

## **KAJIAN GOOD GOVERNANCE TERHADAP OTONOMI DAERAH MENUJU KEADILAN DAN DEMOKRATISASI HUKUM**

**EDDY SURYANTO HP, SH.MH.**

Dosen Fakultas Hukum UNISRI

*Abstract : The change of paradigm on local government implementation from centralized government system to decentralized one and the centralization of authority on center government and local one (executive) to power sharing between the executive and local legislative should be followed up by changing of management of local government. The management of local government should have a change of value of which the previous of management executed by internal interest orientation of government organization toward an external one attached by the improvement of service and delegation of a part government service-duty to public one as well, so that the law enforcement authority must be cooperated to realize the justice and welfare of local autonomy era.*

*Keyword : equity and democratization of law*

### **PENDAHULUAN**

Citra pemerintahan buruk yang ditandai dengan syaratnya tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) telah melahirkan sebuah fase sejarah politik bangsa Indonesia dengan semangat reformasi. Salah satu issue reformasi yang diwacanakan adalah *Good Governance*. Istilah *Good Governance* secara berangsur menjadi populer baik di kalangan pemerintahan maupun masyarakat secara umum. Di Indonesia istilah ini secara umum diterjemahkan dengan pemerintahan yang baik, yang diselenggarakan dengan hakekat demokratisasi penegakan hukum yang berlaku.

Menginginkan keadilan dan kesejahteraan segera terwujud dengan cepat di lain sisi kesadaran penyelenggaraan otoritas pemerintahan khususnya di daerah dianggap lamban mewujudkan keberhasilan, sulit berhasil sehingga perlu digalakkan adanya good governance di era pasca reformasi. Karena itu, good governance kemudian menjadi issue sentral dalam hubungan keselarasan antara pemerintah pusat/daerah, jaksa, hakim masyarakat tersebut dengan multi sasaran (Wood dalam Saiful Mujani,2001).

Wacana *Good Governance* mendapatkan relevansinya di Indonesia dalam pandangan Masyarakat Transparasi Indonesia (MTI, 2002,h.vii) paling tidak dengan tiga sebab utama: Pertama, krisis ekonomi dan politik yang masih terus menerus dan belum ada tanda-tanda segera berakhir; Kedua, masih banyaknya korupsi dan berbagai bentuk penyimpangan dalam

penyelenggaraan Negara; Ketiga, lebihihkan otonomi daerah yang merupakan harapan besar bagi proses demokratisasi dan sekaligus kekhawatiran akan kegagalan program tersebut. Alasan lain adalah masih belum optimalnya pelayanan birokrasi pemerintahan dan juga sektor dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingan politik. Karena itu *Good Governance* dapat diartikan sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai yang bersifat mengarahkan, mengendalikan atau mempengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu dalam tindakan dan kehidupan keseharian. Dengan demikian ranah *Good Governance* tidak selayaknya ditujukan kepada penyelenggara Negara atau pemerintahan, melainkan juga pada masyarakat di luar struktur birokrasi pemerintahan yang secara getol dan bersemangat menuntut penyelenggaraan *Good Governance* pada Negara (MM. Billah,2006,40).

Sisi lain memaknai *Good Governance* sebagai diungkapkan Taylor, *Good Governance* adalah pemerintahan demokratis seperti yang dipraktikkan dalam Negara-negara demokrasi maju di Eropa Barat dan Amerika misalnya (Saiful Aujani, 2001). Demokrasi sebagai sistem pemerintahan dianggap sebagai sistem pemerintahan yang baik karena paling merefleksikan sifat-sifat *Good Governance* secara normatif.

Pada dasarnya konsep *Good Governance* memberikan rekomendasi pada sistem pemerintahan yang menekankan kesetaraan antara lembaga-lembaga Negara baik di tingkat pusat maupun daerah, sektor swasta dan masyarakat madani (*civil society*). *Good Governance* berdasar pandangan ini berarti suatu kesepakatan menyangkut pengaturan Negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok masyarakat mengutarakan kepentingannya, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan diantara mereka. Santosa menjelaskan bahwa *good governance* sebagai didefinisikan UNDP adalah pelaksanaan politik, ekonomi dan administrasi dalam mengelola masalah-masalah bangsa. Pelaksanaan kewenangan tersebut bias dikatakan baik (*good* atau *smooth*) jika dilakukan dengan efektif dan efisien, responsif terhadap kebutuhan rakyat, dalam suasana demokratis, akuntabel dan transparasi (Mas Ahmad Santosa, 2001:86).

Sesuai dengan pengertian di atas, maka pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang baik dalam ukuran proses maupun hasil-hasilnya. Semua unsur dalam pemerintahan bisa bergerak secara sinergis, tidak saling berbenturan, memperoleh dukungan dari rakyat dan lepas dari gerakan-gerakan anarkis yang bisa menghambat proses dan lajunya pembangunan. Pemerintahan juga bisa dikatakan baik jika pembangunan itu dapat dilakukan dengan biaya yang

sangat minimal menuju cita kesejahteraan dan kemakmuran sebagai basis model dari pemerintahan. Pemerintahan itu dapat dilakukan baik, jika produktif dan memperlihatkan hasil dengan indikator kemampuan ekonomi rakyat meningkat baik dalam aspek produktivitas maupun daya belinya, kesejahteraan spriritualityasnya terus meningkat dengan indikator rasa aman, tenang, dan bahagia serta *sense of nationality* yang baik. Semua indikator itu diukur dengan paradigma pemerataan, sehingga kesenjangan itu secara dini terus diperkecil. Proses pelaksanaan pembangunan sebagai wujud pelaksanaan amanah pemerintahannya juga harus dilakukan dengan penuh transparansi serta didukung dengan manajemen yang akuntabel.

*Good Governance* sebagai sebuah paradigma dapat terwujud bila ketiga pilar pendukungnya dapat berfungsi secara baik yaitu negara, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*). Negara dengan birokrasi pemerintahannya dituntut untuk merubah pola pelayanan dari birokrasi elitis menjadi birokrasi pemerintah pun harus memberikan kontribusi dalam usaha pengelolaan sumber daya tersebut. Penerapan cita *good governance* pada akhirnya mensyaratkan keterlibatan organisasi kemasyarakatan sebagai kekuatan penyeimbang negara.

## PERMASALAHAN

1. Bagaimanakah prinsip dasar pembingkai nilai *good governance* yang dapat mengendalikan kegagalan harapan kesejahteraan dan kemuraman penegakan hukum?
2. Bagaimanakah prioritas yang dijadikan sasaran terwujudnya pemerintahan yang baik?

## PEMBAHASAN

Cita *good governance* kini sudah menjadi bagian diskursus serius dalam wacana pengembangan paradig birokrasi dan pembangunan ke depan dan berbagai hasil kajiannya, Lembaga Administrasi Negara (LAN) telah menyimpulkan Sembilan aspek fundamental dalam perwujudan *good governance* yang membingkai terwujudnya demokratisasi dalam kesejahteraan dan keadilan (Azyumardi Azra dalam, Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani) yaitu :

1. Partisipasi (*Participation*)
2. Penegakan Hukum (*Rule Of Law*)
3. Transparansi (*Transparency*)
4. Responsif (*Responsiveness*)
5. Orientasi Kesepakatan (*Consensus Orientation*)

6. Keadilan (*Equity*)
7. Efektivitas (*Effectiveness*) dan Efisiensi (*Efficiency*)
8. Akuntabilitas (*Accountability*)
9. Visi Strategis (*Strategic Vision*)

## 1. PARTISIPASI (*PARTICIPATION*)

Semua warga masyarakat berhak terlibat dalam pengambilan keputusan baik langsung maupun melalui lembaga perwakilan yang sah untuk mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengeluarkan pendapat serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif. Untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam seluruh aspek pembangunan, termasuk dalam sektor-sektor kehidupan sosial lainnya selain kegiatan politik, maka regulasi harus diminimalisir.

Paradigma birokrasi sebagai *center of public service* harus diikuti dengan deregulasi aturan sehingga proses sebuah usaha dapat dilakukan dengan efektif dan efisien. Tidak cukup hanya dengan itu, aparatur pemerintah juga harus mengubah paradigma dari penguasa birokrat menjadi pelayan masyarakat (*public server*) dengan memberikan pelayanan yang baik, memiliki perhatian yang humanis terhadap clientnya, memberikan pelayanan yang masyarakat. Inilah berbagai persyaratan utama untuk mewujudkan cita *good governance*.

## 2. PENEGAKAN HUKUM (*RULE OF LAW*)

Partisipasi masyarakat dalam proses politik dan perumusan-perumusan kebijakan politik memerlukan sistem dan aturan hukum. Tanpa diimbangi oleh aturan hukum dan penegakannya yang kuat, partisipasi akan berubah menjadi proses politik yang anarkis. Ditambahkan pula bahwa pelaksana kenegaraan dan pemerintahan juga harus ditata oleh sebuah sistem dan aturan hukum yang kuat serta memiliki kepastian.

Santosa (2001,87) menegaskan bahwa proses mewujudkan cita *good governance* harus diimbangi dengan komitmen untuk menegakkan rule of law dengan karakter-karakter antara lain:

- a. Supremasi hukum (*the supremacy of law*)
- b. Kepastian hukum (*legal certainty*)
- c. Hukum yang responsif
- d. Penegakan hukum yang konsisten dan non-diskriminatif

e. Independensi peradilan.

### 3. TRANPARANSI (*TRANSPARENCY*)

Salah satu yang menjadi persoalan bangsa di akhir masa orde baru adalah merebaknya kasus-kasus korupsi yang berkembang sejak awal masa rezim kekuasaannya. Korupsi sebagai tindakan, baik dilakukan individu maupun lembaga yang secara langsung merugikan negara, merupakan salah satu yang harus dihindari dalam upaya menuju citra *good governance*, karena selain merugikan negara, korupsi bisa menghambat efektivitas dan efisiensi proses birokrasi dan pembangunan sebagai ciri utama *good governance*.

Salah satu yang dapat menimbulkan dan memberi ruang gerak kegiatan korupsi adalah pemerintahan yang tidak transparan. Oleh karena itu Michael Camdessus (1997), dalam salah satu rekomendasinya pada PBB untuk membantu pemulihan (*recovery*) perekonomian Indonesia menyarankan perlunya tindakan pemberantasan korupsi dan penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, khususnya transparansi dalam transaksi keuangan negara, pengeloaan uang negara di bank sentral (BI), serta transparansi sektor-sektor publik.

Pihak IMF memang sangat serius dalam mempertahankan kebijakan pemberantasan korupsi untuk membantu proses *recovery* ekonomi, karena walaupun sudah menjadi fenomena universal, tapi di Indonesia, korupsi sudah menimbulkan efek *metastarik*, yakni penyebaran ke seluruh elemen birokrasi pemerintahan, dari puncak pimpinan sampai pada pegawai yang paling rendah sekalipun.

Gaffar menyimpulkan setidaknya ada delapan (8) aspek mekanisme pengelolaan negara yang harus dilakukan secara transparan, yaitu :

- Penetapan posisi, jabatan atau kedudukan
- Kekayaan pejabat publik
- Pemberian penghargaan
- Penetapan kebijakan yang terkait dengan pencerahan kehidupan
- Kesehatan
- Moralitas para pejabat dan aparatur pelayanan publik
- Keamanan dan ketertiban
- Kebijakan strategis untuk pencerahan kehidupan masyarakat

#### 4. RESPONSIF (*RESPONSIVENESS*)

Salah satu asas fundamental menuju cita *good governance* adalah responsif, yakni pemerintah harus peka dan cepat tanggap persoalan-persoalan masyarakat. Gaffar menegaskan bahwa pemerintah harus memahami kebutuhan masyarakatnya, jangan mengganggu mereka menyampaikan keinginan-keinginannya itu, tetapi mereka secara proaktif mempelajari dan menganalisis kebutuhan-kebutuhan mereka, untuk kemudian melahirkan berbagai kebijakan strategis guna memenuhi kepentingan umum tersebut. Sesuai dengan asas responsif, maka setiap unsur pemerintah harus memiliki dua etik, yakni etik individual dan etik sosial. Kualifikasi etik individual menuntut mereka agar memiliki kapabilitas dan loyalitas professional. Sedangkan etik sosial menuntut mereka agar memiliki sensitifitas terhadap berbagai kebutuhan publik.

Terkait dengan asas responsif ini, pemerintah harus terus merumuskan kebijakan-kebijakan pembangunan sosial terhadap semua kelompok sosial dalam karakteristik kulturalnya. Dalam upaya mewujudkan asas responsif pemerintah harus melakukan upaya-upaya strategis dalam memberikan perlakuan yang humanis pada kelompok-kelompok masyarakat tanpa pandang bulu.

#### 5. KONSENSUS (*CONSENSUS ORIENTATION*)

Asas fundamental lain yang juga harus menjadi perhatian pemerintahan dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya menuju cita *good governance* adalah pengambilan keputusan secara *consensus*, yakni pengambilan keputusan melalui proses musyawarah dan semaksimal mungkin berdasar kesepakatan bersama. Cara pengambilan keputusan tersebut selain dapat memuaskan semua pihak atau sebagian besar pihak juga dapat menarik komitmen komponen masyarakat sehingga memiliki legitimasi untuk melahirkan *coercive power* (kekuatan memaksa) dalam upaya mewujudkan efektifitas pelaksanaan keputusan.

#### 6. KESETARAAN DAN KEDILAN (*EQUITY*)

Terkait dengan asas *consensus*, transparansi dan responsif, *good governance* juga harus didukung dengan asas *equity* yaitu kesamaan dalam perlakuan (*treatment*) dan pelayanan. Asas ini dikembangkan berdasarkan pada sebuah kenyataan bahwa bangsa Indonesia tergolong bangsa yang plural dilihat dari segi etnik, agama dan budaya. Pluralisme tentu saja pada satu sisi dapat memicu masalah apabila dimanfaatkan dalam konteks kepentingan sempit seperti

primordialisme, egisme dan sebagainya. Karenanya prinsip *equity* harus diperhatikan agar tidak memunculkan ekkses yang tidak diinginkan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sebagai bangsa beradab dan harus terus berupaya menuju citra *good governance*, proses pengelolaan pemerintahan itu harus memberikan peluang, kesempatan, pelayanan dan treatment yang sam dalam koridor kejujuran dan keadilan. Tidak ada seorang atau sekelompok roangpun yang teraniyaya dan tidak memperoleh apa yang menjadi haknya. Pola pengelolaan. Pemerintahan seperti itu akan memperoleh legitimasi yang kuat dari publik dan akan memperoleh dukungan serta partisipasi yang baik dari rakyat.

#### 7. EFEKTIFITAS (*EFFECTIVENESS*) DAN EFISIENSI (*EFICIENCY*)

Disamping harus memperhatikan beragam kepentingan dan berbagai lapisan dari kelompok sosial sebagaimana ditekankan pada asas *equity*, pemerintahan yang baik juga harus memenuhi kriteria efektifitas dan efisiensi yaitu berdaya guna dan berhasil guna. Kriteria efektifitas biasanya diukur dengan rasionalitas biaya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan semua masyarakat. Semakin kecil biaya yang terpakai untuk kepentingan yang terbesar, maka pemerintahan itu termasuk dalam kategori pemerintahan yang efisien. Citra itulah yang menjadi tuntutan dalam upaya mewujudkan citra *good governance*.

Konsep efektifitas dalam sektor kegiatan-kegiatan publik memiliki makna ganda, yakni efektifitas dalam pelaksanaan masyarakat, dan kedua efektifitas dalam konteks hasil, yakni mampu memberikan kesejahteraan pada sebesar-besar kelompok dan lapisan sosial. Demikian pula makna efisiensi yang mencakup antara lain efisiensi teknis, efisiensi ongkos dan efisiensi kesejahteraan, yakni hasil guna dan sebuah proses pekerjaan yang terserap penuh oleh masyarakat, dan tidak ada hasil pembangunan yang useless, atau tak terpakai.

Agar pemerintahan itu efektif dan efisien, maka para pejabat peranceang dan pelaksana tugas-tugas pemerintahan harus mampu menyusun perencanaan-perencanaan yang sesuai dengan kebuthan nyata dan masyarakat, secara rasional dan terukur. Dengan prencanaan yang rasional tersebut, maka harapan partisipasi masyarakat akan dapat digerakkan dengan mudah, karena program-program itu menjadi bagian dan kebutuhan mereka. Kemudiam untuk memperoleh partisipasi yang besar, para aparatur serta pejabt pemerintahan juga harus bersikap terbuka, dan memberikan kesempatan dan pelayanan kepada mereka dengan baik dan mudah. Selain itu,

pemerintahan juga harus mampu menekan ancaman-ancaman eksternal yang dapat mengganggu stabilitas politik dan keamanan, karena tanpa rasa aman yang tinggi, partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan sangat sulit diharapkan secara optimal. Gerakan-gerakan politik untuk menekan para pengambil kebijakan dengan mengerahkan massa yang sangat rentan dengan perilaku kekerasan, selain akan memperlambat proses pembangunan, juga akan menyerap dana dan biaya yang tidak perlu, setidaknya untuk biaya pengamanan asset-aset negara penumbuhan rasa aman pada masyarakat.

Dengan demikian, peningkatan efektifitas pemerintahan harus dilakukan secara kompetitif, tidak sekadar rekayasa internal untuk meningkatkan kinerja pemerintahannya sendiri, tapi juga harus diimbangi dengan pembinaan dan penumbuhan sikap-sikap demokratis dengan tindakan-tindakan anarkis dan kekerasan, justru akan melemahkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Fenomena itu justru akan mengakibatkan pemerintahan itu tidak efektif dan tidak efisien. Oleh sebab itu, pemahaman demokrasi yang satu wujudnya adalah melakukan melibatkan masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik, harus ditata sedemikian rupa, agar proses tersebut tidak melanggar etika demokrasi yang beradab, dan tidak menimbulkan keresahan dalam masyarakat, sehingga legitimasi pemerintahan yang dibangun dengan sistem demokrasi tidak menimbulkan dampak-dampak yang mengurangi efektifitas dan efisiensi pemereintahannya sendiri.

#### 8. AKUNTABILITAS (*ACCOUNTABILITY*)

Asas akuntabilitas menjadi perhatian dan sorotan pada era reformasi ini, karena kelelahan pemerintahan Indonesia justru dalam kualitas akuntabilitasnya itu. Asas akuntabilitas berarti pertanggungjawaban pejabat publik terhadap masyarakat yang memberi delegasi dan kewenangan untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka. Setiap pejabat publik dituntut dalam asas akuntabilitas dalam upaya menuju citra *good governance*.

Pengembangan asas akuntabilitas dalam kerangka *good governance* tiada lain agar para pejabat atau unsur-unsur yang diberi kewenangan mengelola urusan publik itu senantiasa terkontrol dan tidak memiliki peluang melakukan penyimpangan untuk melakukan KKN. Dengan asas ini mereka terus-menerus memacu produktifitas profesionalnya sehingga berperan besar dalam memenuhi berbagai aspek publiknya.

Secara teoritik, akuntabilitas menyangkut dua dimensi, yakni akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horisontal. Akuntabilitas vertikal menyangkut hubungan antara pemegang kekuasaan dengan rakyatnya, antara pemerintah dengan warganya. Rakyat melalui partai politik, LSM dan institusi-institusi lainnya berhak meminta pertanggungjawaban kepada pemegang kekuasaan negara. Pemegang kekuasaan atau jabatan publik dalam struktur kenegaraan harus menjelaskan kepada rakyat apa yang telah, sedang dan akan dilaksanakan di masa yang akan datang, sebagai wujud akuntabilitas manajerialnya terhadap publik yang memberi kewenangan. Kemudian akuntabilitas vertikal juga bermakna bahwa setiap pejabat harus mempertanggungjawabkan berbagai kebijakan dan pelaksanaan tugas-tugasnya terhadap atasan yang lebih tinggi.

Sementara akuntabilitas horizontal adalah pertanggungjawaban pemegang jabatan publik pada lembaga yang setara, seperti gubernur dengan DPRD tingkat I, Bupati dengan DPRD tingkat II, dan presiden dengan DPR pusat, yang pelaksanaannya bisa dilakukan oleh para menteri sebagai pembantu presiden. Selain akuntabilitas profesional, para pejabat publik atau unsur-unsur pengelola urusan umum dan kenegaraan juga harus memiliki akuntabilitas personal, baik dalam aspek profesi dan kewenangan delegatifnya, maupun dalam aspek moralitasnya. Oleh sebab itu setiap anggota DPR harus mampu mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukannya terhadap konstituenya. Demikian pula dengan pejabat publik dalam struktur pemerintahan, harus mampu mempertanggungjawabkan kapabilitas dan loyalitas individualnya, baik dalam lingkungan profesi setaranya maupun terhadap atasannya. Jika mereka melakukan pelanggaran etika dan moralitas, mereka harus dengan berani mempertanggungjawabkan pelanggarannya itu.

#### 9. VISI STRATEGIS (*STRATEGIC VISION*)

Visi strategis adalah pandangan-pandangan strategis untuk menghadapi masa yang akan datang. Kualifikasi ini menjadi penting dalam kerangka perwujudan *good governance*, karena perubahan dunia dengan kemajuan teknologinya begitu cepat. Bangsa-bangsa yang tidak memiliki sensitifitas terhadap perubahan serta prediksi perubahan ke depan, tidak saja akan tertinggal oleh bangsa lain di dunia, tapi juga akan terperosok pada akumulasi kesulitan, sehingga proses *recovery*nya tidak mudah. Salah satu contoh, kecerobohan bangsa Indonesia

dalam menerapkan kebijakan devisa bebas di era 1980-an, dan memberi peluang pada sektor swasta untuk memberikan *direct loan* (pinjaman langsung) terhadap berbagai lembaga keuangan di luar negeri, dengan tanpa memperhitungkan jadwal pembayaran yang rasional, telah mengakibatkan krisis ekonomi di akhir tahun 1990-an, yang mengakibatkan nilai tukar dollar meningkat kurs rupiah anjlok. Dengan demikian, kebijakan apapun yang akan diambil saat ini, harus diperhitungkan akibatnya sepuluh atau dua puluh tahun ke depan. Tidak hanya itu, berbagai gejala dan perkembangan yang terjadi di dunia luar harus dianalisis dampak-dampaknya bagi bangsa ini, baik langsung saat ini, maupun di masa yang akan datang, sehingga dapat dirumuskan berbagai kebijakan untuk mengatasi dan mengantisipasinya. Jika tidak, maka bangsa kita akan dikagetkan lagi dengan dampak-dampak yang tidak diprediksikan itu, sehingga timbul berbagai kesulitan, baik ekonomi maupun aspek-aspek kehidupan sosial lainnya. Aspek lain yang lebih dalam konteks pandang strategi untuk masa yang akan datang, adalah perumusan-perumusan *blueprint design* kehidupan ekonomi, sosial dan budaya untuk sekian tahun ke depan, yang harus dirancang dan dikerjakan sejak sekarang.

Oleh sebab itu, sudah saatnya semua komponen bangsa bersatu padu memikirkan tentang bangsanya ke depan, dan menunda bahkan mengeliminir sekat-sekat etnik, ras, budaya, agama bahkan friksi-friksi keagamaan yang menggiring ke arah friksi aliran dan kepentingan politik. Selama bangsa ini belum mampu menggalang persatuan dan kesatuan, dan terus menerus dalam konflik, maka energi bangsa akan habis dengan konflik itu, tanpa sempat memikirkan dan merumuskan *blueprint* bangsa ke depan.

## **PRIORITAS SASARAN *GOOD GOVERNANCE***

### **1. Penguatan Fungsi dan Peran Lembaga Perwakilan**

Lembaga perwakilan rakyat, yakni DPR, DPD, dan DPRD harus mampu menyerap dan mengartikulasikan berbagai masyarakat dalam berbagai bentuk program pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, serta mendelegasikannya pada eksekutif untuk merancang program-program operasional sesuai rumusan-rumusan yang ditetapkan dalam lembaga perwakilan tersebut. Kemudian, lembaga perwakilan (DPR dan DPRD) terus melakukan fungsi kontrolnya terhadap lembaga eksekutif, sehingga seluruh gagasan dan aspirasi

yang dikehendaki rakyat melalui para wakilnya itu dapat dilaksanakan dengan baik oleh seluruh perangkat lembaga eksekutif.

Selain itu, fungsi kontrol DPR dan DPRD, POLISI, KEJAKSAAN, MASYARAKAT DLL juga harus dilakukan untuk mengawasi akuntabilitas proses pelaksanaannya, sehingga terhindar dari berbagai bahaya internal yakni pelayanan yang tidak obyektif, penggunaan wewenang dan kekuasaan untuk kepentingan pribadi, kelompok, golongan atau partai politiknya, sehingga terwujud pemerintahan yang bersih legitimate, dan dapat menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Fungsi-fungsi ini, pada masa orde baru tidak sepenuhnya berjalan, karena pemberian kewenangan pada presiden yang terlalu besar, baik untuk *recall* anggota DPR, penelitian khusus calon anggota dewan, bahkan ada kewenangan presiden untuk mengawasi serta membubarkan partai politik, membuat daya tawar lembaga kpresidenan itu merupakan lembaga yang harus diawasi dan dikontrolnya. Berbagai pembaharuan sejak era reformasi menjadikan proses revitalisasi lembaga-lembaga perwakilan memiliki peluang yang sangat besar. Bahkan sekarang telah menjadi perubahan pendulum kekuasaan dan *executive heavy* menjadi *legislative heavy* yang sebenarnya juga tidak baik dalam pendewasaan demokrasi di Indonesia.

## 2. Kemandirian Lembaga Peradilan

Kesan yang paling buruk dalam pemerintahan orde baru adalah ketidakmandirian lembaga peradilan. Intervensi eksekutif terhadap yudikatif masih sangat kuat, sehingga peradilan tidak mampu menjadi pilar terdepan dalam menegakkan asas *rule of law*. Hakim, jaksa, polisi tidak bisa dengan leluasa menetapkan perkara, sehingga mereka tidak mampu menampilkan dirinya sebagai the *prophet of law*. Era reformasi sebagai era pembaharuan nampaknya masih belum memberikan angin segar bagi independensi lembaga peradilan, karena *mainstream* pembaharuan independensi lembaga peradilan sampai saat ini belum jelas. Produk monumental dan pemerintahan pasca orde baru belum menyentuh pemisahan antara Departemen Kehakiman dengan Mahkamah Agung secara maksimal hingga posisi hakim masih terkesan ambigu dalam kedudukannya sebagai badan yudikatif dan kepanjangan tangan eksekutif. Lahirnya Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme pun belum diikuti oleh *political action* yang serius dalam pemberantasan KKN.

Sementara konsep peradilan yang bersih dan professional belum jelas, dan baru menjadi wacana atau diskursus di sekitar kalangan akademis serta praktisi hukum yang peduli terhadap *judicial independence*. Untuk mewujudkan *Good Governance* lembaga peradilan dan aparat penegak hukum yang mandiri, professional dan bersih menjadi persyaratan mutlak.

### 3. Aparatur Pemerintah yang Profesional dan Penuh Integritas

Birokrasi di Indonesia tidak hanya dikenal buruk dalam memberikan layanan publik, tapi juga telah memberi peluang berkembangnya praktik-praktik kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Dengan demikian, pembaharuan konsep dan mekanisme kerja birokrasi merupakan sebuah keharusan dalam proses menuju citra *good governance*. Jajaran birokrasi harus diisi oleh mereka yang memiliki akuntabilitas yang kuat sehingga memperoleh legitimasi dari rakyat yang dilayaninya. Karena itu paradigma pengembangan birokrasi ke depan harus diubah menjadi *birokrasi populis*, yakni jajaran birokrasi yang peka terhadap berbagai aspirasi dan kepentingan rakyat, serta memiliki integritas untuk memberikan pelayanan kepada rakyatnya dengan pelayanan yang prima.

### 4. Masyarakat Madani (civil society) yang Kuat dan Partisipatif

Perwujudan cita *good governance* juga mensyaratkan partisipasi masyarakat sipil yang kuat. Proses pembangunan dan pengelolaan negara tanpa masyarakat madani (*civil society*) akan sangat lamban, karena potensi terbesar dan sumber daya manusia justru ada di kalangan masyarakat ini. Oleh karena itu, berbagai kebijakan hukum harus memberi peluang pada masyarakat untuk berpartisipasi, tidak saja dalam sektor-sektor kegiatan publik. Masyarakat mempunyai hak atas informasi, mempunyai hak untuk menyampaikan usulan, dan juga mempunyai hak untuk melakukan kritik terhadap berbagai kebijakan pemerintah yang tidak menguntungkan, baik melalui lembaga perwakilan, pers maupun penyampaian secara langsung dalam bentuk dialog-dialog terbuka dengan LSM, Partai Politik, Organisasi Massa, atau instansi sosial lainnya.

### 5. Penguatan Upaya Otonomi Daerah

Salah satu kelemahan dari pemerintahan masa lalu adalah kuatnya sentralisasi kekuasaan pada pemerintah pusat, sehingga potensi-potensi daerah dikelola oleh pemerintah pusat.

Kebijakan ini menimbulkan eksese yang amat parah, karena banyak daerah yang amat kaya dengan sumber daya alamnya, justru menjadi kantong-kantong kemiskinan nasional. Oleh sebab itulah, pada era reformasi ini para pengelola negara telah melahirkan UU No. 22 Tahun 1999, tentang otonomi daerah dan telah memberikan kewenangan pada daerah untuk melakukan pengelolaan sektor-sektor tertentu, seperti sektor kehutanan, pariwisata, koperasi, pertanian, pendidikan, dan lainnya. Dengan kewenangan itu, daerah akan menjadi kuat dan dinamis, terutama daerah-daerah yang miskin dengan sumber daya alamnya, karena harus memacu pendapatan asli daerah untuk membiayai kehidupan daerahnya. Salah satu yang harus diperkuat untuk mewujudkan otonomi daerah yang efektif, selain penguatan SDM, adalah komposisi anggota DPRD yang harus kuat, karena *check and balance* terhadap jalannya pemerintahan sangat tergantung pada kekuatan lembaga perwakilan daerah tersebut dalam menjalankan fungsinya.

Desentralisasi bagi penyelenggaraan pemerintahan yang baik seyogyanya sering mengantarkan bagaimanakah demokratisasi politik dan penegakan hukum di daerah terwujud, sebagai Walter O. Oyugi memberikan penekanan bahwa desentralisasi politik dan penegakan hukum merupakan prasyarat bagi terciptanya *good governance*. Dasar asumsinya adalah bahwa *Good Governance* menyangkut situasi politik di era otonomi dan pendemokratisasian hukum dimana terdapat pembagian kekuasaan (*power sharing*) antara pusat dan daerah dalam proses pengambilan keputusan. Pemerintah lokal sebagai salah satu bentuk desentralisasi memberikan kontribusi bagi local *self-government* juga memiliki makna tersebut. Alasan lainnya adalah bahwa pemerintahan lokal akan memelihara berbagai penerimaan masyarakat (*grassroot*) terhadap demokrasi sekaligus mempersepsikan secara proporsional antara penegakan hukum, eksekutif dan kontrol masyarakat.

## **PENUTUP**

Hasil pembahasan yang dikemukakan menghasilkan kesimpulan sebagai berikut, Pertama, perubahan paradigma pemerintah daerah dari sentralisasi ke desentralisasi dan terpusatnya kekuasaan pada pemerintah dari pemerintahan daerah ke *power sharing* antara eksekutif dan legislative daerah harus ditindaklanjuti dengan perubahan manajemen pemerintahan daerah. Dari sisi manajemen pemerintahan daerah harus terjadi perubahan nilai yang semula menganut proses

manajemen yang berorientasi kepada kepentingan internal organisasi pemerintah ke kepentingan eksternal disertai dengan peningkatan pelayanan dan pendelegasian sebagian tugas pelayanan pemerintah ke masyarakat sekaligus bahwa aparat penegakan hukum harus sinergis menselaraskan terwujudnya keadilan dan kesejahteraan era otonomi daerah.

Kedua, bahwa dalam rangka membangun good governance di daerah prinsip-prinsip fundamental yang menopang tegaknya *good governance* harus diperhatikan dan diwujudkan tanpa terkecuali. Penyelenggaraan otonomi daerah pada dasarnya akan betul-betul terealisasi dengan baik manakala dilaksanakan dengan menggunakan prinsip dan sasaran pokok. Bahkan sebenarnya otonomi daerah dengan berbagai seluk beluknya seperti yang dijelaskan dalam pembahasan ini telah memberikan ruang yang lebih kondusif bagi terciptanya *good governance*.

-----

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bakti, Andi Faisal, 2000, *Good Governance a Workable Solution for Indonesia*, Jakarta, IAIN Jakarta Press.
- Billah, MM, 2001, *Good Governance dan Kontrol Sosial*, Jakarta, LP3ES.
- Camdessus, Michael, 1997, *Good Governance, Recommendation Adressed to United Nations Economic and Social Council*.
- Gaffar, Affan, 2001, *Etika Birokrasi dan Good Governance*, Makalah, Jakarta.
- Hendarto, Agung dan Nizar Suhendar, 2002, *Good Governance dan Penguatan Daerah*, Jakarta, Masyarakat Transparansi Indonesia.
- Komorotomo, 1999, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Lembaga Administrasi Negara, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Jakarta.
- Mujani, Saiful, 2001, *Draft Proposal Penelitian tentang Budaya Good Governance*, NFSD
- Noor, Firman, 2002, *Good Governance dan Problematika Penerapannya di Tanah Air*, dalam Jurnal PSPK, Jakarta, Edisi IV.
- Santosa, Mas Ahmad, 2001, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta, ICEL UNDP, Reconceptualising Governance, Paper of Management Development and Governance Bureau and Programm Support.