

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A LATAR BELAKANG MASALAH

Isyu *good governance* berawal dari keprihatinan lembaga-lembaga donor dunia melihat negara-negara penghutang, yaitu dalam memajemen pemerintahan dinilai tidak sesuai dengan perundang-undangan yang telah ditetapkan di negara tersebut. Ketidak jelasan suatu negara dalam menjalankan pemerintahan, dapat dilihat dari banyaknya negara-negara yang mengalami kemiskinan, dan kegagalan dalam membangun suatu negara yang makmur dan sejahtera (maju).

Kathrin Marshall, Direktur Bank Dunia untuk *governance and Social Policy* di wilayah Asia Timur juga pernah menyatakan bahwa kualitas *governance* adalah faktor terpenting untuk menjamin suksesnya upaya menghapuskan dan membangun fondasi menuju masyarakat yang pro orang miskin dan berkeadilan<sup>1</sup>. Lembaga seperti Bank Dunia memang selalu merasa peduli terhadap kemiskinan, karena kemiskinan akan menurunkan potensi membangun. Dan *good governance* dipercaya sebagai penentu untuk mencapai Pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan. Oleh sebab itu, berbagai kegiatan peningkatan kapasitas negara-negara penerima bantuan untuk memperbaiki kualitas *governance* merupakan bagian penting dari hampir semua program lembaga donor. Dalam dokumen kebijakannya, UNDP lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance*, yaitu mengikut sertakan semua, transparan dan bertanggungjawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum,

menjamin bahwa prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada *consensus* masyarakat, serta memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan<sup>2</sup>. Sebaliknya, sistem administrasi pemerintah dan kebijakan yang buruk di banyak negara berkembang merupakan kendala utama untuk mencapai pembangunan berkelanjutan. Kanada, Inggris, Jerman dan berbagai negara maju lainnya yang memiliki program bantuan bilateral kepada negara berkembang, saat ini pun meletakkan demokratisasi, *good governance*, dan hak asasi manusia sebagai bagian dari pemberian bantuannya. Bahkan Jerman percaya bahwa program bantuan hanya efektif di negara yang menunjukkan lingkungan yang kondusif. Untuk itu, mereka menetapkan partisipasi dalam pengambilan keputusan sebagai salah satu kriteria penetapan alokasi bantuan. Dengan harapan bahwa negara-negara penerima bantuan tersebut dapat menggunakan dananya untuk kegiatan yang produktif untuk pembangunan di negara tersebut, sehingga masalah kemiskinan dapat segera teratasi.

Ketika Soeharto lengser dari kursi kepresidenan pada bulan Mei 1998, ada harapan untuk terjadinya perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) di Indonesia. Dengan tumbangannya rezim Orde Baru yang digantikan dengan gerakan reformasi, istilah *Good Governance* begitu populer. Hampir di setiap event atau peristiwa penting yang menyangkut masalah pemerintahan, istilah ini tak pernah ketinggalan. Bahkan dalam pidato-pidato, pejabat negara sering mengutip kata-kata di atas.

---

<sup>2</sup> Ibid, hal 3.

Pada kenyataannya pencapaian harapan tersebut sampai saat ini cukup bervariasi dan sebahagian belum membuahkan hasil sebagaimana mestinya. Hal demikian, dapat terjadi karena saat ini masih banyak ditemui masalah dan tantangan yang potensial mendorong munculnya krisis multidimensional. Pelaksanaan pemerintahan daerah yang melibatkan partisipasi masyarakat luas memungkinkan terciptanya pemerintahan daerah yang demokratis dalam rangka menuju pada pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam teori dan praktek pemerintahan modern diajarkan bahwa untuk menciptakan *the good governance* perlu dilakukan desentralisasi pemerintahan. *Good governance* menunjuk pada proses pengelolaan pemerintahan melalui keterlibatan *stakeholders* yang luas dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, dan politik serta pendayagunaan sumber daya alam, keuangan dan manusia untuk kepentingan semua pihak, yakni pemerintah, pihak swasta dan rakyat dalam cara yang sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, kejujuran, persamaan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. *Good governance* merupakan kecenderungan global dan tuntutan dalam sistem politik yang demokratis<sup>3</sup>.

Transformasi pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip *good governance* harus tetap dilandasi oleh spirit Reformasi 1998 yang menghendaki dilakukannya pembaruan secara menyeluruh dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perkembangan ide mengenai *global governance* dalam aras global mengharuskan dilakukannya *government reform* pada aras lokal, dalam rangka membangun kesiapan pemerintahan lokal menghadapi akselerasi dinamika sosial dan kebutuhan rakyat.



masyarakat desa sampai tingkat dusun, untuk membantu masyarakat sampai dengan tingkat dusun membangun sarana dan prasarana dasar (infra struktur) seperti jalan, jembatan, pengairan/irigasi, air bersih, sarana pendidikan, kesehatan, dll sesuai prioritasnya. Sehingga masyarakatpun akan lebih mudah untuk memberikan aspirasinya dan melakukan kontrol sosial terhadap kinerja pemerintahan Temanggung, maka harapannya akan tercipta *check and balance* antara masyarakat dengan Pemerintah Temanggung. Yang ketiga, membangun stakeholders. Yaitu mengenai hubungan dengan Organisasi non pemerintah (Ornop)/NGO/LSM, dimana dalam pengambilan kebijakan melibatkan pihak tersebut. Contohnya dalam pengguliran Program Peningkatan Pendapatan Petani Melalui Inovasi (P4MI) yang didanai oleh ADB (*Asian Development Bank*) di Kabupaten Temanggung, panitia seleksi LSM lokal untuk P4MI membuka kesempatan kepada LSM-LSM di Temanggung untuk bergabung mengelola program tersebut. Menurut Ketua Panitia, Enny Rahayu, salah satu kriteria LSM tersebut adalah memiliki visi dan misi khusus tentang pemberdayaan masyarakat.<sup>5</sup>

Dengan adanya ketiga indikasi tersebut, minimal sudah ada etiket baik Pemerintah Kabupaten Temanggung untuk menjalankan pemerintahannya sesuai dengan aspek-aspek *good governance*. Selain ketiga aspek tersebut ada beberapa aspek lagi yang coba dibangun, yaitu mengenai akuntabilitas dan transparansi. Saat ini yang menjadi program pemerintah kabupaten tersebut adalah bagaimana supaya akuntabilitas dan transparansi administrasi tersebut dapat terwujud, sehingga penerapan *good governance* dapat tercapai.

---

<sup>5</sup> Suara Merdeka, Rabu, 20 Juli 2005.

transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan pelayanan masih sangat memungkinkan untuk dilakukan. Hal ini tidak lain untuk dapat mengetahui bagaimana peran pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance*, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

## **B PERUMUSAN MASALAH**

Dari uraian latar belakang masalah di atas, dapat di tarik rumusan masalah sebagai berikut :

**” Bagaimana Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung dalam mewujudkan *Good Governance* Tahun 2003-2006 ? ”**

Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 memperjuangkan adanya *good governance and clean government*. Tuntutan yang diajukan ini merupakan reaksi terhadap keadaan pemerintah pada era Orde Baru dengan berbagai permasalahan yang terutama meliputi pemusatan kekuasaan pada Presiden, baik akibat konstitusi (UUD 45) maupun tidak berfungsi dengan baik lembaga tertinggi dan tinggi negara lainnya, serta tersumbatnya saluran partisipasi masyarakat dalam memberikan *kontrol sosial*.

Isu *governance* mulai memasuki arena perdebatan pembangunan di Indonesia didorong oleh adanya dinamika yang menuntut perubahan-perubahan di sisi pemerintah maupun disisi warga. Dengan harapan ada perbaikan dalam menjalankan pemerintahan, dengan melalui peningkatan pelayanan publik yang lebih mengakomodasikan aspirasi masyarakat, sehingga pemerintah bisa berjalan sesuai dengan fungsinya.

Sampai saat ini, setelah dimulainya reformasi, keinginan untuk memperoleh *good governace and clean government* masih jauh dari harapan. Berbagai kendala menampakkan diri dalam bentuk gejolak politik, ekonomi, sosial budaya, hukum, pemerintahan, yang simpang siur dan menimbulkan ketidakpastian yang bermuara pada keresahan dan letupan-letupan yang membahayakan sendi-sendi kehidupan masyarakat. Berbagai literature tentang “perubahan” menyebutkan Pentingnya *leadership* sebagai salah satu faktor penentu kesuksesan. Dalam mewujudkan *good governance*, pimpinan daerah (eksekutif dan legislatife) maupun pemimpin

sebagai pendorong atau penghambat perubahan. Masyarakat membutuhkan pemimpin yang memiliki visi dan dapat dipercaya, yang dapat menunjukkan kepada mereka apa realitas yang ada dan memberikan inspirasi dan komitmen menuju perubahan yang lebih baik. Berbagai kasus yang terjadi tidak menunjukkan adanya upaya yang cukup inovatif dalam membentuk atau menghasilkan tipe kepemimpinan baru khususnya di sisi eksekutif dan legislatif. Banyak reformasi menuju *good governance* di daerah terjadi sebatas retorika saja.

Pada masa transisi ini, yang dikenal lebih demokratis, dan menghormati kebebasan berpendapat, masyarakat masih sering salah dalam mengartikan dan menerapkannya, yang mengakibatkan masyarakat cenderung anarkhis dalam menanggapi setiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Salah satu kebijakan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatasi masalah yang kompleks ini, dan untuk lebih bisa mengakomodir aspirasi masyarakat di setiap daerah-daerah, yaitu melalui desentralisasi, yang dituangkan dalam undang-undang otonomi daerah. Sejak proses desentralisasi digulirkan dan sistem otonomi pemerintahan daerah mulai dilaksanakan, banyak harapan muncul akan terjadinya perubahan yang lebih baik, diantaranya proses demokratisasi berlangsung dengan lancar, adanya sistem pemerintahan yang bersih dan baik, perbaikan ekonomi nasional dan daerah yang pada akhirnya berimbas pada perbaikan ekonomi masyarakat khususnya masyarakat miskin.

Pemerintah Kabupaten Temanggung menjadi menarik untuk diteliti karena, saat ini pemerintahan tersebut sedang mengalami transisi pemerintahan akibat kasus korupsi yang dilakukan Bupatiya sendiri. Totok diduga terlibat lima kasus korupsi meliputi penyelewengan dana bantuan pendidikan bagi keluarga anggota DPRD Temanggung senilai Rp 1,7 miliar, kemudian penyelewengan dana pengadaan transportasi, dana pembangunan *Crisis Center*, dana tidak tersangka, dana pembangunan Pasar Ngadirejo, serta dana bantuan pemilu kepada camat dan muspida Temanggung dalam APBD Tahun 2004 senilai total Rp 15 miliar.<sup>6</sup> Jadi bagaimana pemerintah daerah tersebut untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah kabupaten Temanggung pasca kasus korupsi tersebut. Program yang dilakukan adalah, melalui konsep *good governance*. Hal ini yang kemudian menjadi alasan penulis untuk dijadikan sebagai rumusan masalah, yaitu bagaimana peran pemerintah kabupaten Temanggung dalam mewujudkan *good governance*.

Selain itu, kurangnya perhatian terhadap masalah-masalah pelaksanaan *good governance* di daerah selama ini memberikan peluang bagi dilakukannya penelitian yang lebih banyak dan lebih intensif mengenai *good governance* dimasa yang akan datang. Hal ini sejalan dengan implementasi otonomi daerah, yang meletakkan titik berat penyelenggaraan pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah dan masyarakat daerah. Implementasi otonomi daerah memberikan peluang yang sangat luas bagi penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karena itu penelitian mengenai prinsip-prinsip *good governance* seperti

---

<sup>6</sup> Sinar Harapan, Rabu 09-Maret-2005.

transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan pelayanan masih sangat memungkinkan untuk dilakukan. Hal ini tidak lain untuk dapat mengetahui bagaimana peran pemerintah daerah dalam mewujudkan *good governance*, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

## **B PERUMUSAN MASALAH**

Dari uraian latar belakang masalah di atas, dapat di tarik rumusan masalah sebagai berikut :

**” Bagaimana Peran Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung dalam mewujudkan *Good Governance* Tahun 2003-2006 ? ”**

## **C TUJUAN PENULISAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah :

- 1 Menganalisis bagaimana peran dan tugas pemerintah Kabupaten Temanggung dalam mewujudkan *Good Governance*.
- 2 Mengetahui kebijakan dan program yang sedang dan telah dilakukan, untuk mewujudkan *Good Governance* di kabupaten Temanggung.
- 3 Sebagai salah satu syarat penulis untuk dapat meraih gelar kesarjanaan (S-1) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Sedangkan manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung, hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dalam kebijakan-kebijakan yang berkaitan untuk memperbaiki, mempertahankan dan meningkatkan pengelolaan pemerintahan yang baik (*Good Governance*),
2. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan khasanah ilmu pengetahuan, khususnya yang berkaitan dengan *Good Governance*.
3. Bagi peneliti hasil penelitian ini dapat mengetahui lebih jauh peran Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung dalam mewujudkan *Good Governance*

## D KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori yang dimaksudkan adalah teori-teori yang digunakan dalam melakukan penelitian sehingga aktifitas penelitian menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Kerangka dasar teori juga menggambarkan serangkaian konsep menjadi satu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu berhubungan. Ada beberapa definisi tentang teori, sebagai berikut :

### 1 Menurut Koentjoroningrat

Teori merupakan pernyataan mengenai sebab akibat dan mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu<sup>7</sup>.

### 2 Menurut Masri Singarimbun

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep dan proposisi yang menerangkan suatu fenomena sosial sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep<sup>8</sup>.

Dengan kata lain teori adalah sarana untuk menyatukan hubungan sistematis antara fenomena sosial atau alam, dan dalam penelitian ini akan digunakan beberapa teori sebagai kerangka pemikiran, teori- teori tersebut adalah:

<sup>7</sup> Koentjoroningrat, *"Metode Penelitian Masyarakat"*, Jakarta: Gramedia, 1991, hal 11.

<sup>8</sup> Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *"Metode Penelitian Survey"*, Jakarta: LP3ES, 1989, hal 37.

## 1 Otonomi Daerah

Berdasarkan fakta yuridis terutama setelah dekrit presiden 5 juli 1945 yang memberlakukan kembali UUD 1945 beserta penjelasannya, maka dalam pemerintah daerah di Indonesia dikenal adanya daerah otonom, daerah administrasi, dan daerah istimewa. daerah otonom adalah satuan pemerintah di daerah yang penduduknya berwenang mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berdasarkan aspirasinya<sup>9</sup>. Daerah ini menjadi otonom karena pemerintah pusat melakukan desentralisasi teritorial kepadanya. Dengan desentralisasi teritorial terhadap satuan politik yang ada di daerah maka jadilah daerah tersebut sebagai daerah otonom. Daerah ini disebut sebagai daerah otonom karena setelah dilakukan desentralisasi oleh pemerintah pusat daerah tersebut berhak mengurus dan mengatur urusannya sendiri berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakatnya. Untuk menyelenggarakan urusannya sendiri ini, daerah memiliki dewan perwakilan yang dipilih oleh rakyat daerah tersebut melalui pemilu yang bebas. DPRD tersebut bersama dengan kepala daerah membuat kebijakan daerah dan melaksanakannya sesuai dengan aspirasi dan kehendak masyarakat setempat.

Charles Eisenmann, menjelaskan bahwa otonomi adalah kebebasan untuk membuat keputusan sendiri dengan tetap menghormati perundang-undangan, Sedangkan The Liang Gie menjelaskan otonomi adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang berdiam dalam suatu lingkungan wilayah tertentu yang mencakup mengatur, mengurus,

---

<sup>9</sup> Hanif Nurholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005. hal 55.

mengendalikan, dan mengembangkan berbagai hal yang perlu bagi kehidupan penduduk. Jadi otonomi adalah hak yang diberikan kepada penduduk yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati perundangan yang berlaku. Dengan demikian, otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk, mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati peraturan perundangan yang berlaku.

Di Inggris ada daerah yang disebut *County* dan *District*. Pemerintah pusat melakukan Desentralisasi kepada dua daerah ini. Rakyat *County* dan *District* diberi wewenang untuk memilih dewan, memilih kepala pemerintahannya, dan mengurus kepentingannya sendiri berdasarkan aspirasinya. Pemerintah pusat tidak banyak mencampuri. Pemerintah pusat hanya mengawasi agar semuanya berjalan sesuai dengan Peraturan perundangan yang berlaku. Daerah semacam ini disebut Daerah otonomi<sup>10</sup>.

Di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pasal 1, "Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan Peraturan perundang-undangan. Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

---

<sup>10</sup> Ibid, hal 56.

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>11</sup>.

Ada daerah semacam *County* dan *District* seperti di Inggris itu. Daerah tersebut adalah Daerah kabupaten dan Daerah kota. Dengan demikian, sekarang rakyat kabupaten dan kota melalui wakil-wakilnya di DPRD bisa memilih bupati/ walikotanya tanpa campur tangan gubernur maupun menteri dalam negeri. Pemerintah kabupaten/ pemerintah kota diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahannya kecuali pertahanan dan keamanan, pengadilan, luar negeri, agama, keuangan dan bidang tertentu lainnya. Oleh karena itu, Daerah kabupaten dan Daerah kota masing-masing merupakan daerah otonom.

Perbedaan antara daerah otonom dengan otonomi daerah adalah daerah otonom menunjuk pada daerah atau tempat (geografi), sedangkan otonomi daerah menunjuk pada isi otonomi/kebebasan masyarakat.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah mempunyai kewenangan untuk membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung

---

<sup>11</sup> Undang-Undang Otonomi Daerah 1999 dan *Juklak*, Sinar Grafika, 2002. hal 4.

jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senjatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama guna mencegah ketimpangan antar Daerah. Hal yang tidak kalah Pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antara daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara, dan menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejajar dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan. Disamping itu, diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan dan evaluasi. Bersamaan dengan hal tersebut pemerintah juga harus memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada

daerah agar dalam mengatasi otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## 2 Pemerintah Daerah

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal. Untuk itu pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, wilayah daerah, luas daerah, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dari aspek sosial, politik, sosial budaya, memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan syarat lain yang dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah dan mewujudkan tujuan

Menurut UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah, "Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas

desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan

daerah agar dalam mengatasi otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **2 Pemerintah Daerah**

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal. Untuk itu pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, wilayah daerah, luas daerah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial, politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.

Menurut UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah, “ Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi”. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>12</sup>.

Pada dasarnya kewenangan pemerintahan dalam negara kesatuan adalah milik pemerintah pusat. Dengan kebijakan desentralisasi pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan tersebut kepada daerah. Penyerahan wewenang terdiri atas:

- a. Materi wewenang. Materi wewenangnya adalah semua urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan lainnya.
- b. Manusia yang disertai wewenang. Manusia yang disertai wewenang adalah masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum. Jadi bukan kepada kepala daerah atau DPRD atau keduanya.
- c. Wilayah yang disertai wewenang. Wilayah yang disertai wewenang adalah daerah otonom, bukan wilayah administrasi.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Hanif Nurcholis, *ibid*, hal 75.

## ***Kewenangan Pemerintah Daerah***

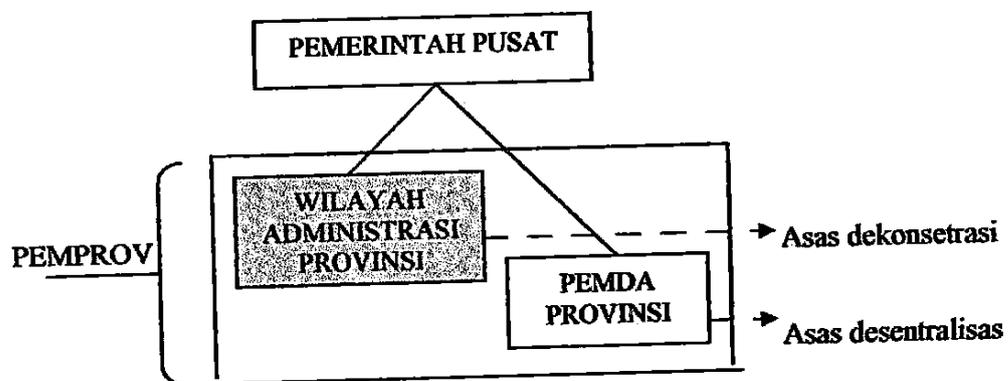
### **a. Pemerintah Provinsi**

Sesuai dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, pemerintah provinsi menganut asas dekonsentrasi sekaligus desentralisasi. Berdasarkan asas dekonsentrasi maka provinsi merupakan wilayah administrasi (*local state government*). Keberadaan wilayah administrasi merupakan implikasi logis dan penerapan asas dekonsentrasi. Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dekonsentrasi diberi pengertian: pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau perangkat pusat di daerah. Sedangkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dekonsentrasi diberi pengertian: pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau instansi vertikal di wilayah tertentu. Dalam asas dekonsentrasi yang diserahkan adalah wewenang administrasi/ implementasi kebijakan sedangkan wewenang politiknya tetap menjadi kewenangan pusat.

Karena yang diserahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat hanyalah kewenangan administrasi, maka terjadi hubungan hirarki antara pemerintah pusat dengan wilayah administrasi. Dengan demikian wilayah administrasi provinsi adalah bawahan/ subordinat pemerintah pusat dan posisinya tergantung pada pemerintah pusat.

Provinsi disamping menganut asas dekonsentrasi juga menganut asas desentralisasi. Berdasarkan asas desentralisasi maka provinsi menjadi daerah otonom (*local self government*). Implikasi struktural dari diterapkannya asas dekonsentrasi dan sekaligus desentralisasi membuat provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom.

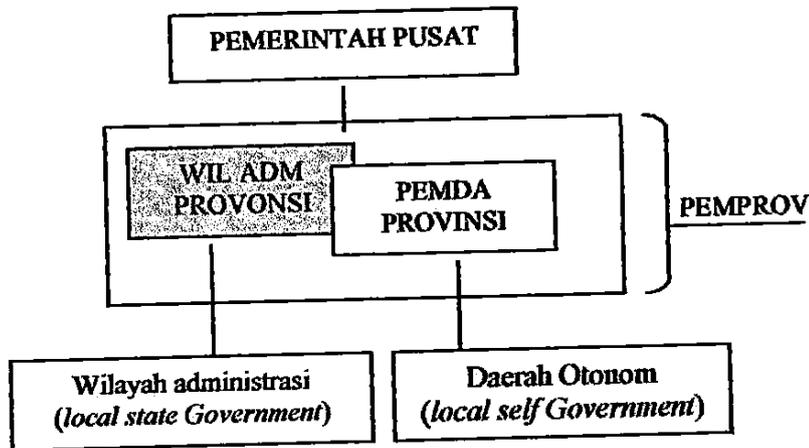
Perhatikan gambar dibawah ini:



Gambar 1.1

Struktur Pemerintah Provinsi Menurut UU No. 22 Tahun 1999 jo UU No. 32 Tahun 2004

Untuk menggambarkan status provinsi yang dua wajah tersebut perhatikan gambar dibawah!



Gambar 1.2

#### Kedudukan Pemerintah Provinsi

Pada gambar diatas tampak bahwa pemerintah provinsi disatu sisi merupakan daerah otonom dan disisi lain merupakan wilayah administrasi. Sebagai wilayah administrasi, provinsi dikepalai oleh kepala wilayah administrasi sebagai wakil pemerintah pusat.oleh karena itu, ia bertanggung jawab kepada pemerintah pusat. Sedangkan sebagai daerah otonom, provinsi dikepalai oleh kepala daerah otonom. Oleh karena itu, ia bertanggung jawab kepada DPRD.

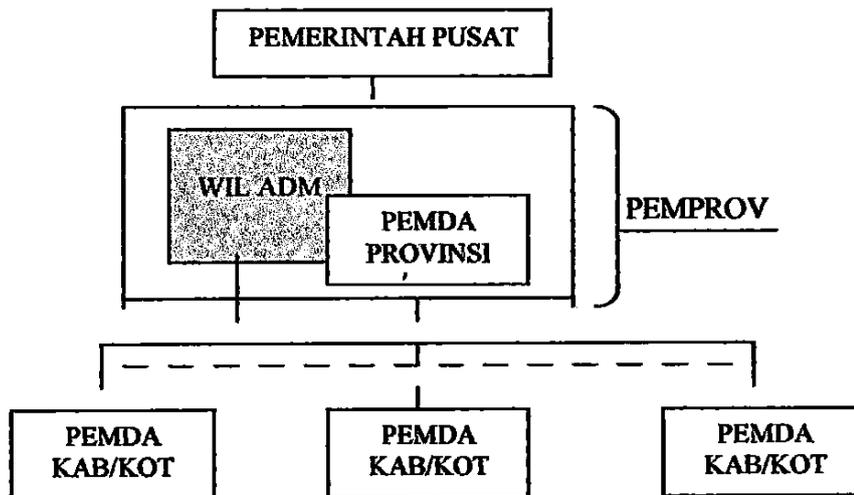
Perlu diingat bahwa daerah otonom dan wilayah administrasi adalah dua pengertian yang berbeda. Daerah otonom adalah daerah yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, sedangkan wilayah administrasi adalah bagian dari wilayah pemerintah pusat yang masih diatur dan dikendalikan oleh pemerintah pusat. Provinsi berkedudukan sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administrasi karena mengikuti asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Desentralisasi artinya pemerintah pusat menyerahkan kewenangan politik dan administrasi secara penuh kepada daerah. Sedangkan dekonsentrasi artinya pemerintah pusat hanya melimpahkan kewenangan administrasi kepada pemerintah provinsi.

b. Pemerintah Kabupaten/ Pemerintah Kota.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen pemerintah daerah terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Daerah besar adalah pemerintah provinsi sedangkan daerah kecil adalah pemerintah kabupaten/ pemerintah kota dan desa. Apakah daerah kecil bawahan provinsi? Dalam hal provinsi sebagai daerah otonom maka pemerintah kabupaten/ kota dan desa bukanlah bawahan provinsi. Tapi dalam hal provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi maka pemerintah kabupaten/ kota adalah bawahannya, pemerintah kabupaten/ kota merupakan subordinat wilayah administrasi provinsi. Dalam hal provinsi sebagai daerah otonom, maka pemerintah kabupaten/ kota adalah sesama daerah otonom. Hubungan provinsi dengan kabupaten/ kota

sebagai sesama daerah otonom adalah hubungan koordinasi. Jadi, bukan hubungan hirarki antara bawahan dan atasan seperti aturan yang lalu (UU No. 5 tahun 1974).

Perhatikan gambar berikut!



Gambar 1.3

Hubungan Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/ Kota

Garis putus-putus antara pemerintah daerah dan provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/ Kota menunjukkan hubungan koordinasi sesama daerah otonom. Sedangkan garis lurus yang diperlihatkan antara wilayah administrasi provinsi dengan pemda kabupaten/ Kota menunjukkan hubungan hirarkis.

Menurut UU No. 22/1999 kewenangan yang dimiliki pemerintah kabupaten kota adalah sisa kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Dengan demikian, pemerintah kabupaten/ pemerintah Kota memiliki kewenangan yang sangat banyak dan besar. Oleh karena itu bobot kewenangan terletak di pemerintah kabupaten/kota. Mengenai kewenangan yang menjadi kompetensi kabupaten/kota, baik Undang-undang maupun Peraturan Pemerintah tidak mengatur secara spesifik. Undang-Undang hanya memberi rumusan umum yang pada dasarnya meletakkan semua kewenangan pemerintahan pada kabupaten/kota, kecuali yang ditentukan untuk pemerintahan pusat dan provinsi. Dengan demikian, kabupaten/kota dapat berinisiatif membuat kewenangan sendiri berdasarkan kebutuhan daerahnya. Kewenangan yang dibuat sendiri oleh kabupaten/kota tersebut bukan berdasarkan pendekatan sektor, departemen, dan non departemen yang ada, tapi berdasarkan pembidangan kewenangan. Disini kabupaten/kota dapat membuat rincian kewenangan lalu di agregasikan sehingga menjadi kewenangan yang setara atau setingkat antar bidang.

Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menetapkan urusan pemerintahan pemerintah kabupaten/ kota yang bersifat wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan yang bersifat wajib mencakup urusan-urusan dibawah yang berskala kabupaten/ kota:

1. Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan,
2. Perencanaan, Pengawasan, dan Pemanfaatan tata ruang,
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat,
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum,
5. Penanganan bidang kesehatan,
6. Penyelenggaraan bidang pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial,
7. Penanggulangan masalah sosial,
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan,
9. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah,
10. Pengendalian lingkungan hidup,
11. Pelayanan pertanahan,
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil,
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan,
14. Pelayanan administrasi penanaman modal,
15. Penyelenggaraan Pelayanan dasar lainnya,

16. Urusan wajib lainnya yang diserahkan oleh pemerintah

Adapun urusan yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sebagaimana halnya provinsi, kabupaten/ kota juga menerima tugas pembantuan dari pemerintah atasnya yaitu pemerintah pusat dan provinsi (sebagai daerah otonom). Tugas pembantuan yang diberikan pemerintah kepada kabupaten/ kota meliputi sebagian tugas bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan kewenangan lain yakni kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga Perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Sedangkan tugas pembantuan yang diberikan oleh provinsi sebagai daerah otonom kepada kabupaten/kota meliputi sebagian tugas dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Adapun tugas pembantuan yang diberikan provinsi sebagai wilayah administrasi kepada kabupaten/kota mencakup sebagian tugas dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur

sssssebagai wakil pemerintah.<sup>14</sup> Jadi, tugas yang pembantuan diberikan kepada kabupaten/kota adalah kewenangan yang merupakan kompetensi pemerintah pusat dan pemerintah provinsi baik sebagai daerah otonom maupun sebagai wilayah administrasi.

### 3 Good Governance .

Secara terminologis *governance* dimengerti sebagai pemerintahan sehingga masih banyak yang beranggapan bahwa *governance* adalah sinonim *government*. Interpretasi dari praktek-praktek *governance* selama ini memang lebih banyak mengacu pada perilaku dan kapasitas pemerintah, sehingga *good governance* seolah-olah otomtis akan tercapai apabila ada *good government*. Maka untuk lebih jelasnya ada beberapa teori yang membahas tentang *good governance*:

#### a. World Bank

Bank Dunia adalah organisasi besar pertama yang menaruh perhatian pada isu "governance". Tahun 1992, Bank Dunia menerbitkan buku kecil yang menggambarkan pandangannya tentang "*good governance*"<sup>15</sup>. Menurut Bank Dunia *good governance* didefinisikan sebagai:

<sup>14</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan.

<sup>15</sup> Makalah Mohtar Masoed, "GOOD GOVERNANCE", DEMOCRACY, AND HUMAN RIGHTS"/ World Bank, *Governance and Development*, (Washington, D.C.: 1992).

*“Good Governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha”<sup>16</sup>.

Juga dinyatakan bahwa perhatian Bank Dunia mengenai *isyu governance* muncul dari keprihatinannya mengenai efektivitas upaya pembangunan yang disponsornya<sup>17</sup>, termasuk efektivitas penerapan pinjaman untuk penyesuaian struktural (SAL).

Menurut dokumen Bank Dunia itu, *governance* memiliki empat dimensi utama, yaitu:

1. Perbaikan manajemen sektor publik.
2. Akuntabilitas. Secara sederhana ini berarti “membuat pejabat pemerintah bertanggungjawab atas tindakan mereka”, tetapi secara lebih luas termasuk “menjamin kesesuaian antara kebijakan publik dengan implementasi aktualnya, dan penggunaan sumber daya publik secara lebih efisien”.<sup>18</sup> Dalam hal ini termasuk desentralisasi dan partisipasi publik;

3. Kerangka legal bagi pembangunan. Ini tidak sinonim dengan “*rule of law*”, tetapi meliputi beberapa unsur “*rule of law*” yang diperlukan untuk “menciptakan basis yang stabil bagi efektivitas kegiatan aktor ekonomi dan penggunaan sumber daya.”<sup>19</sup> Dalam hal ini termasuk aturan-aturan yang diumumkan terbuka, aturan-aturan yang benar-benar sedang berlaku, jaminan penerapan aturan-aturan itu, penyelesaian konflik melalui keputusan mengikat dari badan peradilan yang bebas, dan prosedur amandemen.
4. Informasi dan transparansi. Ini diperlukan karena “ekonomi pasar yang kompetitif mensyaratkan bahwa para aktor ekonomi harus punya akses pada informasi yang relevan, tepat-waktu, dan layak dipercaya”. Tanpa akses itu ketidakpastian, resiko, dan biaya ekonomi yang ditanggung para aktor ekonomi itu akan meningkat.<sup>20</sup>

**b. MTI (Masyarakat Transparansi Indonesia)**

Menurut Masyarakat Transparansi Indonesia, konsep *good governance* terdiri dari empat asas,<sup>21</sup> yaitu:

Transparansi bermakna tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik, dan proses pembentukannya. Dengan ketersediaan informasi seperti ini, masyarakat dapat ikut sekaligus mengawasi sehingga kebijakan publik yang muncul

---

<sup>19</sup>*Ibid.*, h.30.

<sup>20</sup>*Ibid.*, h.39.

<sup>21</sup> <http://www.transparansi.or.id/?pilih=lihat> Transparansi Pengembangan Public Good Governance &id=5  
File : Good Governance.doc (akses, 10-09-2006).

bisa memberikan hasil yang optimal bagi masyarakat, serta mencegah terjadinya kecurangan dan manipulasi yang hanya akan menguntungkan salah satu kelompok masyarakat saja secara tidak proporsional.

Dalam kerangka ini, maka peranan parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat menjadi penting, demikian pula dengan pers, yang menjadi jembatan informasi antara elit kekuasaan dan masyarakat.

Akuntabilitas bermakna pertanggung jawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah, sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi (*check and balances system*). Lembaga pemerintahan yang dimaksud adalah eksekutif (presiden, wakil presiden, dan kabinetnya), yudikatif (MA dan system peradilan), serta legislatif (MPR dan DPR). Peranan pers yang semakin penting dalam fungsi pengaawasan ini menempatkannya sebagai pilar keempat.

Kewajaran atau kesetaraan bermakna memberikan kesempatan yang sama bagi semua kelompok masyarakat untuk ambil bagian dalam pengambilan keputusan publik. Menurut MTL, penerapan prinsip-prinsip

... ..

Dari beberapa definisi tentang *good governance* diatas dapat ditarik suatu pemahaman mengenai *good governance*. *Governance* disini diartikan sebagai mekanisme, praktek, dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor paling menentukan. Implikasinya, peran pemerintah sebagai pembangun maupun penyedia jasa pelayanan dan infrastruktur akan bergeser menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut. Selain itu ada tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintah itu sendiri.

#### ▪ Definisi Good Governance

Meskipun kata *Good Governance* sering disebut pada berbagai event dan peristiwa oleh berbagai kalangan, pengertian *Good Governance* bisa berlainan antara satu dengan yang lain. Ada sebagian kalangan mengartikan *Good Governance* sebagai kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja pemerintahan suatu negara, perusahaan atau organisasional masyarakat yang memenuhi prasyarat-prasyarat tertentu. Sebagian kalangan lain ada yang mengartikan *good governance* sebagai penerjemahan konkret demokrasi dengan meniscayakan adanya *civic*

Tokoh yang di sebut-sebut sebagai penggagas pertama *good governance* adalah Garry Stocker dengan konsepnya yaitu "*five proposition*".<sup>22</sup> Kelima proposisi yang dimaksud adalah (Stocker, 1998: 18):

1. Pemanfaatan seperangkat institusi dan aktor dalam maupun luar pemerintahan.
2. Menyatupadunya kekuatan pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.
3. Kesaling ketergantungan antara ketiga kekuatan tersebut.
4. Terbentuknya jaringan tersendiri antara ketiga kekuatan tersebut.

Pemerintah cukup sebagai *catalalic agent* yang memberikan arahan, tidak perlu menjalankan sendiri.

Pada intinya, Stocker sebagai salah seorang penggagas *good governance*, mengajak kita untuk melihat proses pemerintahan yang lebih fleksibel. Point-point diatas juga menjelaskan bahwa pelaksanaan *good governance* berpijak pada beroperasinya lima proposisinya tentang pemerintahan dilapangan.

Lembaga Internasional yang mengawali mempopulerkan istilah *good governance* adalah bank Dunia melalui publikasinya yang diterbitkan pada tahun 1992 dengan judul *Governance and Development*. Pada tahun 1996, sejalan dengan penunjukan James Wolfensohn menjadi

Presiden Bank Dunia. Wolfensohn menjadikan pemberantasan korupsi sebagai agenda utama Bank Dunia. Agenda ini lebih populer dengan sebutan *good governance*. Dengan agenda ini diharapkan, tata pemerintahan menjadi lebih transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab. Semuanya itu ditujukan untuk mengurangi korupsi.

Kebijakan ini dikuatkan pada tahun 1998 menyusul dikeluarkannya laporan berjudul "Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why". Maka agenda *good governance* masuk secara resmi di dalam skema-skema pinjaman. Di dalam laporan tersebut Bank Dunia mendesak kelompok-kelompok donor untuk memasukkan *good governance* sebagai persyaratan pinjaman. Di dalam *Country Assistance Strategy* (CAS) Bank Dunia yang diumumkan pada Desember 2003, Andrew Steer, Direktur Bank Dunia untuk Indonesia, menyatakan, *good governance* dan korupsi menjadi persyaratan pinjaman yang, jika mampu dipenuhi, maka Indonesia akan mengalami peningkatan pinjaman menjadi USD 1,4 miliar setahun (dari rata-rata pinjaman yang biasanya sekira Rp 400 juta dolar/tahun).<sup>23</sup> Selanjutnya, *good governance* menjadi kata yang populer dan digunakan oleh berbagai pihak. Bank Dunia memaknai *good governance* sendiri adalah sebagai berikut, *Good Governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik:

<sup>23</sup> <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/042006/17/10-selisik.htm>

secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Dengan dipelopori oleh Bank Dunia tersebut, kemudian barulah diikuti oleh lembaga-lembaga donor lainnya, misalnya, Asian Development Bank (ADB), yang sejak tahun 1995 telah memiliki policy paper yang bertajuk *governance: Sound Development Management*. Kebijakan ADB mengartikulasikan empat element esensi dari *good governance* yaitu, *accountability*, *participation*, *predictability*, dan *transparency*. UNDP kemudian membuat definisi yang lebih ekspansif, yaitu *governance* meliputi pemerintah, sektor swasta, dan *civil society* yang ketiga elemen tersebut saling berinteraksi dan saling mempengaruhi antara satu dengan yang lainnya.<sup>24</sup> Dalam dokumen kebijakannya, UNDP lebih jauh menyebutkan ciri-ciri *good governance*, yaitu mengikut sertakan semua aspek mulai dari transparansi, bertanggung jawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, menjamin prioritas politik, social dan ekonomi, didasarkan pada konsensus masyarakat, sampai pada memperhatikan kepentingan mereka yang yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut pada alokasi sumber daya pembangunan.

---

<sup>24</sup> Lihat UNDP, *Reconceptualizing Governance: Discussion Paper No. 2: 1997*.

Namun untuk ringkasnya *Good Governance* pada umumnya diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Kata 'baik' disini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *Good Governance*. Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik atau buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*. Maka untuk lebih jelasnya dapat kita lihat beberapa uraian prinsip-prinsip *good governance* yang diambil dari beberapa sumber yang kemudian dihimpun mencari pokok-pokoknya, antara lain:<sup>25</sup>

a. *Partisipasi Masyarakat*

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan kebebasan berkumpul dan mengungkapkan pendapat, serta kapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif. Aspek inilah yang digunakan sebagai pengambilan kebijakan dalam pemerintahan.

---

<sup>25</sup> [http://www.depdagri.go.id/konten.php?nama=GoodGovernance&op=detail\\_artikel&id=4](http://www.depdagri.go.id/konten.php?nama=GoodGovernance&op=detail_artikel&id=4).

*b. Tegaknya Supremasi Hukum*

Kerangka hukum harus adil dan diberlakukan tanpa pandang bulu, termasuk di dalamnya hukum-hukum yang menyangkut hak asasi manusia.

*c. Transparansi*

Transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau.

*d. Peduli pada Stakeholder*

Lembaga-lembaga dan seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan. Sehingga terjadi suatu keterkaitan atau interaksi antara stakeholder.

*e. Berorientasi pada Konsensus*

Tata pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat, dan bila mungkin, konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur-prosedur.

*f. Kesetaraan*

Semua warga masyarakat mempunyai kesempatan yang sama untuk memperbaiki atau mempertahankan kesejahteraan mereka.

*g. Efektifitas dan Efisiensi*

Adanya proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga yang membuahkan hasil sesuai dengan kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.

*h. Akuntabilitas*

Para pengambil keputusan di pemerintah, sektor swasta dan organisasi-organisasi masyarakat bertanggung jawab baik kepada masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan. Bentuk pertanggung jawaban tersebut berbeda satu dengan lainnya tergantung dari jenis organisasi yang bersangkutan.

*i. Visi Strategis*

Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka juga harus memiliki

pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Berbicara *good governance*, tidak sah apabila tidak melibatkan stakeholder, karena dalam konsep *good governance* paling dasar, disebutkan ada tiga stakeholder yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Semua prinsip-prinsip *good governance* yang ada diatas tidak akan bisa berjalan apabila tidak ditopang oleh stakeholder yang melibatkan kepentingan public, lembaga tersebut yang *pertama* adalah, negara. Negara disini memiliki peranan yang sangat penting, karena negara disini sebagai wadah yang bisa menampung sekaligus mewujudkan aspirasi masyarakat. Maka negara tersebut paling tidak memiliki fungsi sebagai, menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil, membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan, menyediakan public service yang efektif dan accountable, menegakkan HAM, melindungi lingkungan hidup, dan mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik. Lembaga yang *kedua* adalah Sektor Swasta, lembaga ini bertindak sebagai industri, maka secara otomatis privat sektor berperan sebagai pencipta lapangan pekerjaan, dan pendapatan, meningkatkan standar hidup masyarakat, dan transfer ilmu pengetahuan dan teknologi kepada masyarakat. Dan yang *ketiga* adalah, society (masyarakat). Masyarakat berperan dalam membangun interaksi sosial, ekonomi, dan politik. Yang meliputi, menjaga agar hak-hak masyarakat

balances pemerintah, mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah, mengembangkan SDM, dan sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat

#### 4 Civil Society

Sebagai sebuah konsep, civil society berasal dari proses sejarah masyarakat barat. Akar perkembangannya dapat dirunut mulai *Cicero* dan bahkan, menurut Manfred Riedel, lebih kebelakang sampai Aristoteles. Yang jelas, *Cicero*lah yang memulai menggunakan *societtes civiles* dalam filsafat politiknya. Dalam tradisi eropa sampai abad ke-18, pengertian civil society dianggap sama dengan pengertian negara (*the state*), yakni suatu kekuatan/kelompok yang mendominasi seluruh kelompok masyarakat lain. Barulah paruh kedua abad ke-18, terminologi ini mengalami pergeseran makna. Negara dan civil society kemudian dimengerti sebagai sebuah entitas yang berbeda, sejalan dengan proses pembentukan sosial (*social formation*) dan perubahan-perubahan struktur politik di Eropa sebagai akibat pencerahan (*enlightenment*) dan Modernisasi dalam menghadapi persoalan duniawi yang keduanya turut mendorong tergesurnya rezim-rezim absolute.<sup>26</sup>

Pengertian civil society dapat juga kita petik dari Michael Walker yang mengartikan civil society sebagai hubungan antara negara dengan sejumlah kelompok sosial yang sifatnya independent terhadap negara. Ini sejalan dengan pendapat Eisentad bahwa civil society adalah seluruh masyarakat, baik

secara individu maupun secara kelompok, mampu berinteraksi dengan negara secara independent.

Untuk Eisentad mensyaratkan adanya empat komponen yang harus sebagai penanda civil society<sup>27</sup> yaitu: *pertama*, otonomi. Artinya sebuah civil society haruslah sebuah masyarakat yang terlepas sama sekali dari pengaruh negara, apakah itu dalam bidang ekonomi, politik, maupun bidang sosial. Dalam masyarakat seperti itu segala bentuk kegiatan sepenuhnya bersumber dari masyarakat itu sendiri tanpa ada campur tangan dari negara. Ada kemandirian dan inisiatif masyarakat untuk "berbuat". *Kedua*, akses masyarakat terhadap lembaga negara. Artinya setiap warga negara baik secara individu maupun kelompok memiliki akses dan partisipasi politik dengan negara dengan berbagai bentuk. *Ketiga*, arena publik yang otonom, artinya ada ruang bagi warga negara untuk mengembangkan dirinya secara maksimal dalam segala aspek kehidupan yang terlepas dari intervensi negara. Negara dan masyarakat dalam hal ini harus saling memberikan pengakuan atas otoritas masing-masing. Dan *keempat*, arena publik yang terbuka bagi semua lapisan masyarakat, yang tidak dijalankan dengan cara yang bersifat rahasia, eksklusif, dan setting yang bersifat korporatif.

Istilah civil society, yang kini sering diterjemahkan dengan masyarakat kewargaan atau masyarakat madani, meskipun ada beberapa point yang berbeda namun memiliki konsep yang sama, tampaknya semakin mendapat tempat didalam wacana politik di Indonesia.

---

<sup>27</sup> Andi Mallarangeng, dkk, *Otonomi Daerah, Demokrasi dan Civil Society*; Media Grafika, Jakarta, 2000.

Pengertian *civil society* yang penulis gunakan dalam tulisan ini bersifat eklektik, *civil society* dapat di definisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan, antara lain kesukareaan (*valuntary*), keswasembadaan (*self-generating*), dan keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara, dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya. Sebagai sebuah ruang politik, *civil society* dalah suatu wilayah yang menjamin berlangsungnya perilaku, tindakan, dan refleksi mandiri, tidak terkungkung oleh kondisi kehidupan material, dan tidak terserap di dalam jaringan-jaringan kelembagaan politik resmi. Di dalamnya tersirat pentingnya suatu ruang publik yang bebas (*the free public sphere*), tempat dimana transaksi komunikasi yang bebas bisa dilakukan oleh warga masyarakat.

## 5 Organisasi Non Pemerintah (ORNOP)

ORNOP, biasa disebut NGO (*Non Government Organization*), atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) merupakan organisasi yang dibentuk oleh kalangan-kalangan yang bersifat mandiri. Organisasi ini tidak menggantungkan diri kepada pemerintah atau negara, terutama dalam dukungan finansial.<sup>28</sup> Tetapi di Indonesia terdapat juga LSM yang sulit dilepaskan dari pemerintah, karena tak jarang mereka justru menjadi lembaga yang merupakan sarana mobilisasi politik untuk kepentingan pemerintah (negara).

---

Pengertian civil society yang penulis gunakan dalam tulisan ini berasal eklektik, civil society dapat di definisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan berstruktur, antara lain kesukareaan (voluntary), keswastambaan (self-governing), dan kewadayaan (self-supporting). Kemungkinan terjadi perbedaan dengan negara, dan keterkaitan dengan norma-norma atau nilai-nilai luhur yang dimiliki oleh warganya. Sebagai sebuah ruang politik, civil society dalam suatu wilayah yang menjamin berlangsungnya perilaku tindakan, dan refleksi mandiri, tidak terungkang oleh kondisi kehidupan material, dan tidak teresep di dalam jaringan-jaringan kelembagaan politik resmi. Di dalamnya terdapat adanya suatu ruang politik yang bebas (the free public sphere), tempat dimana transaksi komunikasi yang bebasnya dilakukan oleh warga masyarakat.

2 Organisasi Non Pemerintah (ORNP)

ORNP, biasa disebut NGO (Non Government Organization), atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) merupakan organisasi yang dibentuk oleh kalangan-kalangan yang cenderung mandiri. Organisasi ini tidak menggunakan diri kepada pemerintah atau negara tertentu dalam dukungan finansial.<sup>28</sup> Tetapi di Indonesia terdapat juga LSM yang sulit dibedakan dari pemerintah, karena tak jarang mereka justru menjadi lembaga yang merupakan sarana mobilisasi politik untuk kepentingan pemerintah. (negara).

Menurut Ryker (1995), NGO dapat dikategorikan kedalam empat kelompok besar, yaitu:

- a) *Government Organized NGOs or GONGOs*, yaitu NGO yang muncul karena mendapat dukungan dari pemerintah, baik berupa dana maupun fasilitas. Biasanya NGO seperti ini berperan untuk mensukseskan program pemerintah.
- b) *Donor Organized NGOs or DONGOs*, yaitu NGO yang dibentuk oleh kalangan lembaga-lembaga donor, baik yang bersifat multilateral maupun unilateral. NGO ini biasanya dibentuk untuk mewujudkan program lembaga donor tersebut.
- c) *Autonomous or Independent NGOs*, yaitu NGO yang dibentuk, tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Biasanya NGO seperti ini sifatnya independent secara finansial dan memiliki kepedulian yang sangat luas tentang berbagai hal dalam kehidupan sehari-hari.

Orientasi dasar Ornop pada dasarnya berada 'ditengah' dari sebuah spektrum. Posisi Ornop seringkali tidak berada pada sebuah ekstrim, melainkan hanya menunjukkan kecenderungan-kecenderungan kearah kanan dan kekiri, tapi tetap berada dalam garis tengah. Untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik diharapkan Ornop bisa menjadi suatu agen yang mampu memfasilitasi atau sebagai mediator antara masyarakat dengan pemerintah.

Dalam kerangka itu Ornop dituntut untuk terlibat dalam kegiatan yang bertujuan untuk membatasi kekuasaan pemerintah, memperjelas pembagian yang jelas diantara cabang kekuasaan yang memungkinkan berlangsungnya check and balances, Ornop juga mengupayakan penyingkiran penhalang demokratisasi yang bersumber pada konsep ketatanegaraan Indonesia, perundang-undangan serta peraturan-peraturan yang tidak menjamin kedaulatan rakyat atas kekuasaan negara.

▪ **Civil Society, Ornop, dan Pemerintah**

Pengalaman diberbagai negara maupun di Indonesia sendiri menunjukkan pentingnya kontribusi *Civil Society Organizations* (CSOs) termasuk LSM/Ornop, dalam mendorong proses pembangunan yang bersifat partisipatoris. Peran ini tidak hanya dalam tataran kajian dan pengembangan konsep/teori, peningkatan kesadaran akan Pentingnya partisipasi warga dalam pengambilan keputusan/kebijakan, advokasi untuk mereformasi kebijakan agar lebih kondusif terhadap partisipasi warga, tetapi juga dalam mempraktekkan (menguji coba) pendekatan pembangunan yang bersifat partisipatoris tersebut. Ornop/LSM memiliki keterampilan membangun metode dan pendekatan baru untuk penelitian perencanaan pembangunan yang kemudian diadopsi pemerintah dan pelaku pembangunan lainnya. Ornop/LSM diakui memiliki sejumlah *comparative advantage* di bidang-bidang tertentu, dibandingkan dengan pemerintah. Salah satunya adalah, Ornop/LSM di Indonesia telah berbuat

cukup banyak untuk mendorong Inovasi dalam penyelenggaraan *good governance*. Tugas utama yang mereka jalankan adalah memperkuat civil society agar lebih siap berpartisipasi secara sehat.<sup>29</sup>

Berbicara tentang *good governance* membutuhkan pemahaman mengenai apa dan siapa stakeholder. Dalam setiap lokalitas ada sejumlah institusi dan organisasi yang merupakan para pihak (stakeholder) yang memiliki kepentingan dan pengaruh. Masing-masing stakeholder memiliki kontribusi untuk membentuk *good governance*. Dalam konsep *good governance* yang paling dasar, disebutkan ada tiga stakeholder utama yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing, yaitu state (negara atau pemerintah), private sector (sektor swasta atau dunia usaha), dan society (masyarakat). Yaitu, instansi pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan dalam membangun interaksi sosial, ekonomi, dan politik termasuk mengajak kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktifitas ekonomi, sosial dan politik.

Selama ini masing-masing pihak berada pada sistem yang terfragmentasi. Hampir tidak pernah terpikirkan pentingnya integrasi sebagai syarat kunci *good governance*. Oleh sebab itu, untuk membangun *good governance* dibutuhkan perubahan yang menuntut adanya ciri kepemimpinan pada masing-masing pihak yang memungkinkan

*Partnership* adalah hubungan kerjasama atas dasar kepercayaan, kesetaraan, dan kemandirian untuk mencapai tujuan bersama. Pihak eksekutif maupun legislatif, tidak dapat lagi menerapkan model kepemimpinan yang mengasumsikan stakeholder lain sebagai “pengikut” pasif yang akan menerima keputusan dan tindakan yang diambil. Dalam *good governance*, pemerintah dan legislatif harus lebih dekat dengan warga dan inklusif melibatkan warga, baik dari sektor swasta, maupun *civil society*.

## 6 Peran

Pengertian peran menurut Jack C. Plano, Robert E, dan Helena S. Robin adalah sebagai berikut :

”Seperangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu kelompok sosial.”<sup>30</sup>

Peranan menurut Astrid S Susanto sedikitnya mengandung tiga hal yaitu :

1. Peranan adalah meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau kedudukan seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan bermasyarakat.
2. Peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasinya.

<sup>30</sup> Jack C. Plano, Robert E, dan Helena S. Robin, terjemahan oleh Edi S. Sinaga, Kamus Analisa Politik

3. Peranan dapat juga diartikan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial.<sup>31</sup>

Dari ketiga hal tersebut yang terpenting adalah interaksi antar seseorang yang menjalankan peranan orang yang ada disekitarnya. Ketika interaksi berlangsung dalam kelompok masyarakat, maka individu yang dapat memberi pelayanan lebih serta memiliki kelebihan ganjaran sosial lebih sedikit akan cenderung menentukan interaksi. Dengan kata lain individu / kelompok memiliki kedudukan yang dominan atas individu / kelompok lainnya, dimana itu mempunyai kekuasaan. Sementara itu kedudukan yang dominan dapat pula diperoleh dengan sumber yang lain. Selain kekayaan dan kehormatan, ada juga unsur lain yaitu pengetahuan serta keterampilan yang diperoleh secara periodik.

#### ▪ Peran Pemerintah Daerah

Dengan melihat definisi peran dan pemerintah maka dapat digabungkan arti dari Peran Pemerintah Daerah, yaitu:

”Suatu konsep perihal yang dilakukan suatu lembaga yang berfungsi untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat”

Dilihat dari definisi diatas, bahwa pemerintah daerah mempunyai satu kewenangan untuk menciptakan kebijakan baru melalui undang-undang otonomi daerah, untuk mensejahterakan rakyatnya.

## **E DEFINISI KONSEPSIONAL**

1. Peran adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu atau organisasi dalam masyarakat.
2. Pemerintah Daerah adalah suatu lembaga yang berfungsi untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, disamping itu sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal.
3. *Good governance* adalah kegiatan, proses atau kualitas memerintah yang baik. Bukan tentang struktur pemerintahan, tetapi tentang proses kebijakan yang dibuat dan efektivitas penerapan kebijakan tersebut

## **F DEFINISI OPERASIONAL**

Dalam definisi operasional ini mencakup beberapa indikator yang digunakan sebagai dasar pengukuran dalam penelitian yang mana indikator tersebut dapat dijadikan sebagai tolak ukur untuk mengetahui peran pemerintah daerah Kabupaten Temanggung dalam mewujudkan *Good Governance*. Indikator tersebut dilihat melalui:

### **1. Peran pemerintah daerah Kabupaten Temanggung dalam mewujudkan *Good***

#### ***Governance*:**

- a. Partisipasi masyarakat terhadap kebijakan,
- b. Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan,
- c. Perencanaan, pengawasan dan Pemanfaatan tata ruang,
- d. Memberikan ketentaraman masyarakat dan ketertiban umum,
- e. Penyelenggaraan dibidang pendidikan,
- f. Penanganan dibidang kesehatan,
- g. Pelayanan bidang ketenagakerjaan,
- h. Menyediakan sarana dan prasarana umum.

### **2. faktor-faktor yang mempengaruhi pemerintah daerah dalam mewujudkan *Good***

#### ***Governance*.**

- a. Potensi Sumber Daya yang masih minim,
- b. Potensi yang dimiliki daerah belum dimanfaatkan secara maksimal,
- c. Fasilitas sarana dan prasarana yang kurang memadai,

## G. METODE PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus yakni penelitian yang memusatkan diri secara intensif terhadap suatu objek tertentu, dengan mempelajarinya sebagai kasus.<sup>32</sup>

Untuk menghasilkan suatu gambaran umum (*General Picture*) dari kasus dalam penelitian ini, perlu menyusun dan mempelajari data-data yang terkumpul menurut urutannya (*Sequences*) dan menghubungkannya secara menyeluruh (komprehensif) dan integral.

### 2. Lokasi Penelitian

Adapun lokasi dalam penelitian ini adalah di Pemerintah Daerah Kabupaten Temanggung, Jawa Tengah. Kabupaten Temanggung dipilih sebagai lokasi penelitian dikarenakan Kabupaten ini mempunyai konsep pembangunan yang dimulai dari pedusunan, hal ini dirasa penulis ada keseriusan dalam menerapkan *good governance*.

---

<sup>32</sup> D. P. K. M. A. N. (2010). *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

### 3. Jenis Data

Data yang diperlukan untuk penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder.

- a) Data primer adalah sumber data yang diperoleh secara langsung dari responden melalui wawancara, yakni humas Pemerintah Daerah kabupaten Temanggung.
- b) Data sekunder adalah sumber data yang diperoleh dari studi pustaka melalui buku-buku atau literature yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti yang sering disebut dengan sumber sekunder. Adapun bahan-bahan tersebut dapat diperoleh dari sumber-sumber dokumen seperti buku-buku, media massa, Undang-Undang, laporan penelitian, jurnal, internet, dan makalah.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data menurut Nazir didefinisikan sebagai produser yang sistematis dan standard untuk memperoleh data yang diperlukan.<sup>33</sup> Sesuai definisi tersebut teknik yang digunakan dalam penelitian ini meliputi wawancara, dokumentasi, serta observasi.

#### a. Wawancara

Teknik ini digunakan untuk mengetahui secara langsung berbagai pandangan opini dan penilaian berkaitan dengan peran Pemerintah Kabupaten Temanggung, dalam mewujudkan *Good Governance*. Pengumpulan data dengan teknik wawancara ini akan dilakukan dengan mewawancarai nara

---

<sup>33</sup> Moh Nazir, Ibid Hal 211

sumber sesuai dengan sampel yang telah ditentukan. Responden yang akan diwawancarai yaitu humas Pemerintah Kabupaten Temanggung.

*b. Dokumentasi*

Dalam mengoperasionalkan teknik ini, peneliti menggunakan bahan-bahan yang dapat diperoleh dari sumber-sumber dokumen seperti buku-buku, media massa, Jurnal, dan laporan penelitian. Diharapkan teknik ini dapat menunjang hasil pengumpulan data primer serta dapat mengumpulkan data-data yang tidak terjangkau melalui wawancara.

*c. Observasi*

Observasi diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang diselidiki. Dengan menggunakan observasi langsung, diharapkan dapat mencatat kemungkinan-kemungkinan yang berhubungan dengan perilaku responden yang tipikal, tidak mau berkomunikasi secara verbal dengan peneliti misalnya karena takut.

## 5. Unit Analisa Data

Dalam penelitian ini penulis akan menjelaskan unit analisisnya adalah Pemerintah Kabupaten Temanggung, dengan melihat perannya dalam mewujudkan *good governance*, untuk pembangunan di Kabupaten tersebut.

Dengan demikian data yang akan digunakan pemerintah Kabupaten Temanggung untuk

## 6. Teknik Analisa Data

Menurut Winarno Surachmad dalam setiap penelitian studi kasus maka data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.<sup>34</sup> Berawal dari usaha pengumpulan data-data yang dibutuhkan, yang diperoleh melalui wawancara, observasi, dokumentasi, selanjutnya dilakukan penilaian data. Penilaian data didasarkan pada prinsip validitas data dan reliabilitas. Penafsiran setidaknya adalah penyusun data, dimasukkan sebagai usaha memilih dan menggolongkan dalam kategori-kategori tertentu. Setelah data tersusun maka dilakukan interpretasi untuk menjelaskan arti yang terkandung dalam data. Interpretasi sebagai langkah untuk mendapatkan kebenaran hakikatnya lebih didasarkan pada pengetahuan atau subjektivitas peneliti.

---

<sup>34</sup> Winarno Surachmad, *Dasar dan Teknik Research*. CV. Tarsito, Bandung, 1970, Hal 132