

TATA PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH

A. M. Irwan Yahya
Dosen STISIP Muhammadiyah Sinjai

Abstrak

Desentralisasi dan otonomi daerah menurut paradigma lama merupakan pembagian kewenangan dan keuangan kepada daerah untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien. Keyakinan ini memperlihatkan bahwa pemerintah daerah merupakan aktor utama yang memiliki dan mengendalikan pemerintahan, atau sering disebut “*autonomy within bureaucracy*”. Sekarang keyakinan lama itu sudah dianggap usang. Pemerintah tidak lagi merupakan aktor tunggal dalam pemerintahan, melainkan harus melibatkan elemen-elemen diluar pemerintah. Menjelang akhir abad ke-20 muncul keyakinan baru bahwa desentralisasi merupakan kebijaksanaan dan semangat untuk mengembangkan pemerintahan yang demokratis di tingkat lokal, membuat perencanaan lebih dekat pada masyarakat, mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan mengembangkan potensi local.

Kata Kunci: Tata Pemerintahan; Otonomi Daerah

Pendahuluan.

Pelaksanaan otonomi daerah sekarang harus dibingkai dengan kerangka tata pemerintahan yang baik (*good governance*) untuk membuat otonomi daerah lebih otentik dan bermakna bagi masyarakat. Bagi penulis, desentralisasi dan *good governance* merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan. Visi – Misi desentralisasi adalah untuk mencapai *good governance*, dan *good governance* merupakan sebuah kerangka dan basis bagi praktek desentralisasi. Tanpa *good governance*, maka otonomi daerah sama saja memindahkan sentralisasi dari Jakarta ke daerah. Sejarah telah membuktikan bahwa pelaksanaan otonomi daerah sekarang ini sama sekali tidak ditopang oleh *good governance*, sehingga banyak hal negatif bermunculan. *Pertama*, pemda sangat sibuk menggalang PAD dengan cara-cara yang sedikit-banyak merugikan masyarakat, misalnya meningkatkan pungutan (pajak dan retribusi) serta membuka investasi yang terkadang harus menggusur orang-orang kecil. *Kedua*, karena pemda memonopoli otonomi daerah, maka *local governance* tidak melibatkan partisipasi masyarakat. *Local governance* dan otonomi daerah hanya dimonopoli oleh oligarki elite lokal. Masyarakat tidak punya kemampuan dan ruang untuk *voice* dan *exit* atau partisipasi dalam pembuatan keputusan lokal dan juga mengontrol kinerja pemda. Sebagai contoh, kasus DPRD di berbagai daerah yang sibuk membagi anggaran daerah untuk gaji mereka, merupakan akibat dari lemahnya partisipasi masyarakat. *Ketiga*, pelaksanaan otonomi daerah jadi absurd dan kacau. Disana ada konflik kewenangan antara daerah dan pusat, ketegangan antara desa dan daerah, ketegangan politisi dan birokrasi, dan seterusnya. *Keempat*, korupsi yang merajalela dikalangan eksekutif dan legislatif daerah. B. Good Governance

Governance tidak sama dengan *government* (pemerintah) dalam arti sebagai lembaga, tetapi *governance* adalah proses pemerintahan dalam arti yang luas. Jon Pierre dan Guy Peters (2000) misalnya, memahami *governance* sebagai sebuah konsep yang berada dalam konteks hubungan antara sistem politik dengan lingkungannya, dan mungkin melengkapi ilmu politik mempunyai relevansi dengan kebijakan publik. Berpikir

tentang *governance*, demikian Jon Pierre dan Guy Peters (2000), berarti berpikir tentang bagaimana mengendalikan ekonomi dan masyarakat, serta bagaimana mencapai tujuan-tujuan bersama. Sebuah perdebatan yang muncul adalah apakah pemerintahan merupakan satu-satunya jalan untuk memutuskan tujuan-tujuan tersebut, atau masihkah sebuah jalan yang efektif untuk memperbaiki cara-cara yang ditempuh pemerintah. Posisi pemerintah yang lemah mau tidak mau memunculkan pertanyaan bagaimana peran pemerintah dapat diperkuat kembali, serta model alternatif penyelenggaraan pemerintahan yang lebih cocok.

Perspektif baru tentang pemerintah- perubahan peran pemerintah dalam masyarakat dan kemampuannya mewujudkan kepentingan bersama di bawah batasan internal maupun eksternal- merupakan jantung *governance*. Intinya adalah melibatkan masyarakat dalam proses pemerintahan. *Good governance* merupakan perspektif baru yang diyakini sebagai sebuah “manifesto politik”, sebuah solusi paling cangguh terhadap persoalan pembangunan dan pemerintahan. Bank Dunia, misalnya, punya ortodoksi bahwa cita-cita “*a world free of poverty*” bisa dicapai dengan bersandar pada *good governance*. Di Indonesia, selama masa reformasi, wacana *good governance* berkembang secara luas bersamaan dengan isu reformasi, demokratisasi, desentralisasi dan pemberdayaan. Para pejabat pemerintah mulai Presiden sampai Bupati, para akademisi, sejumlah LSM dan pers setiap hari menebarkan gagasan *good governance* sebagai sebuah visi kedepan pemerintahan dan masyarakat Indonesia.

Goran Heyden (1994), misalnya mengidentifikasi tiga dimensi empirik *good governance* ; (1) partisipasi warga negara dalam proses politik (partisipasi politik, agregasi dan akuntabilitas publik). (2) kepemimpinan yang responsibel dan responsif (penghormatan terhadap warga, keterbukaan pembuatan keputusan dan menjunjung tinggi *rule of law*); dan (3) resiprositas sosial masyarakat (kesetaraan politik, toleransi antar kelompok; dan inklusivitas keanggotaan asosiasional). *Good governance* lebih populer dipahami sebagai pengelolaan pemerintahan yang menjunjung tinggi transparansi, akuntabilitas, dan responsivitas, *rule of law*, serta berbasis pada partisipasi

masyarakat. Ia butuh resiprositas dan kemitraan antara pemerintah, masyarakat sipil dan masyarakat politik serta sektor bisnis.

Banyak pihak menyatakan bahwa *good governance* adalah sebuah konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah negara. Hal ini merupakan sebuah dialog yang melibatkan seluruh partisipan, sehingga setiap orang merasa terlibat dalam urusan pemerintahan. Dari sini terlihat bahwa *good governance* tidaklah terbatas pada bagaimana pemerintah menjalankan wewenangnya dengan baik semata, tetapi lebih penting lagi adalah bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi dan mengontrol pemerintah untuk menjalankan wewenang tersebut dengan baik (*accountable*). Karenanya, seringkali tata pemerintahan yang baik dipandang sebagai “sebuah bangunan dengan tiga tiang”. Ketiga tiang penyangga itu adalah; transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi.

Pertama, transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap semua informasi terkait, seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan pemerintah dengan biaya yang minimal. Informasi sosial, ekonomi, dan politik yang andal (*reliable*) dan berkala, haruslah tersedia dan dapat diakses oleh publik (biasanya melalui filter media massa yang bertanggung jawab). Artinya, transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan (untuk kemudian) dapat dipantau. Transparansi jelas mengurangi tingkat ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan publik. Sebab, penyebaran berbagai informasi yang selama ini aksesnya hanya dimiliki pemerintah dapat memberikan kesempatan kepada berbagai komponen masyarakat untuk turut mengambil keputusan. Oleh karenanya, perlu dicatat bahwa informasi ini bukan sekedar tersedia, tetapi juga relevan dan bisa dipahami publik. Selain itu transparansi ini dapat membantu untuk mempersempit peluang korupsi dikalangan para pejabat publik dengan “terlihatnya” segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat luas.

Kedua, akuntabilitas adalah kapasitas suatu instansi pemerintahan untuk bertanggung gugat atas keberhasilan maupun kegagalannya dalam melaksanakan misinya dalam mencapai tujuan dan sasaran yang ditetapkan secara periodik. Artinya, setiap instansi pemerintah mempunyai kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pencapaian organisasinya dalam pengelolaan sumberdaya yang dipercayakan kepadanya, mulai dari tahap perencanaan, implementasi, sampai pada pemantauan dan evaluasi. Akuntabilitas merupakan kunci untuk memastikan bahwa kekuasaan itu dijalankan dengan baik dan sesuai dengan kepentingan publik. Untuk itu akuntabilitas mensyaratkan kejelasan tentang siapa yang bertanggung gugat, kepada siapa, dan apa yang dipertanggunggugatkan. Karenanya, akuntabilitas bisa berarti pula penetapan sejumlah kriteria dan indikator untuk mengukur kinerja instansi pemerintah, serta mekanisme yang dapat mengontrol dan memastikan tercapainya berbagai standar tersebut, Akuntabilitas menuntut adanya kepastian hukum yang merupakan

resultan dari hukum dan perundang-undangan yang jelas, tegas, diketahui publik di satu pihak, serta upaya penegakan hukum yang efektif, konsisten, dan tanpa pandang bulu di pihak lain. Kepastian hukum juga merupakan indikator penting dalam menimbang tingkat kewibawaan suatu pemerintahan, legitimasinya di hadapan rakyatnya dan dunia internasional.

Ketiga, partisipasi merupakan perwujudan dari berubahnya paradigma mengenai peran masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan. Masyarakat bukanlah sekedar penerima manfaat (*beneficiaries*) atau obyek belaka, melainkan agen pembangunan (*subyek*) yang mempunyai posisi yang penting. Dengan prinsip “*dari dan untuk rakyat*”, mereka harus memiliki akses pada institusi yang mempromosikan pembangunan. Karenanya, kualitas hubungan antara pemerintah dan warga yang dilayani dan dilindunginya menjadi penting di sini. Makna terdalam partisipasi adalah voice, akses dan kontrol warga masyarakat terhadap pemerintahan dan pembangunan yang mempengaruhi kehidupannya sehari-hari. *Pertama*, voice adalah hak dan tindakan warga masyarakat menyampaikan aspirasi, gagasan, kebutuhan, kepentingan, dan tuntutan terhadap komunitas terdekatnya maupun kebijakan pemerintah. Tujuannya adalah mempengaruhi kebijakan pemerintah maupun menentukan agenda bersama untuk mengelola kehidupan secara kolektif dan mandiri. *Kedua*, akses berarti ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam arena *governance*, yakni mempengaruhi dan menentukan kebijakan serta terlibat aktif mengelola barang-barang publik. Akses warga terhadap pelayanan publik termasuk dalam rubrik ini. Akses akan menjadi arena titik temu antara warga dan pemerintah. Pemerintah wajib membuka ruang akses warga dan memberikan layanan publik pada warga, terutama kelompok-kelompok marginal. Sebaliknya warga secara bersama-sama proaktif mengidentifikasi problem, kebutuhan dan potensinya maupun merumuskan gagasan pemecahan masalah dan pengembangan potensi secara sistematis. *Ketiga*, kontrol warga masyarakat terhadap lingkungan komunitasnya maupun proses politik yang terkait dengan pemerintah. Kita mengenal kontrol internal (*self-control*) dan kontrol eksternal. Artinya kontrol bukan saja mencakup kapasitas masyarakat melakukan pengawasan (pemantauan) terhadap kebijakan (implementasi dan risiko) dan tindakan pemerintah, tetapi juga kemampuan warga melakukan penilaian secara kritis dan reflektif terhadap risiko-risiko atas tindakan mereka. C. Agenda Good Governance

Terciptanya good governance tentu tidak bakal turun dari surga, tetapi harus ada sejumlah agenda yang harus dilakukan oleh pemerintah. *Pertama*, reformasi birokrasi daerah dengan cara memperkuat “*capacity building*” dan rasionalisasi pegawai negeri. *Kedua*, membuat pemerintahan daerah lebih dikendalikan oleh visi – misi ketimbang peraturan. Visi-misi yang sudah dimiliki oleh daerah tentu bukan sekadar “pajangan”, tetapi memang harus didialogkan terus menerus sehingga menjadi roh bagi setiap orang untuk berfikir dan bertindak. *Ketiga*, memperkuat komitmen kepemimpinan daerah, terutama Bupati/Walikota dan DPRD. Pemilihan Bupati/Walikota

secara langsung kedepan sebenarnya merupakan kesempatan yang baik bagi rakyat setempat untuk menghasilkan kepemimpinan yang kuat dan mempunyai komitmen serius terhadap pembaharuan pemerintahan. *Keempat*, membuka ruang-ruang dialog secara intensif dan berkelanjutan melalui forum warga yang melibatkan berbagai stakeholders daerah. Forum ini merupakan tempat untuk membangun komunikasi, konsultasi, kemitraan dan kepercayaan antar pihak, yang selanjutnya akan membuat kebijakan daerah lebih bermakna dan responsif terhadap kepentingan masyarakat. *Kelima*, memperkuat kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan, baik oleh *civil society*, media maupun lembaga-lembaga independen. Keberadaan *ombudsman* daerah tentu sangat relevan dalam konteks penguatan kontrol agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik lebih akuntabel dan transparan.

PENUTUP

Kinerja yang optimal dari pemerintah daerah akan menentukan keberhasilan pelaksanaan Otonomi Daerah, baik dalam kerangka manajerial-organisasional maupun dalam dimensi hukum dan aturan pelaksanaannya guna mewujudkan “*Tata Pemerintahan Yang Semakin Baik*”, *demokratis, akuntabel, transparan dan partisipatif*.

Pemerintah daerah sebagai pemegang otoritas kewenangan publik merupakan institusi yang harus mengartikulasikan, memformulasikan, dan mengimplementasikan kebijakan publik. Jika hal ini tidak dijalankan sebagaimana mestinya, maka pemerintah daerah sebagai eksekutif lokal akan mengalami degradasi kepercayaan dari rakyat, hal ini akan mengakibatkan otoritas kewenangan yang dimiliki akan dipertanyakan dan ditinjau kembali.

Pelaksanaan desentralisasi dalam rangka otonomi daerah merupakan suatu wahana yang membuka peluang bagi terciptanya sistem pemerintahan yang *demokratis, transparan, akuntabel dan partisipatif*, oleh karena itu maka perlu dioptimalkan unsur-unsur yang menunjang pelaksanaan otonomi daerah, antara lain sebagai berikut:

1. Tersedianya aparatur pemerintah daerah yang professional.
2. Memantapkan hubungan antara institusi pemerintah daerah dan DPRD, sehingga hal ini menjadi suatu sumber daya politis dan bukan sebaliknya sebagai kendala politis.
3. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah maka pemerintah yang lebih tinggi perlu mengintensifkan pembinaan dan pengembangan daerah-daerah otonom, sehingga akselerasi pencapaian otonomi daerah akan berjalan sesuai harapan dan tidak mengalami hambatan yang berlarut-larut.
4. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala urusan yang menjadi kewenangan daerah otonom perlu dipertegas, agar tidak ada keraguan dan tumpang tindih dalam pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Lokal*.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*.
- Bratakusuma, Dedy S, dan Dadang Solihin, 2001. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta ; Gramedia
- Elmi, Bahrul, 2002. *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*. Jakarta; UI-Press.
- Kaho, J.R.. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia; Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Bandung; Bina Cipta, 1979.
- Lembaga Administrasi Negara dan BAPPENAS. *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta; LAN, 2000
- Syafruddin, Ateng. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bandung; Bina Cipta, 1983
- Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*.
- Winarna Surya Adisubrata, *Perkembangan Otonomi Daerah*.
- Soejito, Irawan; *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*. Jakarta; Rineka cipta. 1990.
- Amrah Muslimin, Prof, SH. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Penerbit Alumni Bandung. 1986