip 2014-2015, Koordinator Peliput Crew Angel PMK FH Undip 2015-2016, anggota Redaksi LPM Gema Keadilan 2014, Redaktur Pelaksana Media Online LPM Gema Keadilan 2015, dan saat ini sebagai Redaktur Pelaksana Majalah dan Jurnal LPM Gema Keadilan 2016. Email: sriulisah@gmail.com.

