

PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DALAM MENDUKUNG PELAKSANAAN GOOD GOVERNANCE DI INDONESIA

A. Lukman Irwan, SIP

Staf Pengajar Ilmu Pemerintahan Fisip UNHAS

Abstraksi

Tulisan ini bertujuan untuk melihat bagaimana pelaksanaan otonomi daerah dalam kaitannya dengan implementasi good governance di Indonesia. Pelaksanaan pemerintahan daerah yang melibatkan partisipasi masyarakat luas memungkinkan terciptanya pemerintahan daerah yang demokratis dalam rangka menuju pada pemerintahan yang baik (good governance). Dalam teori dan praktek pemerintahan modern diajarkan bahwa untuk menciptakan the good governance perlu dilakukan desentralisasi pemerintahan. Berdasarkan hasil pengamatan maka dapat dilihat bahwa terdapat beberapa elemen penting dari otonomi daerah yang perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan upaya pencapaian pemerintahan yang baik (good governance), diantaranya adalah: 1. Otonomi berhubungan erat dengan demokratisasi (khususnya grass roots democracy), 2. Dalam otonomi terkandung makna self-initiative untuk mengambil keputusan dan memperbaiki nasib sendiri, 3. Karena dalam konsep otonomi terkandung kebebasan dan kemandirian masyarakat daerah untuk mengambil keputusan dan berprakarsa, berarti pengawasan atau kontrol dari pemerintah pusat tidak boleh dilakukan secara langsung yang dapat mengurangi kebebasan masyarakat daerah, atau menjadikan beban bagi daerah, 4. Daerah otonom harus memiliki power (termasuk dalam sumber-sumber keuangan) untuk menjalankan fungsi-fungsinya, memberikan pelayanan publik serta sebagai institusi yang mempunyai pengaruh agar ditaati warganya, 5. Dalam pelaksanaannya, otonomi daerah tidak hanya dipengaruhi oleh faktor intern, akan tetapi juga faktor ekstern.

GOOD GOVERNANCE & OTONOMI DAERAH

Inti otonomi daerah adalah kebebasan masyarakat setempat untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri yang bersifat lokalitas untuk terselenggaranya kesejahteraan. Dalam otonomi terdapat nilai yang hakiki, yakni nilai demokrasi dan prakarsa sendiri. Menurut Moh. Hatta, otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya prakarsa

sendiri, yang berarti pengambilan keputusan sendiri dan pelaksanaan sendiri kepentingan masyarakat setempat. Dengan demikian demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat dapat dicapai. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga memperbaiki nasibnya sendiri. Pelaksanaan pemerintahan daerah yang melibatkan partisipasi masyarakat luas memungkinkan terciptanya pemerintahan daerah yang demokratis dalam

rangka menuju pada pemerintahan yang baik (good governance). Dalam teori dan praktek pemerintahan modern diajarkan bahwa untuk menciptakan the good governance perlu dilakukan desentralisasi pemerintahan. Good governance menunjuk pada proses pengelolaan pemerintahan melalui keterlibatan stakeholders yang luas dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, dan politik serta pendayagunaan sumber daya alam, keuangan dan manusia untuk kepentingan semua pihak, yakni pemerintah, pihak swasta dan rakyat dalam cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, kejujuran, persamaan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. Good governance merupakan kecenderungan global dan tuntutan dalam sistem politik yang demokratis.

Terdapat beberapa elemen penting dari otonomi daerah yang perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan upaya pencapaian pemerintahan yang baik (good governance), diantaranya adalah:

1. Otonomi berhubungan erat dengan demokratisasi (khususnya grass roots democracy).
2. Dalam otonomi terkandung makna self-initiative untuk mengambil keputusan dan memperbaiki nasib sendiri.
3. Karena dalam konsep otonomi terkandung kebebasan dan kemandirian masyarakat daerah untuk mengambil keputusan dan berprakarsa, berarti pengawasan

atau kontrol dari pemerintah pusat tidak boleh dilakukan secara langsung yang dapat mengurangi kebebasan masyarakat daerah, atau menjadikan beban bagi daerah.

4. Daerah otonom harus memiliki power (termasuk dalam sumber-sumber keuangan) untuk menjalankan fungsi-fungsinya, memberikan pelayanan publik serta sebagai institusi yang mempunyai pengaruh agar ditaati warganya.
5. Dalam pelaksanaannya, otonomi daerah tidak hanya dipengaruhi oleh faktor intern, akan tetapi juga faktor ekstern.

Dapat dikatakan bahwa good governance menunjuk pada proses pengelolaan pemerintahan melalui keterlibatan stakeholders yang luas dalam bidang ekonomi, sosial dan politik suatu negara dan pendayagunaan sumber daya alam, keuangan dan manusia menurut kepentingan semua pihak dengan cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, kejujuran, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas. Good governance merupakan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang universal, karena itu harusnya diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Upaya menjalankan prinsip-prinsip good governance perlu dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Apalagi dengan telah

diundangkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

TEMUAN HASIL PENELITIAN

Upaya untuk menegakkan good governance dapat dilakukan dengan berbagai cara. Diperlukan penelitian mengenai sejauhmana pemerintah daerah melaksanakan prinsip-prinsip good governance dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Hingga saat ini penelitian mengenai pemerintahan daerah telah dilakukan oleh berbagai instansi maupun lembaga, baik lembaga penelitian milik pemerintah (Badan Litbang), LSM, maupun dunia pendidikan tinggi (universitas, institut, sekolah tinggi, dsb). Secara normatif penelitian-penelitian yang dilakukan berupaya menjawab berbagai persoalan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Penelitian-penelitian juga dilakukan dengan berbagai perspektif dan metodologi, serta menghasilkan berbagai temuan.

Hasil-hasil penelitian mengenai pemerintahan daerah yang dikumpulkan dari beberapa lembaga yang dipandang memiliki korelasi dengan permasalahan-permasalahan mengenai pemerintahan daerah, seperti Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri (Balitbang Depdagri), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI),

Lembaga Administrasi Negara (LAN), termasuk Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi - Lembaga Administrasi Negara (STIA LAN Jakarta), LSM yang ada di Jakarta (CIDES, INDEF, LP3ES, CSIS), Perguruan Tinggi di Jakarta, Bekasi dan Bandung menghasilkan beberapa temuan.

Pertama, penelitian-penelitian mengenai pemerintahan daerah selalu dilakukan setiap tahun kecuali tahun 1990, meskipun tidak semua institusi melakukannya. Data memperlihatkan bahwa setiap tahun terdapat penelitian mengenai salah satu atau beberapa aspek pelaksanaan otonomi daerah, meskipun jumlah penelitian yang dilakukan berfluktuasi, dan instansi atau lembaga yang melakukan juga berganti-ganti. Kondisi ini memperlihatkan bahwa terdapat perhatian yang cukup besar dari masyarakat mengenai permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah. Penelitian-penelitian yang dilakukan dapat dianggap sebagai kontribusi dari masyarakat terhadap upaya pemecahan masalah-masalah yang dihadapi pemda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kedua, penelitian-penelitian mengenai pemerintahan daerah lebih banyak dilakukan oleh kalangan perguruan tinggi dibandingkan oleh institusi-institusi lainnya. Kondisi ini memperlihatkan bahwa perhatian kalangan perguruan tinggi sebagai suatu

institusi ilmiah mengenai permasalahan-permasalahan pemerintahan daerah lebih besar dibanding-kan dengan perhatian dari kalangan non perguruan tinggi lainnya. Hasil-hasil penelitian mengenai pemerintahan daerah yang dilakukan oleh perguruan tinggi merupakan kontribusi yang berharga dari dunia perguruan tinggi terhadap upaya menjawab permasalahan-permasalahan yang dihadapi mengenai pemerintahan daerah. Karena itu sebenarnya pemda dapat mengambil manfaat yang cukup besar dari penelitian-penelitian yang telah dilakukan tersebut dalam upaya mengatasi berbagai persoalan yang dihadapinya. Namun demikian, karena hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh perguruan tinggi umumnya tidak dipublikasikan secara luas maka rekomendasi yang dihasilkan tidak sampai kepada pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, apalagi ditindaklanjuti.

Ketiga, isu mengenai keuangan terlihat menjadi isu yang paling banyak menjadi objek kajian dalam penelitian-penelitian mengenai pemerintahan daerah. Hal ini memperlihatkan bahwa perhatian terhadap masalah-masalah keuangan lebih menarik perhatian dari para peneliti mengenai pemerintahan daerah. Lagipula, isu keuangan daerah memiliki cakupan permasalahan yang sangat luas sehingga para peneliti dapat memilih sub isu yang dianggap paling

urgen atau paling menarik perhatian. Secara lebih khusus, perhatian terlihat lebih terpusat pada masalah-masalah yang dihadapi pemda dalam upaya meningkatkan pendapatan daerahnya, seperti peningkatan pendapatan dari berbagai jenis pajak daerah dan retribusi daerah, peningkatan peran BUMD dan sebagainya.

Keempat, penelitian-penelitian mengenai pemda lebih banyak dilakukan dalam upaya menghasilkan karya ilmiah yang berupa skripsi, tesis dan disertasi, sebagai syarat dalam penyelesaian studi pada jenjang akademik tertentu. Kondisi ini memperlihatkan bahwa permasalahan-permasalahan mengenai pemerintahan daerah merupakan objek penelitian yang dianggap menarik dan dianggap penting untuk dikaji secara ilmiah oleh mahasiswa dan kalangan akademik lainnya. Pengkajian secara ilmiah permasalahan-permasalahan tersebut memiliki manfaat baik pada sisi teoritis maupun praktis. Pada sisi teoritis penelitian mengenai pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan kalangan akademisi di samping dapat memberikan kontribusi bagi kalangan akademik sendiri pada khususnya, juga dapat memperkaya kepustakaan atau literatur mengenai pelaksanaan otonomi daerah dalam konteks negara berkembang seperti Indonesia sehingga juga memberikan kontribusi bagi perkembangan teori-teori pemerintahan daerah. Sedangkan

manfaat praktisnya adalah dapat digunakannya hasil-hasil penelitian oleh berbagai kalangan yang terkait dengan pemerintahan daerah, khususnya dalam menjawab tantangan-tantangan praktis yang dihadapi di lapangan.

Kelima, beberapa institusi secara konsisten menjadikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh pemda sebagai bidang kajian dalam penelitian. Institusi-institusi yang secara konsisten memberikan perhatian terhadap masalah-masalah pelaksanaan otonomi daerah diantaranya adalah Balitbang Depdagri, Unisma, IIP dan UI. Kondisi ini memperlihatkan bahwa terdapat institusi-institusi tertentu, terutama lembaga penelitian dan perguruan tinggi, yang terus menerus memberikan perhatian mengenai masalah-masalah pemerintahan daerah. Perhatian yang terus menerus mengenai permasalahan-permasalahan pemda dari kalangan perguruan tinggi tertentu akan sangat berguna dalam upaya menelusuri jejak perjalanan atau perkembangan pemerintahan daerah dari dahulu hingga sekarang.

Keenam, perkembangan penelitian yang dilakukan mengenai pemerintahan daerah di Indonesia sebagaimana dikemukakan sebelumnya mengindikasikan gambaran arah perhatian terhadap masalah-masalah pemerintahan daerah di Indonesia lebih terfokus. Penelitian-penelitian yang dilakukan terhadap isu-isu tertentu mengenai pemerintahan daerah memperlihatkan bahwa pusat

perhatian dalam hal ini lebih terfokus pada bagaimana upaya untuk melaksanakan pemerintahan daerah atas dasar peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik dalam konteks peningkatan peran pemda, implementasi peraturan, pembinaan, pengelolaan, peningkatan pendapatan asli daerah, dan sebagainya. Pelaksanaan desentralisasi dalam hal ini masih dipahami dari persepsi pemerintah pusat, yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan instrumen dalam pelaksanaan tugas-tugasnya di daerah agar lebih efisien. Lebih dari itu, desentralisasi juga digunakan sebagai instrumen untuk melakukan kontrol kepada pemerintah daerah melalui berbagai cara. Oleh karena itu, posisi daerah masih ditempatkan sebagai bawahan pemerintah pusat dan merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat. Kecenderungan pelaksanaan desentralisasi dengan penyerahan sebagian tugas pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tanpa dibarengi dengan penyerahan kewenangan untuk mengambil keputusan mengenai tugas tersebut merupakan bukti bahwa kepentingan pemerintah pusat masih terlalu kental mewarnai penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Karena itu pelaksanaan desentralisasi atau otonomi daerah di samping menjadi hak namun juga masih dipandang sebagai kewajiban bagi daerah, yakni kewajiban untuk turut bertanggung jawab men-

sukseskan kebijakan-kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah pusat.

Ketujuh, hasil-hasil penelitian mengenai pemerintahan daerah yang dapat dikumpulkan memberikan gambaran betapa penggunaan power atau kekuasaan lebih diutamakan dalam pelaksanaan pemerintah-an daerah meskipun terdapat azas desentralisasi atau otonomi, daripada upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat maupun peningkatan partisipasi masyarakat secara lebih luas terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Sebaliknya, perhatian terhadap upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat maupun peningkatan partisipasi masyarakat cenderung dikesampingkan dalam pelaksanaan desentralisasi pemerintahan. Dikaitkan dengan tujuan pelaksanaan desentralisasi secara teoritis, tampaknya tujuan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia lebih dititik beratkan pada tujuan administratif, yakni dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintah pusat secara lebih efisien, daripada tujuan politis, yakni dalam rangka pendidikan politik bagi seluruh rakyat dan sebagai arena bagi politisi lokal untuk berkiprah di tingkat nasional. Dalam kaitan ini hasil-hasil penelitian yang dilaksanakan mengenai pelaksanaan otonomi daerah selama ini memperlihatkan pula kondisi tersebut. Fokus penelitian diletakkan pada upaya pengkajian berbagai permasalahan yang

berkaitan dengan peran pemerintah pusat terhadap daerah, pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah pusat, dan hal-hal yang semacam itu. Dikeluarkannya UU No. 22 tahun 1999 sebenarnya menunjukkan terjadinya pergeseran penyelenggaraan pemerintahan di daerah dari lebih menitikberatkan penggunaan kekuasaan pemerintah pusat terhadap daerah ke arah peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan partisipasi masyarakat. Namun demikian, karena UU tersebut secara efektif baru dilaksanakan pada tahun 2001 maka ada tidaknya pergeseran fokus perhatian dari penggunaan power menjadi peningkatan pelayanan dan partisipasi masyarakat masih belum dapat dibaca secara jelas melalui penelusuran penelitian-penelitian yang telah dilakukan. Namun demikian, dari hasil penelitian yang dapat dikumpulkan, diperoleh indikasi awal bahwa pergeseran fokus perhatian ke arah itu telah mulai terjadi.

Kedelapan, dikaitkan dengan upaya penegakan lokal good governance yang dicirikan oleh penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel, transparan, dan partisipatif terlihat bahwa perkembangan penelitian mengenai pelaksanaan Otonomi Daerah dari tahun ke tahun masih belum banyak mengangkat isu atau permasalahan mengenai pelaksanaan pemerintahan

yang baik (good governance) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa perhatian terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance) masih belum cukup luas berkembang dan dipahami secara baik oleh lembaga-lembaga maupun kalangan akademisi di perguruan tinggi, karena gagasan mengenai good governance baru populer pada tahun 1995. Di samping itu juga karena kondisi politik pada akhir tahun 1990-an belum cukup kondusif untuk melakukan penelitian terhadap masalah-masalah good governance tersebut. Terdapat beberapa faktor yang menyebabkannya, pertama, karena masih sangat kuatnya kekuasaan rejim yang sedang berkuasa saat itu sehingga isu-isu mengenai good governance masih berada pada tataran wacana publik yang terbatas gaungnya. Kedua, masih lemahnya posisi masyarakat sipil termasuk LSM dan DPRD dalam berhadapan dengan eksekutif atau rejim yang berkuasa saat itu. Ketiga, belum terbentuknya masyarakat madani (civil society) sebagai salah satu prasyarat bagi terselenggaranya good governance tersebut. Karena itu kemudian pengkajian terhadap isu-isu good governance meski telah mulai muncul namun masih terbatas pada kalangan akademisi dan kurang mampu membentuk opini publik. Namun perhatian terhadap hal itu juga bukan tidak ada sama sekali. Setidaknya terdapat beberapa penelitian yang

mengindikasikan bahwa isu mengenai good governance telah mulai muncul dan menjadi perhatian bagi para akademisi maupun peneliti. Dari identifikasi yang dilakukan dari seluruh hasil penelitian yang berhasil dikumpulkan terdapat beberapa penelitian yang telah mengangkat isu good governance sebagai objek kajian, meskipun penelitian tersebut tidak mengkaji permasalahannya dalam konteks yang secara langsung berkaitan dengan penyelenggaraan good governance.

Dikaitkan dengan ciri-ciri good governance, hasil-hasil penelitian mengenai pelaksanaan otonomi daerah selama sepuluh tahun terakhir di samping dapat dikategorikan berdasarkan bidangnya juga dapat dikategorikan pada penelitian yang mendukung good governance dan penelitian yang tidak mendukung good governance. Penelitian yang mengangkat isu akuntabilitas, transparansi, partisipasi dan pelayanan masyarakat dikategorikan sebagai penelitian yang mendukung good governance, sedangkan penelitian lainnya dimasukkan pada kategori tidak mendukung good governance.

Pada umumnya hasil penelitian tentang pelaksanaan otonomi daerah belum sepenuhnya mendukung terciptanya good governance. Penelitian yang ada hanya pada tataran wacana yang tingkat aplikasinya belum dilaksanakan. Hal ini disebabkan oleh perangkat peraturan

perundang-undangan (UU No 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah) yang didasarkan pada kepentingan pemerintah secara sepihak. Akibatnya pihak masyarakat belum tersentuh dalam tataran aplikasinya baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi pelaksanaan pemerintahan daerah. Penelitian yang ada lebih memfokuskan pada kepentingan pemerintah. Hal ini disebabkan karena dua hal. Pertama, keterlibatan peneliti baik secara langsung maupun tidak dalam pelaksanaan pemerintahan, sehingga memudahkan data penelitian. Kedua, sikap preventif dan represif dari pemerintah berkuasa, menutup diri terhadap kemungkinan terbukanya kekurangan-kekurangan pelaksanaan pemerintahan daerah. Gagasan good governance kelihatannya kurang diperhatikan dalam penelitian yang dilakukan oleh lembaga-lembaga yang berminat meneliti tentang masalah otonomi daerah. Akibatnya hasil penelitian yang ada belum menyentuh substansi good governance.

Kesembilan, bila dibandingkan, hasil-hasil penelitian-penelitian yang dilakukan baik oleh kelompok birokrasi, kelompok peneliti lembaga, dengan kelompok akademisi, perbedaan yang menonjol terdapat pada permasalahan yang diangkat dalam penelitian dan hasil analisis serta temuan penelitian yang dihasilkan. Permasalahan penelitian dari kalangan akademisi

terlihat lebih spesifik dan terfokus dibandingkan dengan permasalahan yang dirumuskan oleh penelitian yang dilakukan oleh lembaga. Demikian pula, metode penelitian yang diterapkan oleh kalangan akademisi terlihat lebih jelas dibandingkan dengan metode penelitian yang diterapkan kalangan lembaga. Dilihat dari analisis yang dilakukan, kalangan akademisi terlihat lebih kritis dalam melakukan analisis dibandingkan dengan kalangan lembaga. Hal ini diduga karena permasalahan penelitian yang lebih spesifik, dukungan sumber kepustakaan yang lebih lengkap, maupun karena kemampuan analisis yang lebih tinggi antara kalangan akademisi dibandingkan dengan peneliti dari lembaga penelitian, khususnya lembaga penelitian yang bernaung di bawah institusi pemerintahan.

Kurangnya perhatian terhadap masalah-masalah pelaksanaan good governance di daerah selama ini memberikan peluang bagi dilakukannya penelitian yang lebih banyak dan lebih intensif mengenai good governance dimasa yang akan datang. Hal ini sejalan dengan implementasi otonomi daerah yang dimulai pada tanggal 1 Januari 2001, yang meletakkan titik berat penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah daerah dan masyarakat daerah. Implementasi otonomi daerah memberikan peluang yang sangat luas bagi penerapan prinsip-prinsip good governance dalam

penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karena itu penelitian mengenai prinsip-prinsip good governance seperti transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan pelayanan masih sangat memungkinkan untuk dilakukan pada masa yang akan datang. Topik-topik kajian yang dapat dijadikan sebagai agenda pada penelitian-penelitian berikutnya dapat mengaitkan upaya pencapaian good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah (dengan ciri transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan pelayanan) dengan upaya pemanfaatan sumber daya daerah untuk menciptakan daya saing daerah yang berkelanjutan pada masa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

1. Amy Y.S. Rahayu, 2006, Fenomena Sektor Publik dan Era Service Quality, dalam *Bisnis dan Birokrasi* No. 1/Vol. III/April/2006.
2. Pantius D Soeling 2007, Pem berdayaan SDM untuk peningkatan pelayanan, dalam *Bisnis Birokrasi* No. 2/Vol III/Agustus/2007.
3. Azhar Kasim 1999, Pengukuran Efektifitas dalam Organisasi, Lembaga Penerbit FEUI bekerjasama dengan Pusat antar universitas Ilmu-ilmu Sosial UI.
4. *Harian Umum Republika* edisi 22 November 2005, 10 Januari 2006, 9 Maret 2006 dan 20 Maret 2007.
5. UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 tahun 2004.
6. Martani Huseini, 2004 Penyusunan Strategi Pelayanan Prima dalam suatu perspektif Reengineering, dalam *Bisnis dan Birokrasi*. No. 3/Vol IV/September 2004

