

## GOOD GOVERNANCE DI ERA OTONOMI DAERAH

Oleh : Ahmad Habibi\*

### Abstrak

*Terjadinya krisis ekonomi di Indonesia antara lain disebabkan oleh tatacara penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dan diatur dengan baik. Akibatnya timbul berbagai masalah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan ekonomi, serta kualitas pelayanan kepada masyarakat yang memburuk. Perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan menjadi desentralisasi menuntut redefinisi peran pelaku-pelaku penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah, yang sebelumnya memegang kuat kendali pemerintahan, cepat atau lambat harus mengalami pergeseran peran dari posisi yang seba mengatur dan mendikte ke posisi sebagai fasilitator. Pemerintah berkewajiban melakukan investasi untuk mempromosikan tujuan ekonomi jangka panjang seperti pendidikan kesehatan dan infrastuktur. Tetapi untuk mengimbangi negara, suatu masyarakat warga yang kompeten dibutuhkan melalui diterapkannya sistem demokrasi, rule of law, hak asasi manusia, dan dihargainya pluralisme. Good governance sangat terkait dengan dua hal yaitu (1) good governance tidak dapat dibatasi hanya pada tujuan ekonomi dan (2) tujuan ekonomi pun tidak dapat dicapai tanpa prasyarat politik tertentu.*

Kata kunci : *Good governance, Desentralisasi*

### A. Pendahuluan

Sejak masa kemerdekaan sampai pada masa orde baru, pelaksanaan pembangunan menggunakan sistem "satu terpusat dan seragam" atau sentralisasi. Hal ini disebabkan karena konsep otonomi seluas-luasnya dalam bidang politik, ekonomi, dan budaya dipandang sebagai sumber disintegrasi bagi Negara Republik Indonesia<sup>62</sup>. Akan tetapi dengan nuansa sentralisasi ini, pengembangan ekonomi daerah merupakan hal yang sukar sekali diharapkan menjadi suatu pengembangan ekonomi yang kompetibel dengan kebutuhan dan potensi daerah<sup>63</sup>. Dengan semakin besarnya tuntutan atas otonomi daerah, pemerintah mengakomodir tuntutan tersebut dengan dikeluarkannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No 25 Tahun 1999

---

\* Penulis adalah staf pengajar pada Fakultas Syari'ah IAIN Raden Intan Lampung

<sup>62</sup> Surbakti, Ramlan 2002. *Otonomi Daerah Seluas-luasnya Dan Faktor Pendukungnya, Lintas Ekonomi*. Lembaga Penerbitan dan Publikasi Ilmiah Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya. Malang. Hal 32

<sup>63</sup> Arifin, Bustanul. 2004. *Formasi Strategi Makro-Mikro Ekonomi Indonesia*. Ghalia Indonesia. Jakarta. Hal 120

tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang kemudian telah disempurnakan dengan Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah.

Konsekuensi pelaksanaan kedua undang-undang tersebut adalah bahwa daerah harus mampu mengembangkan otonomi daerah secara nyata dengan mendapat kewenangan untuk mengkoordinasikan, memadukan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan berbagai program pembangunan yang tujuannya antara lain adalah untuk lebih mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, memudahkan masyarakat untuk memantau dan mengontrol penggunaan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), selain itu juga untuk menciptakan persaingan yang sehat antar daerah dan mendorong timbulnya inovasi dalam pembangunan daerah<sup>64</sup>.

Konsep desentralisasi khususnya dalam bidang ekonomi tidak lain adalah tuntutan efisiensi dan skala ekonomi yang lebih adil antara pusat dan daerah, untuk itu memang diperlukan suatu prasyarat utama yang harus dipenuhi yaitu pengorganisasian negara yang efisien ini berarti pengembangan ekonomi daerah menghendaki suatu tata pemerintahan bersih dan berwibawa (*good corporate governance*) sehingga mampu menjalankan suatu kebijakan ekonomi secara efisien.

Terjadinya krisis ekonomi di Indonesia antara lain disebabkan oleh tatacara penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dan diatur dengan baik. Akibatnya timbul berbagai masalah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan ekonomi, serta kualitas pelayanan kepada masyarakat yang memburuk. Perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan menjadi desentralisasi menuntut redefinisi peran pelaku-pelaku penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah, yang sebelumnya memegang kuat kendali pemerintahan, cepat atau lambat harus mengalami pergeseran peran dari posisi yang seba mengatur dan mendikte ke posisi sebagai fasilitator. Dunia usaha dan pemilik modal, yang sebelumnya berupaya mengurangi otoritas negara yang dinilai cenderung menghambat perluasan aktivitas bisnis, harus mulai menyadari pentingnya regulasi yang melindungi kepentingan publik. Sebaliknya, masyarakat yang sebelumnya ditempatkan sebagai penerima manfaat (*beneficiaries*), harus mulai menyadari kedudukannya sebagai pemilik kepentingan yang juga harus berfungsi sebagai pelaku.

Oleh karena itu, tata pemerintahan yang baik perlu segera dilakukan agar segala permasalahan yang timbul dapat segera dipecahkan dan juga proses pemulihan ekonomi dapat dilaksanakan dengan baik dan lancar. Disadari, mewujudkan tata pemerintahan yang baik membutuhkan waktu yang tidak singkat dan juga upaya yang terus menerus. Disamping itu, perlu juga dibangun kesepakatan serta rasa optimis yang tinggi dari seluruh komponen bangsa yang

---

<sup>64</sup> Sidik, Machfud. 2002. *Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Daerah*. Orasi Ilmiah wisuda XXI STIA LAN Bandung,.Bandung. hal 12

melibatkan tiga pilar berbangsa dan bernegara, yaitu para aparatur negara, pihak swasta dan masyarakat madani untuk menumbuhkembangkan rasa kebersamaan dalam rangka mencapai tata pemerintahan yang baik.

Berdasarkan pada latar belakang diatas, maka beberapa hal yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah :

- a. Apa yang dimaksud dengan tata pemerintahan yang baik (*good governance*)?
- b. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi sebuah tata pemerintahan yang baik ?

### **C. Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Governance*)**

*Good governance* adalah sesuatu yang diucapkan oleh banyak orang di Indonesia. Kata *governance* mewakili suatu etika baru yang terdengar rasional, profesional, dan demokratis. Proses pemahaman umum mengenai *governance* atau tata pemerintahan mulai mengemuka di Indonesia sejak tahun 1990-an, dan mulai semakin bergulir pada tahun 1996, seiring dengan interaksi pemerintah Indonesia dengan negara luar sebagai negara-negara pemberi bantuan yang banyak menyoroti kondisi obyektif perkembangan ekonomi dan politik Indonesia. Istilah ini seringkali disangkutpautkan dengan kebijaksanaan pemberian bantuan dari negara donor, dengan menjadikan masalah isu tata pemerintahan sebagai salah satu aspek yang dipertimbangkan dalam pemberian bantuan, baik berupa pinjaman maupun hibah.

Kata *governance* sering dirancukan dengan *government*. Akibatnya, negara dan pemerintah menjadi korban utama dari seruan kolektif ini, bahwa mereka adalah sasaran nomor satu untuk melakukan perbaikan-perbaikan. Badan-badan keuangan internasional mengambil prioritas untuk memperbaiki birokrasi pemerintahan di Dunia Ketiga dalam skema *good governance* mereka. *Good governance* bahkan berhasil mendekatkan hubungan antara badan-badan keuangan multilateral dengan para aktivis politik, yang sebelumnya bersikap sinis pada hubungan antara pemerintah negara berkembang dengan badan-badan ini. Maka, jadilah suatu sintesa antara tujuan ekonomi dengan politik. Tetapi, sebagaimana layaknya suatu mantra, para pengucap tidak dapat menerangkan sebab akibat dari suatu kejadian, Mereka hanya mengetahui sebgian, yaitu bahwa sesuatu yang *invisible hand* menyukai mantra yang mereka ucapkan. Pada kasus *good governance*, para pengucap hanya mengetahui sedikit hal yaitu bahwa sesuatu yang tidak terbuka dan tidak terkontrol akan mengundang penyalahgunaan, bahwa program ekonomi tidak akan berhasil tanpa legitimasi, ketertiban sosial, dan efisiensi institusional.

Satu faktor yang sering dilupakan adalah, bahwa kekuatan konsep ini justru terletak pada keaktifan sektor negara, masyarakat dan pasar untuk berinteraksi. Karena itu, *good governance*, sebagai suatu proyek sosial, harus melihat kondisi sektor-sektor di luar negara.

#### **1. *Good governance***

*Governance*, yang diterjemahkan menjadi tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola

urusan-urusan negara pada semua tingkat<sup>65</sup>. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Definisi lain menyebutkan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sector negara dan sector non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif.<sup>66</sup> Definisi ini mengasumsikan banyak aktor yang terlibat dimana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. Pesan pertama dari terminologi *governance* membantah pemahaman formal tentang bekerjanya institusi-institusi negara. *Governance* mengakui bahwa didalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang bekerja pada tingkat yang berbeda.

Meskipun mengakui ada banyak aktor yang terlibat dalam proses sosial, *governance* bukanlah sesuatu yang terjadi secara *chaotic, random* atau tidak terduga. Ada aturan-aturan main yang diikuti oleh berbagai aktor yang berbeda. Salah satu aturan main yang penting adalah adanya wewenang yang dijalankan oleh negara. Tetapi harus diingat, dalam konsep *governance* wewenang diasumsikan tidak diterapkan secara sepihak, melainkan melalui semacam konsensus dari pelaku-pelaku yang berbeda. Oleh sebab itu, karena melibatkan banyak pihak dan tidak bekerja berdasarkan dominasi pemerintah, maka pelaku-pelaku diluar pemerintah harus memiliki kompetensi untuk ikut membentuk, mengontrol, dan mematuhi wewenang yang dibentuk secara kolektif.

Lebih lanjut, disebutkan bahwa dalam konteks pembangunan, definisi *governance* adalah “mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan”, sehingga *good governance*, dengan demikian, “adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang substansial dan penerapannya untuk menunjang pembangunan yang stabil dengan syarat utama efisien) dan (relatif) merata.”

Menurut dokumen United Nations Development Program (UNDP), tata pemerintahan adalah “penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka,

---

<sup>65</sup> Dikutip dari artikel “Dokumen Kebijakan UNDP : Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan”, dalam buletin informasi Program Kemitraan untuk Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2000.

<sup>66</sup> Meuthia Ganie-Rochman dalam artikel berjudul “*Good governance* : Prinsip, Komponen dan Penerapannya”, yang dimuat dalam buku HAM : Penyelenggaraan Negara Yang Baik & Masyarakat Warga, (2000), Jakarta : Komnas HAM

menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.<sup>67</sup>

Jelas bahwa *good governance* adalah masalah perimbangan antara negara, pasar dan masyarakat. Memang sampai saat ini, sejumlah karakteristik kebaikan dari suatu *governance* lebih banyak berkaitan dengan kinerja pemerintah.

Pemerintah berkewajiban melakukan investasi untuk mempromosikan tujuan ekonomi jangka panjang seperti pendidikan kesehatan dan infrastruktur. Tetapi untuk mengimbangi negara, suatu masyarakat warga yang kompeten dibutuhkan melalui diterapkannya sistem demokrasi, rule of law, hak asasi manusia, dan dihargainya pluralisme. *Good governance* sangat terkait dengan dua hal yaitu (1) *good governance* tidak dapat dibatasi hanya pada tujuan ekonomi dan (2) tujuan ekonomi pun tidak dapat dicapai tanpa prasyarat politik tertentu.

## **2. Membangun *Good governance***

Membangun *good governance* adalah mengubah cara kerja *state*, membuat pemerintah *accountable*, dan membangun pelaku-pelaku di luar negara cakap untuk ikut berperan membuat sistem baru yang bermanfaat secara umum. Dalam konteks ini, tidak ada satu tujuan pembangunan yang dapat diwujudkan dengan baik hanya dengan mengubah karakteristik dan cara kerja institusi negara dan pemerintah. Harus kita ingat, untuk mengakomodasi keragaman, *good governance* juga harus menjangkau berbagai tingkat wilayah politik. Karena itu, membangun *good governance* adalah proyek sosial yang besar. Agar realistis, usaha tersebut harus dilakukan secara bertahap. Untuk Indonesia, fleksibilitas dalam memahami konsep ini diperlukan agar dapat menangani realitas yang ada.

### **D. Prinsip-Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik (*GoodGovernance*)**

UNDP merekomendasikan beberapa karakteristik *governance*, yaitu legitimasi politik, kerjasama dengan institusi masyarakat sipil, kebebasan berasosiasi dan berpartisipasi, akuntabilitas birokratis dan keuangan (financial), manajemen sektor publik yang efisien, kebebasan informasi dan ekspresi, sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya.

Sedangkan World Bank mengungkapkan sejumlah karakteristik *good governance* adalah masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, terbuka, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggung jawab, birokrasi yang profesional dan aturan hukum.

Masyarakat Transparansi Indonesia menyebutkan sejumlah indikator seperti : transparansi, akuntabilitas, kewajaran dan kesetaraan, serta

---

<sup>67</sup> Dokumen Kebijakan UNDP dalam “Tata Pemerintahan Pembangunan Manusia Berkelanjutan”, Januari 1997, yang dikutip dari Buletin Informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2000

kesinambungan. Asian Development Bank sendiri menegaskan adanya konsensus umum bahwa *good governance* dilandasi oleh 4 pilar yaitu : (1) accountability, (2) transparency, (3) predictability, dan (4) participation.<sup>68</sup> 4

Jelas bahwa jumlah komponen atau pun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu (1) Akuntabilitas, (2) Transparansi, dan (3) Partisipasi Masyarakat. Berikut ini adalah pembahasan mendalam dari ketiga prinsip tersebut disertai dengan indikator serta alat ukurnya masing-masing,

### **1) Prinsip Akuntabilitas : Definisi dan Indikatornya**

Ketiga prinsip tersebut diatas tidaklah dapat berjalan sendiri-sendiri, ada hubungan yang sangat erat dan saling mempengaruhi, masing-masing adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai prinsip yang lainnya, dan ketiganya adalah instrumen yang diperlukan untuk mencapai manajemen publik yang baik.

Walaupun begitu, akuntabilitas menjadi kunci dari semua prinsip ini.<sup>69</sup> Prinsip ini menuntut dua hal yaitu (1) kemampuan menjawab (*answerability*), dan (2) konsekuensi (*consequences*). Komponen pertama (istilah yang bermula dari *responsibilitas*) adalah berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, kemana sumber daya telah dipergunakan, dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut.

Prof Miriam Budiardjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai “pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu.”<sup>70</sup> Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*checks and balances* sistem). Lembaga pemerintahan yang dimaksud adalah eksekutif (presiden, wakil presiden, dan kabinetnya), yudikatif (MA dan sistem peradilan) serta legislatif (MPR dan DPR). Peranan pers yang semakin penting dalam fungsi pengawasan ini menempatkannya sebagai pilar keempat

Guy Peter menyebutkan adanya 3 tipe akuntabilitas yaitu : (1) akuntabilitas keuangan, (2) akuntabilitas administratif, dan (3) akuntabilitas kebijakan publik.<sup>71</sup> Paparan ini tidak bermaksud untuk membahas tentang akuntabilitas keuangan, sehingga berbagai ukuran dan indikator yang digunakan

---

<sup>68</sup> Dikutip dari artikel “Publik Administration in the 21-st Century”, yang diterbitkan oleh Asian Development Bank

<sup>69</sup> . Ibid hal 19

<sup>70</sup> Miriam Budiardjo, (1998), “Menggapai kedaulatan Untuk Rakyat”, Bandung : Mizan, hal 107-120)

<sup>71</sup> B. Guy Peters, (2000), “The Politics of Bureaucracy”, London : Routledge, hal 299-381)

berhubungan dengan akuntabilitas dalam bidang pelayanan publik maupun administrasi publik.

Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan.<sup>72</sup> Pengambilan keputusan didalam organisasi-organisasi publik melibatkan banyak pihak. Oleh sebab itu wajar apabila rumusan kebijakan merupakan hasil kesepakatan antara warga pemilih (constituency) para pemimpin politik, teknokrat, birokrat atau administrator, serta para pelaksana di lapangan.

Sedangkan dalam bidang politik, yang juga berhubungan dengan masyarakat secara umum, akuntabilitas didefinisikan sebagai mekanisme penggantian pejabat atau penguasa, tidak ada usaha untuk membangun monoloyalitas secara sistematis, serta ada definisi dan penanganan yang jelas terhadap pelanggaran kekuasaan dibawah rule of law. Sedangkan publik accountability didefinisikan sebagai adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien.

Tetapi, secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi.

Karena pemerintah bertanggung gugat baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus dilengkapi dengan akuntabilitas eksternal, melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat.

Prinsip akuntabilitas publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para stakeholders yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut. Sehingga, berdasarkan tahapan sebuah program, akuntabilitas dari setiap tahapan adalah :

1. pada tahap proses pembuatan sebuah keputusan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah :
  - a. pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan
  - b. pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku di stakeholders
  - c. adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku
  - d. adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi, dengan konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tersebut tidak terpenuhi

---

<sup>72</sup> Meuthia Ganie-Rochman, hal 141

- e. konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut.
2. pada tahap sosialisasi kebijakan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah :
  - a. penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa, media nirmassa, maupun media komunikasi personal
  - b. akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program
  - c. akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat
  - d. ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah.

## 2) Prinsip Transparansi : Definisi dan Indikatornya

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai.<sup>73</sup>

Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik.<sup>74</sup>

Prinsip ini memiliki 2 aspek, yaitu (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan (2) hak masyarakat terhadap akses informasi.<sup>75</sup> Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi.

Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif dari pemerintah untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga, dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Karena pemerintahan menghasilkan data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas informasi profesional, bukan untuk membuat dalih atas keputusan pemerintah, tetapi untuk menyebarkan keputusan-keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan alasan dari setiap kebijakan tersebut.

Peran media juga sangat penting bagi transparansi pemerintah, baik sebagai sebuah kesempatan untuk berkomunikasi pada publik maupun menjelaskan berbagai informasi yang relevan, juga sebagai “watchdog” atas

---

<sup>73</sup> Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional & Departemen Dalam Negeri, 2002, hal. 18.

<sup>74</sup> Meutiah, hal 151

<sup>75</sup> Op.cit, hal 60



berbagai aksi pemerintah dan perilaku menyimpang dari para aparat birokrasi. Jelas, media tidak akan dapat melakukan tugas ini tanpa adanya kebebasan pers, bebas dari intervensi pemerintah maupun pengaruh kepentingan bisnis.

Keterbukaan membawa konsekuensi adanya kontrol yang berlebih-lebihan dari masyarakat dan bahkan oleh media massa. Karena itu, kewajiban akan keterbukaan harus diimbangi dengan nilai pembatasan, yang mencakup kriteria yang jelas dari para aparat publik tentang jenis informasi apa saja yang mereka berikan dan pada siapa informasi tersebut diberikan.

Tetapi secara ringkas dapat disebutkan bahwa, prinsip transparansi paling tidak dapat diukur melalui sejumlah indikator seperti :

- a. mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik
- b. mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses didalam sektor publik.
- c. mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani

Keterbukaan pemerintah atas berbagai aspek pelayanan publik, pada akhirnya akan membuat pemerintah menjadi bertanggung gugat kepada semua stakeholders yang berkepentingan dengan proses maupun kegiatan dalam sector publik.

### **3) Prinsip Partisipatif : Definisi dan Indikatornya**

Dalam proses pembangunan di segala sektor, aparat negara acapkali mengambil kebijakan-kebijakan yang terwujud dalam pelbagai keputusan yang mengikat masyarakat umum dengan tujuan demi tercapainya tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi. Keputusan-keputusan semacam itu tidak jarang dapat membuka kemungkinan dilanggarnya hak-hak asasi warga negara akibat adanya pendirian sementara pejabat yang tidak rasional atau adanya program-program yang tidak mempertimbangkan pendapat rakyat kecil. Bukan rahasia lagi bahwa di negara kita ini pertimbangan-pertimbangan ekonomis, stabilitas, dan security sering mengalahkan pertimbangan-pertimbangan mengenai aspirasi masyarakat dan hak asasi mereka sebagai warga negara. Pembangunan politis dalam banyak hal telah disubordinasi oleh pembangunan ekonomis maupun kebijakan-kebijakan pragmatis pejabat tertentu.

Partisipasi dibutuhkan dalam memperkuat demokrasi, meningkatkan kualitas dan efektivitas layanan publik, dalam mewujudkan kerangka yang cocok bagi partisipasi, perlu dipertimbangkan beberapa aspek, yaitu :

- a. Partisipasi melalui institusi konstitusional (referendum, voting) dan jaringan civil society (inisiatif asosiasi)
- b. Partisipasi individu dalam proses pengambilan keputusan, civil society sebagai service provider
- c. local kultur pemerintah (misalnya Neighborhood Service Department di USA, atau Better Management Transparent Budget di New Zealand)

- d. faktor-faktor lainnya, seperti transparansi, substansi proses terbuka dan konsentrasi pada kompetisi.

Partisipasi adalah prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>13</sup> Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan secara langsung atau secara tidak langsung.

Transparansi bermakna tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik, dan proses pembentukannya. Dengan ketersediaan informasi seperti ini masyarakat dapat ikut sekaligus mengawasi sehingga kebijakan publik yang muncul bisa memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat serta mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan salah satu kelompok masyarakat saja secara tidak proporsional.

Pendapat yang mengatakan bahwa partisipasi dapat dilihat melalui keterlibatan anggota-anggota masyarakat di dalam Pemilu saja, jelas merupakan pendapat yang kurang lengkap. Masih banyak pola perilaku informal yang dapat dijadikan patokan dalam menilai tingkat partisipasi dalam suatu masyarakat. Jika orang bersedia menilai proses politik secara netral maka bentuk-bentuk perilaku massa berupa protes, aksi pamflet, ataupun pemogokan, sebenarnya juga termasuk partisipasi. Tindakan protes atau mogok, boleh jadi merupakan luapan dari tuntutan massa akibat saluran-saluran aspirasi yang sebelumnya ada telah berkembang. Protes yang disertai aksi-aksi kekerasan terkadang semata-mata disebabkan oleh keputusan, kegusaran, dan terpendamnya konflik internal

Suatu kebijakan mungkin pada dasarnya bertujuan mulia karena jelas-jelas akan bermanfaat untuk kepentingan umum. Namun seiring dilaksanakannya kebijakan tersebut dalam sistem birokrasi yang berjenjang seringkali terjadi pergeseran dan penyimpangan arah kebijakan tadi.

Bagaimanapun jika para birokrat tidak ingin kehilangan wibawanya dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan publik, para birokrat harus senantiasa memperhatikan aspirasi-aspirasi masyarakat dan mendukung partisipasi seluruh unsur kemasyarakatan secara wajar. Setidak-tidaknya ada 2 alasan mengapa sistem partisipatoris dibutuhkan dalam negara demokratis. Pertama, ialah bahwa sesungguhnya rakyat sendirilah yang paling paham mengenai kebutuhannya. Dan kedua, bermula dari kenyataan bahwa pemerintahan yang modern cenderung semakin luas dan kompleks, birokrasi tumbuh membengkak di luar kendali. Oleh sebab itu, untuk menghindari alienasi warga negara, para warga negara itu harus dirangsang dan dibantu dalam membina hubungan dengan aparat pemerintah.

Dalam rangka penguatan partisipasi publik, beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah :

- a. mengeluarkan informasi yang dapat diakses oleh publik
- b. menyelenggarakan proses konsultasi untuk menggali dan mengumpulkan masukan-masukan dari stakeholders termasuk aktivitas warga negara dalam kegiatan publik,
- c. mendelegasikan otoritas tertentu kepada pengguna jasa layanan publik seperti proses perencanaan dan penyediaan panduan bagi kegiatan masyarakat dan layanan publik.

Partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan di era otonomi daerah, sehingga nantinya seluruh lapisan masyarakat akan memperoleh hak dan kekuatan yang sama untuk menuntut atau mendapatkan bagian yang adil dari manfaat perubahan sistem pembangunan. Demikianlah pembahasan secara singkat mengenai *good governance*, dilihat dari sudut karakteristik, prinsip dan indikatornya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asian Development Bank, (1999), *Governance : Sound Development Management*,
- Archon, Fung & Erik Olin Wright, (2003), *Deepening Democracy : Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, The Real Utopias Project IV*, London : Verso.
- Arifin, Bustanul. 2004. *Formasi Strategi Makro-Mikro Ekonomi Indonesia*. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Budiardjo Miriam, (2000), *Menggapai Kedaulatan untuk Rakyat*, Bandung : Mizan.
- Catanese, Anthony James (1984), *The Politics of Planning & Development*, Sage Library of Social Research, Volume 156, Beverly Hills : Sage Publications
- Development Assistant Committee, (1997), *Evaluation of Programs Promoting Participatory Development & Good Governance*.
- Ganie-Rochman, Meuthia, (2000) artikel “Good Governance : Prinsip, Komponen dan Penerapanny”, dalam *HAM : Penyelenggaraan Negara Yang Baik dan Masyarakat Warga*, Jakarta : KOMNAS HAM.
- Garcia-Zamor, Jean-Claude, (1985), *Public Participation in Development Planning and Management : Cases from Africa and Asia*, London : Westvoiew Press.
- Hill, Michael (1997), *The Policy Process*, London : Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Hill, Michael & Peter Hupe, (2002), *Implementing Public Policy : Governance in Theory and in Practice*, London : Sage Publications.
- Lutrin, Carl E. dan Allen K. Settle, (1985), *American Public Administration : Concepts & Cases*, USA : Prentice-Hall Inc.

- Minogue, Martin, artikel “The Management of Public Change : from ‘Old Public Administration’ to ‘New Public Management’“ dalam “Law & Governance” Issue I, British Council Briefing.
- Peters, B.Guy, (2000) *The Politics of Bureaucracy*, London : Routledge.
- Schmidt, Gregory D. (1989), *Donors and Decentralization in Developing Countries : Insights from AID Experience in Peru*, London : Westview Press.
- Shafritz, Jay M. & E.W. Russell, (1997), *Introducing Public Administration*, USA : Longman)
- Sidik, Machfud. 2002. *Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Daerah*. Orasi Ilmiah wisuda XXI STIA LAN Bandung,.Bandung.
- Surbakti, Ramlan 2002. *Otonomi Daerah Seluas-luasnya Dan Faktor Pendukungnya, Lintas Ekonomi*. Lembaga Penerbitan dan Publikasi Ilmiah Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya. Malang