

IMPLEMENTASI GOOD GOVERNANCE DALAM OTONOMI DAERAH

Ane Permatasari¹



Abstract: *This article is written to justify that good governance implementation in local government will give positive side for the running of governance. Many aspects of good governance must be done to minimized local governance's weaknesses in the era of regional autonomy. Explanation of this article is started from the concept of Good governance till the benefits that are obtained when good governance can be implemented.*

Kata-kata kunci: Good Governance, Otonomi Daerah

PENDAHULUAN

Gerakan reformasi nasional yang teretus pada sepuluh tahun yang silam (1998) telah mendorong upaya-upaya untuk melakukan perbaikan penyelenggaraan pemerintahan secara menyeluruh, salah satu di antaranya adalah perbaikan manajemen administrasi publik. Masyarakat cukup tajam menyorot soal administrasi publik terutama yang berkaitan erat dengan pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan tingkat pengetahuan masyarakat yang semakin baik, serta didukung dengan era yang telah berubah, sehingga muncul kesadaran dan tuntutan yang kuat kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Di samping itu isu demokratisasi dan globalisasi juga memberikan andil dalam mendorong pemerintah melakukan perubahan-perubahan menuju penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*).

Di tingkat daerah, gagasan *good governance* ini juga menggaung cukup keras yang ditandai dengan isu krusial seperti soal pelayanan publik yang dipandang menjadi salah satu indikator dalam mengukur akuntabilitas kinerja pemerintah daerah. Dalam perumusan kebijakan, menjadi tuntutan yang tidak bisa diabaikan adalah keterlibatan *stakeholders* (pemerintah, swasta, dan masyarakat) yang menjadi prasyarat dalam penerapan *good governance*, sehingga penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi lebih dinamis, demokratis, dan transparan.

Pertanyaan besar yang muncul di Indonesia saat ini, sebagai negara yang sedang menjalani proses transisi menuju demokrasi, adalah hubungan seperti apa yang kelak akan dibangun antara warga negara dan pemerintah untuk menjamin tercapainya penyelenggaraan pemerintahan yang baik? Jawabannya adalah, kita menginginkan adanya penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis, yaitu yang menekankan pentingnya membangun proses pengambilan keputusan publik yang peka terhadap aspirasi masyarakat. Dalam pengertian, proses pengambilan keputusan yang bersifat hirarkis (vertikal) berubah menjadi pengambilan keputusan yang lebih bersifat horizontal dengan pelibatan seluruh *stakeholders*.

Berangkat dari pemikiran di atas, makalah ini akan mencoba untuk memotret penerapan prinsip-prinsip *good governance* (*local good governance*) di Kabupaten Sleman dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah. Sebagaimana kita maklumi

¹ Ane Permatasari adalah Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

bahwa paradigma *governance* secara konseptual dipandang lebih sesuai dengan harapan publik saat ini, dibandingkan dengan paradigma *government*. Terlepas dari adanya sikap pro dan kontra terhadap konsep *good governance* yang notabene (lagi-lagi) produk impor, di daerah-daerah berkembang tuntutan untuk turut mengadopsi konsep tersebut dalam konteks lokal. Sehingga di beberapa daerah berlomba-lomba untuk menerapkan kebijakan dalam rangka implementasi prinsip-prinsip *good governance* di daerah.

DASAR PEMIKIRAN OTONOMI DAERAH

Dalam organisasi pemerintahan, secara normatif pemerintah yang berada di pusat pada dasarnya dapat memahami apa yang terjadi dan berkembang di daerah serta berbagai aspirasi yang muncul. Tetapi perlu diyakini bahwa Pemerintah Pusat tidak akan dapat melebihi mereka yang berada di daerah dalam menghayati, merasakan, dan berempati dengan kehidupan di daerah, apalagi jika dimensi waktunya sudah menyangkut pada denyut kehidupan keseharian. Dalam hal ini jika gejala yang ada tidak segera diidentifikasi dan difasilitasi, diperkirakan akan membesar dan tak terhindarkan menjadi suatu masalah yang sulit untuk diselesaikan (Sutrisno, 2002).

Berdasarkan perspektif di atas maka penyelenggaraan pemerintahan dengan melaksanakan seluas-luasnya kewenangan mengurus kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan (biasa juga disebut "urusan rumah tangga") di daerah menjadi lebih tepat daripada dilaksanakan di pusat. Penyelenggaraan pemerintahan dengan cara demikian diharapkan mampu mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada kelompok masyarakat yang paling bawah. Kebijakan publik dengan demikian juga akan lebih adaptif dan responsif terhadap karakteristik sosial budaya (*culture*) lokal sehingga akan lebih bisa diterima dan lebih produktif dalam memenuhi kebutuhan masyarakat setempat (Maschab, 2002).

Namun tentu saja nuansa demokrasi, yang menjadi nafas otonomi, jika berlebihan dapat menimbulkan eksekusi negatif seperti munculnya egoisme kedaerahan karena lepasnya kendali sentralisme. Pada dasarnya konsep otonomi adalah menempatkan diri sendiri sebagai acuan berfikir dalam mengambil keputusan sendiri, serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencapai tujuannya sendiri. Hanya saja keputusan yang otonom tidak harus bersifat mementingkan diri sendiri. Hal yang terakhir inilah yang disebut sebagai perilaku *autarki* yaitu perilaku yang hanya mementingkan diri sendiri.

Secara normatif, tujuan dan prinsip dalam penyelenggaraan otonomi daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, menekankan pada tiga hal, yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Tujuan ini dapat dipahami karena pada dasarnya pemerintah dibentuk untuk memberikan manfaat kepada masyarakat. Tersedianya pelayanan publik yang diperlukan masyarakat dan peningkatan kesejahteraan rakyat adalah hal terpenting dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu jika daerah dalam pelaksanaan otonomi tidak berorientasi pada tiga hal tersebut maka dapat dikatakan daerah tersebut secara normatif salah.

MEMAHAMI GOOD GOVERNANCE

Istilah *governance* pada awalnya dipopulerkan oleh Bank Dunia melalui publikasinya yang diterbitkan tahun 1992 berjudul "*Governance and Development*". *Governance* didefinisikan sebagai "*the manner in which power is exercised in the management of a country's social and economic resources for development*" (World Bank, 1992). Kemudian Asian Development Bank (ADB) pada tahun 1995 menerbitkan *policy paper* berjudul "*Governance: Sound Development Management*" yang berisi tentang elemen esensial dari *good governance* ada empat, yaitu *accountability, participation,*

predictability, dan *transparency* (ADB, 1998).

Selanjutnya UNDP membuat definisi yang lebih ekspansif, yaitu *governance* meliputi pemerintah, sektor swasta, dan *civil society* serta interaksi di antara ketiga elemen tersebut (UNDP, *Reconceptualising Governance: Discussion Paper No. 2:1997*). UNDP lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance* adalah mengikutsertakan semua, transparan dan bertanggungjawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin bahwa prioritas politik, sosial, dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat, serta memperhatikan kepentingan golongan yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Sebagai sebuah konsep baru, wajar apabila istilah *governance* menimbulkan berbagai penafsiran yang berbeda. Namun demikian ada beberapa dimensi penting dari *governance* yang sejauh ini mencirikan apa yang disebut dengan *governance* (Dwiyanto, 2004). *Pertama* adalah dimensi kelembagaan. *Governance* dipahami sebagai sebuah sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multistakeholders*). *Kedua*, dimensi nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan. Efisiensi dan efektivitas merupakan nilai lama yang ingin diwujudkan. Dalam *governance*, penggunaan kekuasaan harus didasarkan pada nilai yang jauh lebih kompleks seperti efisiensi, efektivitas, keadilan sosial, kebebasan, demokrasi, kesetaraan, partisipatif dan lain-lain yang digunakan untuk menilai suatu praktik *good governance*. Dimensi *ketiga* dari *governance* adalah proses, yang mencoba menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga memberikan respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya. Dalam *governance* terkandung semua *stakeholders* dari kebijakan publik yang dibuat untuk mencapai tujuan bersama (*public purposes*), baik lembaga pemerintah maupun nonpemerintah.

Dengan demikian konsep *governance* harus dipahami sebagai sebuah proses, bukan struktur atau lembaga. *Governance* juga menunjukkan pemahaman yang inklusif, dimana kalau *government* dilihat sebagai "mereka", maka *governance* adalah "kita". *Governance* meleburkan perbedaan antara pemerintah dan yang diperintah (Sjaifudian, 2002).

Governance disini diartikan sebagai mekanisme, praktek, dan tata cara pemerintah dan masyarakat mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Pendek kata, *good governance* dapat terwujud apabila dua pihak saling mendukung yaitu masyarakat yang bertanggung jawab, aktif dan memiliki kesadaran, bersama dengan pemerintah yang terbuka, tanggap, mau mendengar, dan mau melibatkan.

Isu *governance* menjadi diskursus di Indonesia didorong oleh adanya dinamika yang menuntut perubahan-perubahan di sisi pemerintah maupun di sisi masyarakat. Ke depan, pemerintah dan para pemimpin politik di negara ini diharapkan menjadi lebih demokratis, efisien dalam penggunaan sumber daya publik, efektif dalam menjalankan fungsi pelayanan publik, responsif serta mampu menyusun kebijakan, program dan hukum yang dapat menjamin hak asasi dan keadilan sosial. Di sisi yang lain, masyarakat juga diharapkan menjadi warga yang memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya, bersedia berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan urusan publik, memiliki kemampuan untuk berurusan dengan institusi publik, serta tidak mementingkan diri sendiri. Adanya perubahan di kedua sisi, pemerintah dan masyarakat, berarti ada perubahan dalam pola *governance*.

Selanjutnya *good governance* ini cepat populer karena menjadi misi negara-negara donor dalam memberikan bantuan kepada negara-negara yang membutuhkan. *Good governance* dikemas dalam paket bantuan dana pinjaman yang harus diterima dan dijalankan, walaupun belum cukup dipahami oleh pemerintah maupun masyarakat. Ia

diterima sebagai bagian dari upaya demokratisasi yang secara fundamental telah diterima oleh hampir semua kalangan sebagai sesuatu yang baik.

Dalam upaya meningkatkan mutu penyelenggaraan pemerintahan daerah, UNDP bekerja sama dengan pemerintah Indonesia menetapkan sepuluh prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai pedoman kerja penyelenggaraan pemerintahan di daerah, meliputi: (1) partisipasi; (2) penegakan hukum; (3) transparansi; (4) kesetaraan; (5) daya tanggap; (6) wawasan ke depan; (7) akuntabilitas; (8) pengawasan; (9) efisiensi dan efektivitas; dan (10) profesionalisme.

Prinsip di atas menjadi sebuah idealisme dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga untuk mengimplementasikannya pemerintah secara cepat (jika tidak disebut terburu-buru) melahirkan dua UU yang amat penting. Kedua UU tersebut adalah UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan U-U Nomor 25 Tahun 1999 tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, untuk merealisasi pembentukan otonomi daerah. Karena diyakini bahwa otonomi daerah menjadi bagian dari target mewujudkan *local good governance*. Sementara dalam tataran praksis, Asosiasi Pemerintah Kota se-Indonesia, Asosiasi Pemerintah Kabupaten se-Indonesia, dan Asosiasi Pemerintah Propinsi se-Indonesia pada tahun 2001 menyepakati rumusan sepuluh sendi dalam *good governance* yang menjadi karakter birokrasi sebagai berikut:

Pertama, partisipasi. *Good governance* mendorong setiap warga untuk menggunakan haknya dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam implementasinya, prinsip ini berhadapan *vis a vis* dengan apatisme dan skeptisme publik. Publik tidak lagi dipandang sebagai objek pembangunan semata, lebih dari itu, mereka adalah subjek sekaligus partner bagi pemerintah dalam mewujudkan cita-cita pemerintahan yang madani.

Kedua, penegakan hukum. Mewujudkan penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Semua warga negara memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum, tanpa melihat perbedaan ras dan stratifikasi sosial, ekonomi dan politik.

Ketiga, transparansi. Berlandaskan pada prinsip *good governance*, birokrasi mendorong kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dengan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan memperoleh informasi yang akurat dan memadai. Krisis kepercayaan merupakan salah satu kendala besar yang dihadapi birokrasi Indonesia dewasa ini dalam setiap implementasi serta sosialisasi kebijakan mereka. Alhasil, *sense of belonging* dan *sense of responsibility* masyarakat terhadap pembangunan pun menjadi rendah.

Keempat, kesetaraan. Pemerintahan di sini memberi penekanan pada aspek keadilan ekonomi, di mana negara memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya. Pembangunan tidak sekedar berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi, melainkan pada pemerataan hasil-hasil pembangunan.

Kelima, daya tanggap. Meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat, tanpa kecuali. Seorang birokrat haruslah pribadi yang sensitif dan responsif melihat semua peluang dan tantangan. Kemampuan berpikir jangka panjang dan penguasaan atas berbagai dinamika yang terjadi merupakan sebuah keharusan.

Keenam, wawasan ke depan. Dalam prinsip ini, *good governance* memandu birokrat membangun daerahnya berdasarkan visi, misi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan. Dengan demikian, warga pun merasa memiliki dan ikut bertanggung jawab terhadap kemajuan daerahnya.

Seorang birokrat dituntut untuk memiliki wawasan yang futuristik, yang disertai dengan pola kerja yang sistematis. Jiwa dinamis seorang birokrat ikut mewarnai kerja organisasi. Seorang birokrat haruslah *up to date* dengan segala perkembangan jaman.

Ketujuh, prinsip akuntabilitas. *Good governance* meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Birokrasi pun muncul sebagai sosok yang bertanggung jawab terhadap kinerjanya demi kemaslahatan seluruh masyarakat.

Kedelapan, pengawasan. Meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan masyarakat luas. Pembangunan bukan monopoli pemerintah, melainkan buah sinergi antara pemerintah-masyarakat-swasta. Di sini, pemerintah lebih berperan sebagai fasilitator dan regulator.

Kesembilan, efisiensi dan efektivitas. Melalui *good governance*, birokrasi didorong untuk menggunakan segala sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab guna menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat. Tidak ada lagi rantai birokrasi yang panjang dan berbelit-belit. Tidak ada lagi prosedur administrasi yang njelimet. Seluruh tata administrasi pemerintahan dibangun menuju prinsip *better, faster, cheaper* (lebih baik, lebih cepat dan lebih murah).

Kesepuluh, profesionalisme. *Good governance* meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau. Birokrat memiliki kejelian dalam melihat sumber-sumber baru yang potensial dan mampu mengkombinasikan sumber daya yang ada menjadi sesuatu yang optimal, tidak cuma mengeluh terhadap berbagai kekurangan yang ada, seperti anggaran yang terbatas. Birokrat yang tampil kemudian adalah mereka yang mampu mengoptimalkan keterbatasan sumberdaya yang ada menjadi sebuah gabungan kekuatan sinergis (*resource mix*) dan mempunyai produktivitas tinggi.

Selain itu, dari modul penerapan *good governance* itu, disebutkan ada beberapa indikator yang bisa digunakan untuk menilai keberhasilan penerapan *good governance*, yaitu peningkatan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya manusia, peningkatan pelayanan publik, peningkatan human development index (HDI), penurunan human poverty index (HPI), peningkatan partisipasi masyarakat, peningkatan transparansi, peningkatan akuntabilitas, serta penurunan angka korupsi, kolusi dan nepotisme.

IMPLEMENTASI GOOD GOVERNANCE DI DAERAH

Secara jujur dapat dikatakan bahwa menerapkan *good governance* secara utuh dan komprehensif tidaklah semudah membalikkan telapak tangan. Dalam praktik ternyata memang tidak mudah menerapkan kesepuluh prinsip tersebut. Hal ini tercermin dari adanya implementasi otonomi daerah yang tidak sejalan atau bahkan bertentangan dengan *good governance* itu sendiri. Beberapa catatan berikut merupakan hal-hal yang riil ada dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah di Kabupaten Sleman.

1. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat cukup baik. Bentuk pelibatan masyarakat antara lain melalui *public hearing* yang dilakukan oleh lembaga legislatif maupun penjangkaran aspirasi yang dilakukan oleh eksekutif dalam rangka penyusunan Perda. Forum Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) sudah terlembagakan dengan baik sebagai salah satu bentuk pelibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah. Pemerintah Daerah memberikan kebebasan kepada

masyarakat untuk menentukan kebutuhan pembangunan di lingkungannya sedangkan Pemda hanya memberikan stimulan dalam bentuk dana atau barang, selebihnya masyarakat yang mengelola dan mengerjakan. Sebagai contoh, pemberian dana gotong royong kepada kelompok masyarakat untuk pengerasan jalan lingkungan yang jumlahnya cukup banyak.

2. Penegakan hukum (Perda) belum optimal, sebagai contoh ditandai oleh banyaknya bangunan yang tidak/belum memiliki IMB, padahal IMB harus dimiliki oleh masyarakat yang akan mendirikan bangunan. Penegakan Perda tentang PKL yang terkait dengan larangan berjualan di trotoar selalu dilakukan secara periodik maupun eksidentil.
3. Transparansi telah dilakukan antara lain melalui berbagai cara, seperti publikasi (Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD), APBD, pers release, dll. Sejak tahun 2001 Kabupaten Sleman meminta kepada BPK untuk mengaudit perhitungan APBD sebelum dipublikasikan di media masa. Hal ini kemudian dijadikan kebijakan pemerintah pusat dimana semua perhitungan APBD Kabupaten/Kota dan Propinsi harus diaudit oleh BPK.
4. Kesetaraan antara lain diimplementasikan dalam bentuk program pemberian bantuan modal bergulir kepada kelompok masyarakat ekonomi lemah dan setiap tahun dievaluasi untuk penyempumaan. Hanya saja persoalannya pengembalian dana dari beberapa masyarakat kurang lancar sehingga dapat menghambat perputaran dana yang berakibat kesempatan masyarakat lain berkurang.
5. Daya tanggap pemerintah terhadap dinamika masyarakat relatif baik. Kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat, tanpa kecuali. Kepala Daerah sensitif dan responsif melihat peluang dan tantangan, serta memiliki kemampuan berpikir jangka panjang.
6. Wawasan ke depan telah tertuang di dalam visi dan misi daerah. Secara kebetulan Kepala Daerah saat ini adalah seorang yang visioner dan hal ini merembes ke jajaran pimpinan birokrasi.
7. Akuntabilitas telah terlembagakan dalam bentuk formal adalah penyampaian Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Bupati kepada DPRD, LPPD kepada pemerintah pusat, Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang semuanya dilakukan selalu tepat waktu.
8. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dibuka seluas-luasnya bagi masyarakat. Masyarakat dipersilakan menyampaikan informasi dalam bentuk apapun kepada pemerintah daerah.
9. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dalam banyak hal sudah dilakukan, tetapi masih ada yang belum bisa dilakukan atau bahkan dalam hal tertentu memang tidak bisa. Misalnya, untuk izin IMB sampai sekarang masih ditangani oleh instansi di kabupaten, belum dilimpahkan ke kecamatan. Idealnya hal itu sudah dilimpahkan kepada kecamatan untuk efektivitas dan efisiensi pelayanan publik. Sedangkan untuk pelayanan Izin Pemanfaatan Peruntukan Tanah (IPPT) adalah satu hal yang tidak bisa dituntut secara cepat seperti halnya pelayanan SIM atau KTP, karena hal itu memerlukan perlakuan khusus terkait pengendalian tata ruang.
10. Profesionalisme pemerintah daerah relatif terlembagakan, namun belum optimal. Masyarakat menuntut pelayanan pemerintah bisa mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau (murah). Sampai saat ini masih sering terdengar kasus pungutan-pungutan illegal di desa yang di luar kepatutan dan memberatkan masyarakat lemah.

Problem-problem dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa depan diyakini akan semakin kompleks. Seperti berkejaran dengan jaman, maka antisipasi terhadap berbagai persoalan harus segera dipikirkan. Beberapa kondisi penting yang mempengaruhi keberhasilan dalam implementasi good governance dapat disebutkan minimal sebagai berikut: (1) adanya perubahan pola pikir (*mindset*) birokrasi dari pangreh praja (dilayani) menjadi pamong praja (melayani), (2) adanya kemampuan dan kemauan birokrasi untuk melayani masyarakat secara profesional, (3) adanya kemauan politik dari pimpinan daerah untuk melaksanakan *good governance*.

Sejalan dengan proses desentralisasi dalam rangka otonomi daerah yang belum lama berjalan di Indonesia, *good governance* menjadi pilihan wajib untuk dilaksanakan oleh pemerintah. Dalam perkembangannya, berbagai kajian tentang konsep *good governance* pada akhirnya lebih terfokus pada *governance* di tingkat lokal (*local good governance*). Mendorong partisipasi dan demokrasi yang efektif di tingkat lokal menjadi perhatian dalam dinamika politik di daerah. Penekanan diberikan pada adanya proses konsultasi dengan *stakeholders* di daerah (misalnya melalui *public hearing*), monitoring kinerja pelayanan publik dan mengaitkan insentif karir pegawai negeri di daerah dengan tingkat kepekaan terhadap kebutuhan masyarakat.

Mendorong partisipasi publik dalam pengambilan keputusan adalah bentuk inovasi yang sangat esensial agar bangsa Indonesia dapat bertahan menghadapi krisis sekaligus membangun kapasitas (*capacity building*) untuk menghadapi globalisasi dan mencegah dampak negatif dari desentralisasi. Melalui pendekatan partisipatif dan inovatif akan dihasilkan alternatif solusi yang akan mendorong capaian yang lebih baik. Tanpa ini, akan sulit dicapai proses percepatan untuk memecahkan permasalahan. Hal ini yang sangat penting untuk diperhatikan dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Otonomi daerah sendiri menawarkan peluang munculnya inovasi dan kreativitas dari pemerintah daerah maupun *civil society* untuk menajamkan fungsi masing-masing dalam mewujudkan *good governance*. Namun acapkali inisiatif untuk bertindak lokal dihadapkan pada peraturan perundang-undangan yang secara struktural daerah harus tunduk pada pusat atau pemerintah yang lebih atas. Sebagai gambaran, sejak diberlakukannya UU Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999, Depdagri sudah membatalkan 537 buah Peraturan Daerah (Perda). Alasannya, selain bertentangan dengan peraturan atau UU di atasnya, Perda-perda tersebut dinilai menghambat perbaikan iklim investasi yang diperlukan untuk memperbaiki perekonomian negeri ini. Saat ini, terdapat 393 Perda tentang pajak dan retribusi yang sedang diproses pembatalannya oleh Depdagri. Ini baru Perda tentang pajak dan retribusi, belum yang lain.

Banyaknya Perda yang dianulir Depdagri tersebut dinilai pakar politik dan otonomi daerah UGM, Dr. Purwo Santoso, bukan karena kesalahan pemerintah daerah yang menyusunnya, tetapi karena aturan pemerintah pusatlah yang simpang siur dan tidak konsisten, sehingga menyebabkan peraturan daerah bertentangan dengan peraturan di atasnya. Hal ini merupakan kemandekan desentralisasi dalam otonomi daerah (kompas.com/Fokus/01 April 2006).

Bukan hanya Perda yang menyimpang, UU juga sering tidak sinkron dengan UU lainnya, seperti UU Otonomi Daerah dengan UU Kehutanan yang diusulkan bersamaan ke DPR tahun 1999. Dalam UU Otonomi Daerah Nomor 22/1999 disebutkan sumber daya kehutanan merupakan bagian dari kewenangan daerah, tetapi dalam UU Kehutanan merupakan kewenangan pusat. Hal ini menandakan semangat desentralisasi tidak kompak antarinstansi. Depdagri mengeluarkan UU untuk memberi otonomi daerah, tetapi departemen lain diam-diam menarik kewenangan ke pusat dengan mengeluarkan UU sektoral.

Melihat pada kenyataan tersebut, nampak bahwa kondisi pemerintahan di daerah saat ini sedang mengalami tantangan besar. Di samping harus siap menerapkan desentralisasi, yang juga berarti memainkan peranan melebihi apa yang sebelumnya dijalankan. Padahal selama ini birokrasi di daerah dianggap tidak kompeten. Dalam kondisi demikian Pemerintah Daerah selalu diragukan kapasitasnya dalam menjalankan desentralisasi. Sementara disisi lain mereka juga harus mereformasi diri dari pemerintahan yang korup menjadi pemerintahan yang bersih dan transparan, dari pemerintahan yang tergantung menjadi pemerintahan yang mandiri.

PENUTUP

Salah satu tujuan diselenggarakannya otonomi daerah adalah untuk mendekatkan urusan pelayanan publik kepada masyarakat, dimana dipahami bahwa struktur organisasi pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat sesuai maksud undang-undang adalah pemerintah kabupaten/kota.

Paradigma pelayanan publik yang menjadi orientasi pemerintah sekarang tidak lepas dari adanya tuntutan konsep *good governance* yang lebih mengedepankan perilaku pemerintah yang demokratis, dengan standar-standar tertentu. Kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik dan kemampuan berdaya saing daerah menjadi tujuan setiap daerah dalam penyelenggaraan otonomi guna mewujudkan *local good governance*. Akhirnya, untuk mewujudkan *local good governance* secara ideal diperlukan beberapa syarat yang muaranya pada adanya kemauan.

DAFTAR RUJUKAN

- Dwiyanto, Agus (2004), "Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari *Gonernment* ke *Gonernance*", Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Fisipol UGM, 21 Agustus 2004, Yogyakarta.
- Maschab, Mashuri (2002), "Format Otonomi Daerah Dalam Perspektif Masyarakat", makalah workshop "Mencari Model Otonomi Daerah untuk Masa Depan", LIPI-UMY-Partnership, 29-30 Mei 2002, Yogyakarta.
- Sjaifudian, Hefifah (2002), *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance, 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*, The Ford Foundation-Bandung Trust Advisory Group.
- Sutrisno (2002), "Format Otonomi Masa Depan: Perspektif Daerah", makalah workshop "Mencari Model Otonomi Daerah untuk Masa Depan", LIPI-UMY-Partnership, 29-30 Mei 2002, Yogyakarta.