

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Dalam sejarah perkembangan Republik Indonesia (RI), gagasan dan realisasi konsep otonomi mengalami jatuh bangun. Perkembangan gagasan otonomi daerah tidak dapat terlepas dari konteks formal dan ideologi penguasa, karena kebijakan politik yang dikeluarkan oleh penguasa merupakan bagian dari suatu langkah politik, yang pada satu sisi memperkuat dukungan terhadap dirinya, dan di sisi lain adalah upaya untuk memperlemah kekuatan oposisi. Oleh karena itulah diperlukan adanya sikap kritis untuk menyelamatkan demokrasi dan keadilan sosial.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi penyelenggaraan pemerintah dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, Dalam pasal 18 Undang-Undang dasar 1945, menjelaskan bahwa:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Pasal 18 tersebut didalam negara kesatuan republik Indonesia menganut sistem desentralisasi yaitu pembagian kekuasaan pada daerah kekuasaan tidak sepenuhnya dipegang oleh pemerintah pusat. Tetapi sebagian diberikan pada

.....

adanya sistem desentralisasi ini maka memunculkan daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan Republik Indonesia.

Reformasi yang digulirkan sejak 1997 telah melahirkan energi yang dahsyat yang mampu menumbangkan struktur politik yang dibangun oleh mantan Presiden Soeharto. Runtuhnya Orde Baru dengan berbagai sistem yang sentralistik dan otoritarianisme telah membawa efek yang cukup besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menuju era yang lebih terbuka dan demokrasi yaitu era reformasi. Gelombang Demokrasi dan transparansi telah membawa pengaruh yang besar terhadap perubahan sistem dalam berbagai aspek kehidupan di Indonesia. Perubahan besar dalam sistem pemerintahan pada masa transisi adalah adanya kebijakan “desentralisasi”, melalui pengembangan Otonomi Daerah yang tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah daerah.¹

Perubahan besar dalam sistem pemerintahan pada masa transisi adalah kebijakan “desentralisasi”, melalui pengembangan otonomi daerah yang tertuang dalam UU No.22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah. Kebijakan tersebut dapat kita lihat sebagai salah satu jalan bagi demokratisasi, terutama untuk menumbuhkan keadilan antara daerah. Selain itu otonomi daerah juga bisa dilihat sebagai konsekuensi dari menurunnya daya kemampuan pusat untuk mengendalikan daerah, sehingga tidak ada pilihan lain kecuali memberikan kewenangan bagi daerah untuk mengatur diri sendiri.

¹ Lembaga Administrasi Negara dan Pengawasan keuangan dan Pembangunan, Akuntabilitas dan
G. I. C. ... Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2000, hal. 5

Kebijakan otonomi daerah memang bisa dilihat sebagai suatu proses perubahan. Maka, tidak tertutup kemungkinan bahwa setiap kebijakan elit politik masih sangat mungkin menyisakan kepentingan yang berlawanan dengan kepentingan demokrasi dan keadilan, oleh karena itu partisipasi aktif rakyat, yakni partisipasi dalam kesadaran penuh, sangat diperlukan terutama agar kebijakan yang ada tidak sekedar menjadi slogan yang macet dalam praktek.

Terjadinya pergeseran konsep penyelenggaraan pemerintah dari konsep *government* ke konsep *governance* menimbulkan kebutuhan untuk melakukan pembaharuan tata pemerintahan, menuju tata pemerintahan yang berkiblat pada masyarakat, atau populer di sebut tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Di Indonesia, selama reformasi, wacana *good governance* berkembang secara luas bersama dengan isu reformasi demokrasi dan pemberdayaan. Para pejabat pemerintah mulai Presiden sampai Bupati, para akademis, sejumlah NGO dan pers setiap hari menebarkan gagasan *good governance* adalah sebuah visi ke depan pemerintahan dan masyarakat Indonesia. Walaupun memang di akui pula bahwa *good governance* di Indonesia lebih di utamakan karena banyaknya penyalahgunaan kekuasaan, sehingga lembaga donor perlu menekankan dalam hal ini, agar dana yang mereka berikan dapat mengenai sasaran dan juga tentunya dapat kembali kepada mereka secara utuh.

Governance yang diterjemahkan menjadi tata pemerintahan, adalah perencanaan, pengawasan ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-

urusan negara pada semua tingkat.² 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 sektor negara dan sektor non-pemerintah didalam suatu usaha kolektif. Definisi ini mengasumsikan banyak aktor 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. Terlalu ekstrim memang bila menyimpulkan cita-cita *good governance* di Indonesia sebagai utopia. Namun hampir kurang rasional pula bila menyebutkan dengan sebaliknya mengingat beberapa permasalahan mendasar yang secara umum kita hadapi saat ini sebagai berikut:

1. Secara kelembagaan birokrasi masih dihadapkan pada persoalan:
 - a. Struktur birokrasi yang overlap;
 - b. Ketidakjelasan fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan pemerintah; dan
 - c. Belum adanya proses politik yang transparan dalam formulasi dan penetapan kebijakan publik.
2. Secara manajerial birokrasi publik masih dihadapkan pada permasalahan:
 - a. Tidak jelasnya rencana kerja dan penugasan; ketidaksesuaian sistem rekrutmen dengan prosedur dan kebutuhan;

² Meuthia Ghanie-Rochman dalam artikel berjudul "*Good Governance: Prinsip, komponen dan*"

- b. Tidak adanya sistem *reward* dan *punishment* yang objektif; dan
 - c. Tidak adanya akseptasi kinerja birokrasi secara transparan sehingga tidak ada umpan balik untuk perbaikan kinerja.
3. Sumberdaya aparatur negara belum memiliki kualifikasi sebagaimana yang diharapkan, yang diindikasikan dari tingginya ketidaksesuaian antara jenjang pendidikan yang ditempuh dengan tempat/ posisi kerja. Rendahnya tingkat kesejahteraan juga diyakini telah menjadi faktor yang mendorong mereka ke arah perbuatan tercela.³

Belum efektifnya fungsi pengawasan. Betapa fungsi pengawasan internal pemerintah yang ada di seluruh instansi pemerintah baik di pusat dan daerah, belum mampu mengurangi berbagai tindak *abuse of power* secara signifikan. Banyaknya kasus KKN di daerah yang saat ini mulai terungkap menjadi indikator lemahnya pengawasan yang dilakukan selama ini.

Otonomi Daerah yang harusnya membuka ruang-ruang kreativitas bagi pemerintahan daerah guna dapat lebih memajukan daerah dan mensejahterakan rakyat daerah justru sebaliknya, betapa *good governance* itu telah menjadi barang mahal yang lebih banyak menjadi pajangan dan dokumen-dokumen kebijakan pembangunan nasional maupun daerah, namun miskin dalam implementasinya.

Pemerintah Kabupaten dan Kota sekarang memiliki kewenangan yang besar untuk merumuskan kebijakan dan program-programnya sesuai dengan keinginannya dan aspirasi mereka masing-masing. Pemberian wewenang yang luar

³ Lembaga Administrasi Negara dan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Akuntabilitas dan *Good Governance*. Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2000, hal. 10

biasa besarnya kepada pemerintah kabupaten tentu membawa potensi yang amat positif bagi kemajuan pembangunan di daerah, termasuk dalam mempercepat terwujudnya tata pemerintahan yang lebih baik di kabupaten, pembentukan Kabupaten Natuna yang dikukuhkan dengan Undang-Undang No.53 Tahun 1999 oleh Menteri Dalam Negeri pada tanggal 12 Oktober 1999, Natuna merupakan wilayah yang berada paling ujung dari utaranya Indonesia, dan di hadapan Natuna sendiri terbentang laut luas yang merupakan pelayaran Internasional, selain itu Natuna merupakan salahsatu daerah penghasil minyak dan gas yang dimiliki bangsa Indonesia, guna mempercepat pembangunan di daerah ini setidaknya ada tiga sektor utama yang menjadi prioritas yaitu peningkatan Sumber daya Manusia (SDM), Ekonomi Kerakyatan, Peningkatan Sarana Transportasi guna menarik minat para Investor untuk menanamkan modalnya di daerah ini. Sehingga untuk mewujudkannya diperlukan strategi dan persiapan yang matang dari Pemerintah Kabupaten Natuna. Untuk itulah *good governance* yang merupakan salahsatu wacana yang harus diwujudkan. Dalam peningkatan pembangunan aspirasi dari masyarakat mutlak diperlukan serta penyelenggaraan pemerintah yang Akuntabel menjadi salahsatu faktor yang penting. Dengan beberapa alasan di atas menimbulkan ketertarikan penulis untuk meneliti Strategi Kabupaten Natuna dalam melaksanakan *good governance*.

Kemampuan masyarakat sipil untuk dapat menjalankan peran kontrol terhadap jalannya pemerintahan dipengaruhi oleh seberapa jauh prinsip-prinsip dan nilai-nilai yang mencirikan adanya tata pemerintahan yang baik dapat

diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama soal partisipasi dan transparansi.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan judul dan latar belakang diatas maka penulis akan mengemukakan permasalahan sebagai berikut:

“ Bagaimana Strategi Pemerintah dalam mewujudkan *Good Governance* di Kabupaten Natuna?”

C. KERANGKA DASAR TEORI

Pengertian teori ini akan dikemukakan oleh ahli sebagai berikut:

Menurut Pendapat Usman Tampubolon, sebagai berikut:

“Teori adalah suatu gagasan, konsep, definisi, proporsi yang saling berhubungan dan yang menyatakan suatu pandangan yang sistematis tentang gejala dengan merinci hubungan antara variabel dan tujuan menjelaskan fenomena”.⁴

Sedangkan menurut pendapat yang serupa dikemukakan oleh Masri Singaribuan, sebagai berikut:

“Teori adalah serangkaian konsep, definisi dan proporsi yang saling berkaitan dan tujuan untuk memberi gambaran yang sistematis tentang suatu fenomena.

Gambaran sistematis itu dijabarkan dengan menghubungkan variabel satu dengan yang lain dengan menjelaskan fenomena”.⁵

Berdasarkan definisi tentang teori tersebut dapat disimpulkan bahwa teori adalah suatu gagasan konsep, definisi, proporsi, yang saling berkaitan satu sama lain

⁴ Usman Tampubolon, *Metode Penelitian Kelompok sosial dan politik*, Yogyakarta, 1971, hal: 14

yang memberi gambaran antara variabel satu dengan variabel yang lain. Kerangka teori yang akan diuraikan akan memberi gambaran dalam menganalisa data tentang Strategi Pemerintah Kabupaten Natuna Dalam Mewujudkan Good Governance.

Adapun teori-teori sebagai berikut:

1. Implementasi

Menurut Abdul Wahab, kesadaran akan arti penting telaah yang sistematis mengenai Implementasi kebijakan negara, baru muncul pada akhir tahun 1960-an di Amerika Serikat.⁶

Studi mengenai pelaksanaan kebijakan harus dibedakan dari evaluasi kebijakan, Santoso mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

Analisis mengenai pelaksanaan kebijakan (*policy Implementation*) mencoba mempelajari sebab-sebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan public melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, seperti masalah kepemimpinan dan interaksi politik di antara pelaksana kebijakan, sedangkan di dalam pelaksanaannya kebijakan itu tidak hanya melibatkan juga masalah-masalah politik, dengan menjawab pertanyaan mengapa hal itu terjadi dan tidak berhenti hanya pada pertanyaan apa yang terjadi.⁷

Memperkuat pertanyaan Amir Santoso di atas bahwa pelaksanaan kebijakan itu tidak hanya bersifat teknis administratif belaka. Abdul Wahab mengemukakan:

Fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara (*policy science*) disebut sistem penyampaian/penerusan kebijakan negara yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang di rancang/di desain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.⁸

⁶ Ibid, hal 120

⁷ Santoso, "Implementasi Kebijakan", *Journal of Public Administration*, Jakarta, 1999, hal 8

Jelas sekali banyak pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan. Semua kebijakan negara, apapun bentuknya, dimaksudkan untuk mempengaruhi dan mengontrol perbuatan masyarakat sesuai dengan aturan-aturan dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Suatu kebijakan pemerintah atau negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang di inginkan oleh pemerintah atau negara. Dengan demikian kalau mereka tidak bertindak atau berbuat sesuai dengan keinginan pemerintah, maka kebijakan tersebut menjadi tidak efektif.

Tugas dan kewajiban badan-badan pemerintah bukan hanya dalam perumusan kebijakan saja, tetapi juga dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian dan disahkan, tanpa suatu pelaksanaan maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia. Oleh karena itulah pelaksanaan kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam proses kebijakan secara keseluruhan.

Dalam pencapaian keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan, tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih, seperti yang dikatakan oleh Hoogerwerf:

Pelaksanaan kebijakan dapat didefenisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih.⁹

⁹ *Journal of Management Studies*, Edinboro, Volume 10, No. 1, 1973, hal. 157

Jadi yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan-tindakan yang sah atau pelaksanaan suatu rencana yang sudah ditetapkan dalam kebijakan. Suatu program kebijakan meliputi penyusunan acara tertentu dari tindakan-tindakan yang harus dijalankan, umpamanya dalam bentuk tata cara yang harus diikuti di dalam pelaksanaan atau proyek-proyek yang konkrit yang akan dilaksanakan dalam suatu jangka tertentu, yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Apabila pelaksanaan suatu kebijakan menemui kegagalan, dalam arti tujuan tidak tercapai sesuai dengan yang diharapkan, maka timbul pertanyaan tentang sebab-sebabnya. Pengetahuan tentang sebab-sebabnya itu dapat memberikan jawaban bagaimana seharusnya pelaksanaan dari kebijakan itu dilaksanakan.

Agar pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan dan yang telah ditetapkan, seharusnya memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan kebijakan yang harus dipenuhi. Dalam hal ini Hoogerwerf mengutip pendapat Maarse yang mengatakan:

Sebab musabab kegagalan suatu kebijakan, ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaannya, banyaknya dukungan bagi pelaksanaan kebijakan yang harus dilaksanakan, dan pembagian potensi-potensi yang

Bank Dunia¹¹ mendefinisikan *governance* sebagai tindakan pemegang kekuasaan untuk mengelola urusan-urusan nasional. *Governance* bisa juga diartikan sebagai pengelolaan struktur rezim dengan sebuah pandangan untuk memperkuat legitimasi penyelenggaraan kekuasaan di mata kehidupan publik. Pemerintah yang efektif tergantung pada legitimasi yang bersandar pada partisipasi, keterbukaan dan akuntabilitas. Sehingga mendorong terwujudnya institusi demokratis, peningkatan partisipasi kelompok-kelompok marginal, dan membuat pelayanan publik tanggap pada kebutuhan masyarakat miskin serta adanya peluang bagi masyarakat secara aktif dan terorganisir untuk mengontrol jalannya pemerintahan.

Menurut Michael Bratton dan Donal Rothchild¹² makna tentang *governance* adalah sebagai berikut: *Governance* adalah sebuah pendekatan konseptual yang bisa memberi kerangka bagi analisa komparatif pada level politik makro:

- a. *Governance* sangat menaruh perhatian pada pertanyaan besar tentang hakekat konstitusional yang mengabadikan aturan main politik.
- b. *Governance* mencakup intervensi kreatif oleh aktor-aktor politik pada perubahan struktural yang menghalangi pengembangan potensi manusia.
- c. *Governance* adalah sebuah konsep yang menekankan hakekat interaksi antara negara dan aktor-aktor sosial serta di antara aktor-aktor sosial sendiri.
- d. *Governance* menunjuk pada tipe khusus hubungan antara aktor-aktor politik

Dari uraian diatas tampaknya sudah jelas bahwa *governance* lebih dari sekedar pemerintah atau pemerintahan. Pemerintah adalah sebuah institusi yang mempunyai kekuasaan dan kewenangan, yang dulu dipandang oleh pendekatan yang berpusat pada negara, sangat *omnipotent* dihadapan masyarakat. Tetapi dalam konsep *governance* pemerintah dipahami sebagai proses interaksi antar jaringan antara negara dengan aktor-aktor sosial di luar pemerintah, meskipun pemerintah sebagai institusi tidak ditinggalkan begitu saja, bagaimanapun negara (pemerintah) tetap memegang peranan yang sangat penting dalam proses *governance*.

Pemerintah bertugas merumuskan rangkaian tujuan proses memerintah. Sebagai institusi yang berwenang mengalokasikan nilai-nilai ke dalam masyarakat, pemerintah memainkan peranan merumuskan kebijakan publik berdasarkan keinginan dan tuntutan dari masyarakat. Pemerintah juga bertanggungjawab dalam hal hasil dan dampaknya terhadap masyarakat. Dalam arena masyarakat yang kompetitif dan kompleks, kehadiran pemerintah sangat dibutuhkan sebagai *publik servant* (pelayan masyarakat), bukan hanya sebagai sebatas fasilitator. Sementara masyarakat berpartisipasi secara aktif dalam proses *governance*. Masyarakat bisa menyalurkan keinginan dan tuntutannya kepada pemerintah Masyarakat ikut terlibat dalam proses pembuatan keputusan dan sekaligus sebagai pelaksana utama kebijakan tersebut.

dalam agenda pembuatan keputusan dan pemberian pelayanan publik. Konteks *good governance* sendiri sangat signifikan dalam menciptakan demokrasi lokal di era desentralisasi saat ini. Pembangunan tidak bisa berjalan tanpa adanya modal yang secara otomatis dimiliki oleh sektor-sektor swasta (investor) dan kepentingan investor adalah bagaimana modalnya dapat kembali dengan tepat sasaran, di pihak lain desentralisasi demokrasi mengharuskan masyarakat terlibat dalam pembangunan maka dari itulah *good governance* dapat berinteraksi dengan ketiga sektor tersebut.

Ada kecenderungan bahwa *good Governance* sendiri sering di tafsirkan sama dengan *Government*, padahal makna keduanya sangat berlawanan. Kalau pemerintah (*Government*) lebih berkaitan dengan lembaga yang memiliki tugas untuk memerintah dan mengelola administrasi pemerintahan. Sedangkan *good governance* atau tata pemerintahan lebih menggambarkan pada pola hubungan yang sebaik-baiknya antara elemen yang ada termasuk didalamnya masyarakat dengan pemerintah. Dengan demikian ruang lingkup *good governance* lebih luas daripada ruang lingkup *Government*, ini di akibatkan karena unsur yang terlibat dalam *good governance* mencakup seluruh elemen yang ada.

Secara otomatis ketiga *good governance* berbicara tentang interaksi dengan pemerintahan/negara maka berbicara pula kaitannya dengan masyarakat. Sebagaimana di utarakan di atas bahwa inti dari *Good Governance* adalah harus melibatkan masyarakat dalam setiap kebijakan. Dengan demikian masyarakat merupakan aktor penting dalam *good governance*. Hal ini dapat dilihat bagaimana

peran dan posisi masyarakat dalam *good governance* melalui prinsip-prinsipnya. Prinsip tersebut semuanya memihak dan menuntut masyarakat agar berdaya, masyarakat sebagai objek pembangunan sekaligus masyarakat sebagai pelaksana pembangunan.

Dengan demikian akan muncul hubungan yang sinergis antara ketiga institusi, sehingga terwujud penyelenggaraan negara yang bersih-responsif-bertanggungjawab, semaraknya kehidupan sipil serta kehidupan pasar (bisnis) yang kompetitif dan bertanggungjawab.

3. Desentralisasi

Desentralisasi di bidang Pemerintahan atau otonomi adalah menyerahkan kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintah kepada daerah. Penyerahan itu berarti memberikan kesempatan kepada aparat daerah, termasuk wakil-wakil rakyatnya untuk berpartisipasi di dalam mencerminkan dan melaksanakan berbagai kebijaksanaan pembangunan tanpa harus mendapat arahan dan atau diarahkan oleh pusat (*top-down* atau *bottom up*). Pada akhirnya daerah tidak akan terima jasi dari pusat. Pembangunan daerah dengan demikian lebih berorientasi pada kebutuhan setempat (*bottom up oriented*) yang sesuai dengan kemampuan perencanaan disesuaikan dengan kebutuhan bukan didasarkan kepada kemauan yang menjadi landasan pembangunan daerah.

Desentralisasi merupakan simbol adanya *trust* (kepercayaan) dari pemerintah pusat kepada daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga

tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi dari berbagai masalah yang dihadapi.

Sekarang dengan berlakunya UU No. 22/1999, kewenangan itu di desentralisasikan ke daerah. Artinya, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah pusat tidak lagi terpatroni, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervise, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam praktik, desentralisasi dan otonomi bersifat tumpang tindih. Namun, dalam makna keduanya memiliki perbedaan. Desentralisasi merupakan sistem pengelolaan yang berkebalikan dengan sentralisasi. Jika sentralisasi adalah pemusatan pengelolaan, maka desentralisasi adalah pembagian dan pelimpahan.

Rondinelli dan Cheema, desentralisasi adalah:

*“.....the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semiautonomous and parastatal organizations”.*¹⁷

Secara umum, desentralisasi terbagi menjadi dua: desentralisasi teritorial atau kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada wilayah di dalam Negara. Desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional (atau teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat

Desentralisasi dengan demikian adalah prinsip pendelegasian wewenang dari pusat ke bagian-bagiannya, baik bersifat kewilayahan maupun ke fungsian.

Desentralisasi dalam arti fungsional sebenarnya telah dilakukan oleh pemerintahan setiap negara termasuk yang dianggap paling sentralistik sekalipun. Adanya departemen, kementerian, dan badan-badan pemerintah merupakan bukti nyata desentralisasi dalam fungsi. Dalam berbagai tingkat, organisasi yang menerima pendelegasian fungsional tersebut memiliki jaringan kerja langsung ke masyarakat, ataupun yang tidak dan menyerahkan penyelenggaraan kepada masyarakat kepada organisasi kewilayahan. Dengan demikian, tatkala berbicara desentralisasi pada hakikatnya yang dibahas adalah desentralisasi kewilayahan, karena desentralisasi fungsional *is a must*.

Sebagai akibat dari pelaksanaan desentralisasi, timbullah daerah-daerah Otonom. Mula-mula otonom atau berotonomi berarti mempunyai "peraturan sendiri" atau mempunyai hak/kekuasaan/kewenangan untuk membuat peraturan sendiri (seringkali juga disebut hak/kekuasaan/kewenangan pengaturan atau legislative sendiri). Kemudian arti istilah otonomi ini berkembang menjadi "pemerintahan sendiri". Pemerintahan sendiri ini meliputi pengaturan atau perundang-undangan sendiri, pelaksanaan sendiri, dan dalam batas-batas tertentu juga pengadilan dan kepolisian sendiri. Dengan demikian Daerah Otonom adalah daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur mengurus rumah tangganya sendiri. Yang diatur dan diurus tersebut ialah tugas-tugas atau urusan-urusan tertentu yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah untuk

diselenggarakannya sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuannya sendiri.

4. Pemerintah daerah

Indonesia sangat luas dan begitu banyak urusan pemerintahan yang ditangani, sehingga tidak mungkin seluruhnya diurus oleh pemerintah pusat yang berkedudukan disuatu tempat. Untuk itu diadakanlah pembagian wilayah atau sejumlah pemerintahan daerah-daerah negara. Berkaitan dengan daerah, *Oppenheim*, dalam bukunya "*het Nederlandsche Gemeente Rech*" memberikan beberapa ciri-ciri:

1. Adanya link atau daerah batas yang lebih kecil dari pada negara;
2. Adanya penduduk dari jumlah yang mencukupi;
3. Adanya kepentingan-kepentingan yang ada coraknya sukar dibedakan dari yang diurus oleh negara, akan tetapi yang demikian menyangkut link itu sehingga penduduknya bergerak untuk berusaha atas dasar swadaya;
4. Adanya suatu organisasi yang memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan itu;
5. Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan;

Dengan melihat beberapa ciri diatas beberapa sarjana berpendapat mengenai pemerintah daerah. Mari'un mendefinisikan bahwa yang dimaksud pemerintah setempat yaitu "pemerintah yang hanya mengenai sebagai penduduk
...". Jadi pemerintahan setempat adalah bagian dari pemerintahan

Menurut The Liang Gie yang dikutip oleh Mashuri Maschab yang dimaksud pemerintah daerah adalah: "Satuan-satuan organisasi pemerintahan yang berwenang menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah".¹⁸

Sedangkan menurut pendapat Mashuri Maschab sendiri yang dimaksud

Pemerintah daerah sebagai berikut:

"Pemerintah daerah adalah satuan aparatur negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan, masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri didalam link negara".¹⁹

Untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dibentuklah Pemerintah daerah. Menurut Harsono, sebagai berikut:

"Pemerintah daerah muncul karena semakin meningkatnya kebutuhan-kebutuhan rakyat yang tinggal dalam wilayah yang begitu luas, tidak cukup hanya diadakan pemerintahan khusus pusat di daerah saja melainkan masih dibutuhkan pemain lokal yang serahi urusan-urusan tertentu untuk diselenggarakan sebagai urusan rumah tangga sendiri".²⁰

5. Strategi

Dalam Kamus besar Indonesia pengertian mengenai strategi dijelaskan dalam hal 850-860 adalah 1. Siasat perang: 2. Ilmu siasat: 3. Rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus.

Bryson secara sederhana mendefinisikan strategi sebagai "*a plan to achieve the mission and meet the mandates*" atau kalau diartikan adalah suatu rencana

¹⁸ Mashuri Maschab, *Pemerintahan di daerah*, Yogyakarta, Fisipol UGM, 1982. hal: 32

¹⁹ Ibid, hal: 32

²⁰

rencana untuk meraih misi dan melaksanakan mandat. Strategi merupakan suatu rencana untuk meraih misi dan melaksanakan mandat. Strategi merupakan suatu pola tujuan, kebijakan, program, kegiatan, keputusan, maupun pengalokasian sumberdaya yang menentukan apa organisasi itu, apa yang dikerjakannya dan ia melakukan itu. Dengan demikian strategi merupakan pengembangan dari misi organisasi yang menghubungkan organisasi itu dengan lingkungannya, sehingga merupakan outline respon organisasi terhadap tantangan-tantangan yang mendasar dihadapi.

Lebih lanjut, strategi adalah suatu rencana untuk mencapai tujuan tertentu yang disusun sedemikian rupa oleh suatu organisasi sesuai dengan misi yang hendak diraihnya sekaligus untuk melaksanakan mandat/ tugas-tugas yang diembannya dengan mempertimbangkan pengaruh faktor-faktor lingkungan eksternal maupun internal.

Sebagai suatu rencana, maka strategi tidak dengan sendirinya akan meraih apa yang diharapkan begitu selesai disusun. Faktor implementasi dari suatu strategi itulah yang mempengaruhi keberhasilan strategi. Sebaik apapun strategi, tidak akan berhasil apabila jelek dalam mengimplementasikannya. Sebaliknya apabila biasa-biasa saja suatu strategi disusun, namun bagus dalam melaksanakannya, niscaya akan membuat berhasil strategi tersebut.

Dalam organisasi, strategi yang dipandang bagus dan sesuai serta secara nyata dapat memberikan kontribusi kemajuan perlu dipertahankan keberadaannya.

... .. " tidak sesuai dan tidak dapat

memberikan kontribusi kemajuan pada organisasi, perlu untuk dirumuskan kembali, dengan maksud agar strategi dalam organisasi dapat sesuai dengan jalannya keinginan apa yang dituju/direncanakan sebelumnya.

Suatu strategi yang efektif harus memenuhi beberapa kriteria seperti yang dinyatakan oleh Bryson:

1. Strategi secara fisik harus dapat dikerjakan:
2. Strategi secara politis dapat diterima oleh para *key stakeholder*,
3. Strategi harus sesuai dengan filosofi dan nilai-nilai organisasi
4. Strategi seyogyanya bersifat etis, moral, legal dan merupakan keinginan organisasi menjadi lebih baik.
5. Strategi harus sesuai dengan isu strategis yang hendak dipecahkan.²¹

D. DIFINISI KONSEPSIONAL

1. Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin di atasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin di capai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.
2. *Good Governance* adalah basis penyelenggaraan otonomi lokal dengan pola hubungan yang baik dan sejajar diantara elemen-elemen *good governance*.

²¹ *Strategic and Organizational Social*, Dutaoka Dalaier, Yogyakarta

prinsip *good governance* (transparansi, responsivitas, akuntabilitas dan partisipasi). Sehingga akan terbangun mekanisme *check and balance* dan partisipasi masyarakat secara luas dalam proses penyelenggaraan pemerintah di daerah.

3. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan bertujuan akselerasi pembangunan agar penyelenggaraan pemerintah efektif dan efisien.
4. Pemerintah daerah adalah satuan aparaturnegara yang berwenang menyelenggarakan segenap kepentingan setempat sesuai dengan kemampuan daerahnya masing-masing dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Strategi adalah rencana atau siasat untuk mencapai misi atau tujuan tertentu dengan menggunakan taktik tertentu dengan mempertimbangkan pengaruh faktor internal dan faktor eksternal.

E. DIFINISI OPERASIONAL

1. Partisipatif

- a. Masyarakat atau tokoh masyarakat dalam mengambil kebijakan.
- b. Mampu menjamin akses warga masyarakat terhadap kekuasaan politik, ekonomi.

2. Transparansi

.....

3. Akuntabilitas

- a. Adanya Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
- b. Adanya evaluasi pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan.

4. Keadilan

- a. Adanya kepastian bahwa kebijakan yang dibuat pemerintah benar-benar direalisasikan dengan baik.
- b. Pengawasan terhadap jalannya pemerintahan.

F. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sosial dikemukakan oleh Sofian Effendi sebagai berikut:

“Tujuan penelitian sosial adalah menerangkan suatu fenomena sosial. Untuk menerangkan fenomena tersebut peneliti memerlukan dua instrumen yaitu logika dan observasi atas fakta-fakta”.

Dengan melihat latar belakang dan perumusan masalah maka tujuan penelitian yang dimaksudkan untuk:

- Mengetahui bagaimana strategi pemerintah Natuna dalam mewujudkan *good governance*.

2. Manfaat Penelitian

Dari hasil penelitian ini diharapkan akan dapat membawa manfaat.

Adapun manfaatnya antara lain:

- Bagi masyarakat, diharapkan nantinya dapat membuka ruang kesadaran masyarakat untuk mulai berperan aktif dalam partisipasi pada pembangunan yang berjalan.

G. METODE PENELITIAN

Metode penelitian merupakan suatu cara yang digunakan untuk mencapai tujuan dengan menggunakan teknik tertentu.²⁰ Dengan demikian Metode penelitian merupakan urutan kerja yang harus dilaksanakan dalam melaksanakan penelitian, termasuk alat-alat apa yang dipergunakan untuk mengukur maupun untuk mengumpulkan data serta bagaimana melaksanakan penelitian di lapangan.

1. Jenis Penelitian

Apabila dilihat dari pendekatan analisisnya maka penelitian ini merupakan penelitian dengan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif lebih menekankan analisisnya pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada analisis terhadap dinamika hubungan antar fenomena yang diamati, dengan menggunakan logika ilmiah dan menekankan pada usaha-usaha menjawab pertanyaan penelitian melalui cara-cara berpikir formal dan argumentatif.²¹

Apabila dilihat dari kedalaman analisisnya jenis penelitian ini adalah deskriptif. Penelitian deskriptif adalah melakukan analisis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan.²² Dengan demikian, penelitian deskriptif kualitatif adalah metode yang bertujuan adalah metode yang bertujuan pada

²⁰ Surahmad, Winarno, *Dasar dan Teknik Research*, CV. Tarsito, Bandung, 1978, hal 331

pemecahan masalah yang ada sekarang dengan prakteknya, tidak hanya terbatas pada pengumpulan dan penyusunan atau klasifikasi data saja tetapi juga menganalisis dan menginterpretasikan data itu.

Dalam kaitannya dengan penelitian kualitatif, maka pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan studi kasus (*case study*). Studi kasus merupakan penyelidikan mendalam (*indepth study*) mengenai suatu unit sosial sedemikian rupa sehingga menghasilkan gambaran yang terorganisasikan dengan baik dan lengkap mengenai unit sosial tersebut.²³ Berkaitan dengan pendekatan studi kasus yang digunakan maka di dalam menjelaskan strategi pemerintah dalam mewujudkan Good Governance di Kabupaten Natuna, penulis mengambil Kabupaten Natuna sebagai obyek penelitian.

2. Unit Analisis

Dalam Penelitian ini unit analisisnya adalah:

- Pemerintah Daerah Kabupaten Natuna.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder.²⁴

a. Data Primer

Data primer adalah diperoleh dari sumber pertama melalui prosedur dan teknik pengambilan data yang dapat berupa interview, observasi, maupun

.....

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari sumber tidak langsung yang biasanya berupa data dokumentasi dan arsip-arsip.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Difinisi observasi adalah pencatatan secara sistematis yang diselidiki dan membandingkan langsung, sering pula diartikan sebagai pengamatan langsung dengan seluruh usaha indera penglihatan dan pandangan yang lebih dominan dalam penelitian.

b. Wawancara

Difinisi wawancara atau kuisisioner lisan adalah sebuah dialog yang dilakukan oleh pewawancara atau interview untuk memperoleh informasi dari yang diwawancarai. Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara antara lain dengan Kepala Daerah Kabupaten Natuna (Bupati), Anggota DPRD, dan beberapa warga masyarakat di kabupaten Natuna.

c. Dokumentasi

Dokumentasi atau kepustakaan adalah cara di dalam penelitian dengan mempelajari buku-buku, Peraturan Undang-Undang dan peraturan yang lain, literatur-literatur, pendapat-pendapat dari para ahli yang masih relevan dengan judul skripsi. Teknik ini juga berhubungan dengan cara membandingkan literatur ataupun pendapat para ahli antara yang satu dengan yang lainnya.

5. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data adalah data yang dikumpulkan itu berupa studi kasus atau bersifat monografis, mudah diklasifikasikan dan jumlahnya relatif sedikit.²⁵ Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif, yakni suatu jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai dengan menggunakan prosedur-prosedur statistik atau dengan cara lain dari kuantifikasi.²⁶

Berdasarkan metode penelitian maka peneliti menggunakan analisis kualitatif, yaitu data yang terkumpul dan yang diperoleh dari hasil wawancara, dokumentasi. Data yang terkumpul yang berupa kata-kata, gambaran dan bukan angka. Sehingga penelitian ini akan bersifat kutipan-kutipan data-data untuk memberikan gambaran hasil penyajian laporan penelitian. Langkah terakhir adalah melakukan interpretasi, meliputi pembuatan keputusan dan penyusunan kesimpulan yang berkaitan dengan pertanyaan penelitian.

²⁵ Koentjaraningrat, Op.Cit, hal 128

²⁶ A. M. S. ... *... Penelitian Kualitatif* ... Surabaya, 1997, hal 11