

# GOOD GOVERNANCE DALAM TINJAUAN OTONOMI DAERAH

Oleh ; Moh. Agussalim Monoarfa

Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Negeri Gorontalo

## ABSTRAK

*Good Governance is connection with local government implementation. Bureaucrazy development is one of pact instrument to realize good governance concept in local government. But, the concept is depend on political will from government, legislative and society.*

*Kata Kunci : good governance, local autonomy*

## PENDAHULUAN

*Good Governance* dalam tinjauan otonomi daerah merupakan bahasa strategi karena, (1) erat relevansinya dengan berkembangnya operasionalisasi manajemen dan administrasi publik, selaras dengan berbagai perubahan kemasyarakatan, baik pada skala domestic maupun skala internasional. Pertimbangan kedua adalah relevansinya yang nyata dengan upaya kita untuk membangun sistem nasional yang berdaya saing tinggi dan adaptif dalam memasuki era globalisasi dan liberalisasi ekonomi, pertimbangan ketiga adalah relevansinya dengan organisasi sector public saat ini tengah menghadapi tekanan untuk lebih efisien. Memperhitungkan biaya ekonomi dan biaya sosial, serta dampak negatif atas aktivitas yang dilakukan. Pertimbangan keempat relevansinya dengan perubahan paradigma pembangunan, yakni dari paradigma *rule governance* menjadi paradigma *good governance*. Dalam *good governance* peran serta aktif masyarakat sangat mendominasi pembangunan. Pertimbangan kelima, dalam relevansinya dengan bentuk organisasi birokrasi pada masa-masa sekarang sudah saatnya untuk di tinjau kembali dan diarahkan kepada bentuk organisasi yang terbuka atau fleksibel, ramping atau pipih (*flat*), efisien dan rasional, serta terdesentralisasi. Atau dengan kata lain, penyelenggaraan urusan pemerintahan hendaknya lebih dititikberatkan kepada kapasitas dan peran serta masyarakat di tingkat daerah atau wilayah.

Kelima latar belakang tersebut terkait erat dengan permasalahan pokok yang di hadapi manajemen publik diantaranya :

1. Bagaimana mewujudkan *good governance* dalam konteks otonomi daerah ?
2. Bagaimana mengupayakan sistem pelayanan publik yang berorientasi pada kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat ?

## TINJAUAN GOOD GOVERNANCE

Jika mengacu pada program *World Bank* dan *United Nation Development Program* (UNDP), orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*. Pengertian *good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. Gunawan Sumodiningrat (1999:251) menyatakan *good governance* adalah upaya pemerintahan yang amanah dan untuk menciptakan *good governance* pemerintahan perlu didesentralisasi dan sejalan dengan kaidah penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme. Sementara itu, *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (mardiasmo, 2002:18)

Selanjutnya, UNDP memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan *good governance*, meliputi :

- a. *Participation*. Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- b. *Rule of Law*. Kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
- c. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi. Informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan.
- d. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga publik harus cepat tanggap dalam melayani *stakeholder*.
- e. *Consensus Orientation*. Berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
- f. *Equity*. Setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
- g. *Efficiency and Effectiveness*. Pengelolaan sumber daya publik di lakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif).
- h. *Accountability*. Pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan.
- i. *Strategic Vision*. Penyelenggara pemerintahan dan masyarakat harus memiliki visi jauh kedepan.

## Desentralisasi dan Otonomi

Desentralisasi dari sudut asal usul kata berasal dari bahasa Latin, yaitu "de" a. atau lepas dan "centrum" atau pusat, jadi desentralisasi sebagai penyebaran atau pelimpahan secara meluas kekuasaan dan pembuatan keputusan kepada tingkatan-tingkatan organisasi yang lebih rendah. Desentralisasi menurut Rondinelli (1981) merupakan "the transfer or delegation of legal and authority to plan, make decisions and mnae public functions from the central governmental its agencies to field organizations of those agencies, subordinate units of government, semi autonomous public corporation, area wide or regional development authorities, functional authorities, autonomous local government, or non-governmental organizations" (desentralisasi adalah pemindahan wewenang perencanaan, pembuatan keputusan, dan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi lapangnya, unit-unit pemerntah daerah, organisasi-organisasi setengan swantantra-otorita, pemerintah daerah, dan non pemerintah daerah (Koirudin, 2005:3). Sejalan dengan pengertian/definisi desentralisasi diatas, dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tetnang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* dan *nomos* yang berarti perundangan sendiri. Dengan diberikannya hak kekuasaan dan pemerintahan kepada badan otonomi, seperti provinsi, kabupaten dan kota maka dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan membuat/mengadakan peraturan-peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan pemerintah serta mampu menjalankan kepentingan umum. Otonomi adalah derivat dari desentralisasi. Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercantum dalam otonomi yaitu hak dan wewenang untuk memamanajemeni daerah serta tanggung jawab untuk kegagalan dalam memamanajemeni daerah. Sementara "daerah" dalam arti *local state government* adalah pemerintah di daerah yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Sumodiningrat (1999:255) mengemukakan bahwa hakikat otonomi adalah meletakkan landasan pembangunan yang tumbuh berkembang dari rakyat, diselenggarakan secara sadar dan mandiri oleh rakyat. Dewasa ini isu otonomi daerah dan demokratisasi menjadi salah satu agenda reformasi yang utama. Tema sentral kebijaksanaan pembangunan di era reformasi adalah emngedepankan paradigma pembangunan manusia yang menempatkan warga negara atau rakyat sebagai pelaku pembangunan dan yang menempatkan otonomi daerah sebagai wahana mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Banyak pendapat yang mengungkapkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia saat ini di yakini bias menjamin segera terwujudnya *good local governance*. Apalagi jika di dibandingkan secara dikotomis dengan praktik sentalistik di masa lalu yang meminggirkan sebagian besar komponen masyarakat, pelaksanaan otonomi daerah memiliki legitimasi/justifikasi politik dan moral yang sangat kuat. Permasalahannya bukan terletak pada perlu atau tidaknya otonomi, melainkan otonomi yang bagaimanakah yang bias kita andalkan untuk mewujudkan *good governance* ? (Wibawa, 2005). Dengan adanya otonomi daerah yang landasan berpikirnya mengacu pada *good governance*, maka pembangunan daerah dan strategi apapun yang ingin ditempuh daerah untuk mewujudkannya, sepenuhnya menjadi tanggung jawab elite politik, elite birokrasi dan eksponen penting dari masyarakat daerah it sendiri (Koirudin, 2005:181).

### **Manajemen Publik yang Bercirian Good Governance**

Salah satu harapan terhadap reformasi adalah menuntun kembali fungsi pemerintah dan aparatnya untu menajdai pelayan publik, dalam arti tugas ha adalah melayani masyarakat dan bukan sebaliknya masyarakat yang me layani pemerintah. Birokrasi merupakan lembaga formal pemerintah dalam menjalankan proses pemerintan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat umum. Pengembangan budaya baru yang sesuai degan visi dan misi birokrasi sebagai agen pelayanan publik tentu harus dilakukan (Dwiyanto, 2005). Dalam hal ini pemerintah memiliki kekuasaan, fungsi, kewenangan, serta tugas yang harus dijalankan dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan negara. Kekuasaan pemerintah ini dapat terbagi atas beberapa lembaga negara dan pemerintah. Lembaga negara dan pemerintah inilah yang selanjutnya dikatakan sebagai birokrasi. Birokrasi memiliki sistem tersendiri dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Sistem peratama yang diciptakan adalah bagaimana mengatur hubungan antar pemerintahan; kedua jika telah tercipta sistem tersebut maka perintah harus mengatur bagaimana hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, katakanlah desentralisasi dan otonomi. Organisasi birokrasi merupakan salah satu konsep organisasi yang cukup tua. Konsep organisasi birokrasi bukan merupakan konsep yang buruk, oleh karena itu organisasi birokrasi banyak dipakai oelh pemerintahan di seluruh dunia, dan selalu berketata dengan berbagai peraturan. Dalam perjalanan waktu pelaksanaannya menimbulkan keruwetan dan perasaan enggan untuk berurusan dengan birokrasi yang tercermin dari istilah birokrats, ang identik dengan urusan berbelit-belit. Sebagai penguasa mereka sering kali justru membutuhkan pelayanan dari warga. Karena itu, upaya untuk mengembangkan orientasi dan tradisi pelayanan kepada warga dalam birokrasi pemerintah selalu mengalami kesulitan. Orientasi pelayanan hanya akan dapat

dikembangkan apabila budaya kekuasaan yang selama ini berkembang di dalam birokrasi digusur dengan budaya pelayanan (Dwiyanto, 2005).

Tidak dapat dipungkiri, baik di negara maju maupun di negara sedang berkembang, birokrasi pemerintah masih mendominasi hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari berbagai peran yang dimainkan oleh birokrasi pemerintah, mulai dari peran mengatur kehidupan masyarakat (*regulative*), melindungi masyarakat (*protective*), mendistribusikan sumber daya yang terbatas dari kelompok yang mampu ke kelompok yang kurang mampu (*redistributive*), memberikan subsidi agar masyarakat mau melakukan yang diinginkan pemerintah (*distributive*), sampai pemberian pelayanan publik (*public service*). Oleh karena itu tidaklah mengherankan jika ada pameo sebagaimana yang dikatakan oleh Stiglitz (1988) dalam Purwanto (2005): "*from birth to death, our lives are affected in countless ways by the activities of government*" yang artinya kurang lebih adalah sejak lahir sampai mati seorang warga negara tidak akan dapat melepaskan diri dari jangkauan birokrasi pemerintah.

Dari uraian sebelumnya jelas teridentifikasi betapa pentingnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara. Berikut ini akan dikemukakan beberapa butir pendapat tentang bagaimana membangun manajemen publik yang berorientasi *good governance*, antara lain :

1. Organisasi sektor publik agar memperhatikan *value for money* dalam menjalankan aktivitasnya. *Value for money* merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang mendasarkan pada tiga elemen utama, yaitu : ekonomi, efisiensi dan efektivitas (Mardiasmo, 2002:4).

*Value for money* dapat tercapai apabila organisasi telah menggunakan biaya input paling kecil untuk mencapai output yang optimum dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Kampanye implementasi konsep *value for money* pada organisasi sektor publik gencar dilakukan seiring dengan meningkatnya tuntutan akuntabilitas publik dan *good governance*. Implementasi konsep *value for money* diyakini dapat memperbaiki akuntabilitas sektor publik dan kinerja sektor publik. Manfaat implementasi konsep *value for money* pada organisasi sektor publik antara lain : a) Meningkatkan efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran; b) Meningkatkan mutu pelayanan publik; c) Menurunkan biaya pelayanan publik karena hilangnya inefisiensi dan terjadinya penghematan dalam penggunaan input; d) alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik; e) Meningkatkan kesadaran akan uang publik (*public costs awareness*) sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik.

2. Mengadopsi pendekatan *New Public Management* (NPM) dan *Reinventing Government* (Orborne & Gaebler, 1992). Dibanyak negara terutama negara *Anglo-Saxon* berbagai perubahan dilakukan dengan mengadopsi pendekatan NPM dan *Reinventing Government*.

NPM berakar dari teori manajemen yang pada dasarnya beranggapan bahwa praktik bisnis komersial dan manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik bisnis komersial dan manajemen sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan dengan praktik dan manajemen sektor publik. Untuk memperbaiki kinerja sektor publik, perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta ke dalam sektor publik, seperti pengasopsian mekanisme pasar, kompetisi tender (*Compulsory Competitive Tendering-CCT*), dan privatisasi perusahaan-perusahaan publik.

Keinginan untuk mewirusahaakan pemerintah bukan berarti mempertentangkan antara administrasi publik dengan administrasi privat, tetapi mengusahakan agar segala sesuatu yang diwirusahaakan tidak hanya dimonopoli oleh pihak pengusaha tertentu yang dekat dengan pemerintah, tetapi menumbuhkan persaingan yang sehat antar pengusaha yang berkualitas (Syafie dkk, 1999:117:118).

3. *Enterprising the government*: ketika kehidupan tentang demokrasi makin merasuk dalam kehidupan masyarakat, khalayak pun semakin kritis dan punya daya tawar menarwar dengan birokrat. Di sinilah tuntutan terhadap layanan publik semakin kencang, dan salah satu pilihannya adalah swastanisasi lembaga-lembaga pemerintahan dalam artian peningkatan kualitas layanannya kepada publik sebagai konsumennya. *Enterprising the government* pada intinya adalah memompa efisiensi dan efektivitas organisasi bisnis ke organisasi pemerintahan. Walaupun terdapat beberapa perbedaan, tetapi layanan publik dapat meniru layanan konsumen dalam dunia bisnis. Tujuan akhir dari pegawai pemerintah adalah membuat pelanggan merasa puas, dengan memenuhi kebutuhan dan harapannya terhadap layanan publik. Salah satu cara adalah menerapkan konsep *customer's oriented* dalam masalah-masalah kepegawaian. *Customer's oriented* pada hakikatnya adalah kepentingan pelayanan untuk masyarakat, (Utomo, 2003:42).
4. Gray dalam tulisannya menyimpulkan bahwa institusi pasar adalah salah satu lembaga yang dalam praktiknya membolehkan adanya otonomi dan kebebasan individu. Salah satu klaim dari pendapatnya adalah agar pemerintah mengendalikan bahkan menghentikan kecenderungan sentralisasi dan mengembalikan kekuasaan serta inisiatif social-ekonomi kepada masyarakat. Meskipun pemerintah telah begitu besar beban kerja dan aktivitasnya, yang dibutuhkan bukanlah pemerintahan minimum, melainkan suatu kerangka yang terbatas dengan agenda tanggung jawab yang positif atau disebut dengan "*a limited or government with significant positive responsibilities*" (Gray, 1989) dalam Kristiadi (1998).

Dari pendapat Gray tersebut, dapat diringkas beberapa peranan administrasi publik dalam masyarakat. Pertama, administrasi publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada

kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan. Kedua, administrasi publik berperan melindungi hak-hak pribadi masyarakat atas pemilikan kekayaan, serta menajmin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia. Ketiga, administrasi publik berperan melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi itu dari satu generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan dukungan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan perubahan zaman, serta dapat terus hidup secara damai, serasi dan selaras dengan budaya lain di lingkungannya. Pemikiran Gray ini tampaknya masih cukup relevan dengan kondisi perkembangan paradigma pembangunan di negara-negara dunia ketiga, tidak terkecuali Indonesia.

5. Kebutuhan untuk mengoptimalkan peranan mekanisme pasar dan peranan administrasi publik. Atau dengan kata lain bagaimana mewujudkan keseimbangan baru (*newly and dynamic equilibrium*) antara peranan pemerintah yang tepat dengan peranan masyarakat yang partisipatif sekaligus mengindahkan kaidah-kaidah internasional (Kristiadi, 1998). Meminjam istilah Oliver Williamson (1975, 1980, 1992) dan Barney and Oucky (1986): *good governance* dapat dicapai melalui pengaturan yang tepat fungsi pasar dengan fungsi organisasi termasuk organisasi publik sehingga dicapai transaksi-transaksi dengan biaya paling rendah. Pilihan yang tepat transaksi baik melalui pasar, organisasi atau campuran (*mixed mode*) akan memungkinkan terwujudnya transaksi yang berbiaya rendah (*economizing*). Hal ini dilakukan agar :
  - a. Dapat mengembangkan berbagai macam alternatif organisasi dan manajerial yang semakin banyak memberikan kesempatan kepada masyarakat dan swasta untuk berperan dalam memproduksi dan distribusi barang-barang dan jasa-jasa. Kata kunci masalah ini adalah pengembangan *public-private partnership*.
  - b. Dapat mengembangkan administrasi keuangan dan anggaran yang berorientasi pada visi dan misi organisasi dan dapat menjamin terlaksananya manajemen sumber daya anggaran yang efektif, efisien dan akuntabel. Kata kunci masalah ini adalah *budgeting reform*.
  - c. Dapat membangun organisasi dan sistem administrasi publik yang berorientasi pada permintaan kebutuhan dan kepuasan customer, sekaligus dapat menjamin kompetisi antar industri, antar perusahaan dan usahawan itu sendiri.
  - d. Dapat mengembangkan daya saing nasional (*national competitiveness*) yang tangguh dalam menghadapi ekonomi global (*global economy*). Daya saing nasional (*national competitiveness*) adalah tingkat sampai sejauh mana suatu negara dapat memenuhi permintaan pasar internasional dalam memproduksi barang dan jasa, sementara itu juga mempertahankan atau meningkatkan pendapatan riil penduduknya (Hiit dkk, 1999:8).
6. Mempersiapkan unsur-unsur organisasi yang mendukung terwujudnya administrasi publik yang memenuhi kriteria *good governance* dan menjamin keseimbangan baru. Refleksi pemikiran McKinsey, unsur-unsur organisasi yang harus dibangun adalah *system, strategy, structure, staff, skill, style* dan *share value*. Unsur-unsur yang berkaitan dengan *soft structure*, yakni *staff, skill, style* dan *share value* (Hampden and Turner, 1994; Gibson, 1977). Untuk mewujudkan administrasi publik yang berciri modern dapat ditempuh melalui sistem pendidikan dan pelatihan pegawai negeri yang sistematis.

## KESIMPULAN

Untuk mewujudkan *good governance* dalam tinjauan otonomi daerah sekaligus bagaimana upaya system pelayanan public yang berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan serta kesejahteraan masyarakat diperlukan adanya reformasikelembagaan (*institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*). Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan di daerah baik struktur maupun infrastrukturnya dan yang menyangkut reformasi manajemen publik, organisasi sektor publik perlu mengadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang direapkan sektor swasta. Selain reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen publik, untuk mendukung terciptanya *good governance*, maka diperlukan serangkaian reformasi lanjutan terutama yang terkait dengan system pengelolaan keuangan pemerintah daerah. Tuntutan pembaharuan sistem keuangan tersebut adalah agar pengelolaan uang rakyat (*public money*) dilakukan secara transparan dengan mendasarkan konsep *value for money* sehingga tercipta akuntabilitas publik (*public accountability*) yang pada akhirnya dapat menciptakan kesejahteraan pada masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus. 2005. Mengapa Pelayanan Publik? Yogyakarta:Gajah Mada University Press.  
Gibson, Rowan *et al.* 1977. *Rethinking The Future*. Niholas Brealey Publishing.  
Hampden, Charles and Turner. 1994. *Corporate Culture*. Judy Piatkus Publishers.  
Handoko, T. Hani. 2003. *Manajemen*. Yogyakarta:BPFE-Yogyakarta.  
Hiit, Michael A, dkk. 1999. *Manajemen Strategis Menyongsong Era Persaingan dan Globalisasi (terjemahan)*. Jakarta: Erlangga.

- Koirudin. 2005. Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah. Malang:Averroes Press.
- Kristiadi, J.B. 1998. Perspektif Administrasi Publik Menghadapi Abad XXI. Jakarta: Penebar Swadaya.
- Mardiasmo. 2002. Akuntansi Sektor Publik. Yogyakarta: Andi.
- Orborne, David, and Gaebler, Ted. 1992. Reiventing Government (*How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*). Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- Purwanto, Erwan Agus. 2005. Pelayanan Publik Partisipatif. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1999. Pemberdayaan Masyarakat & JPS. Jakarta. PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Syafiie, Inu Kencana dkk. 1999. Ilmu Administrasi Publik. Jakarta. PT. Rineka Cipta
- Utomo, Warsito. 2003. Dinamika Administrasi Publik Analisis Empiris Seputar Isu-Isu Kontemporer dalam Administrasi Publik. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wibawa, Samodra. 2005. Good Governance dan Otonomi Daerah. Yogyakarta. Gajah Mada University Press.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pmerintahan Daerah