

PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM PANDANGAN ASAS-ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH

OLEH

H. SAMSULHADI, SH, MH.

ABSTRAK

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisien dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah

Kata Kunci : Asas-asas Pembangunan Pemerintahan Daerah

A. Pendahuluan

Kepala Daerah penyelenggara pemerintah daerah yang demokratis dengan menggunakan prinsip desentralisasi, maka kepala daerah otonom bukan perpanjangan pemerintahan pusat, tetapi menjadi pemimpin rakyat di daerah yang berkewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, berdasarkan peran serta dan partisipasi rakyat secara aktif.

Pemerintahan daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, berdasarkan hukum dan partisipasi rakyat. Pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip pertanggungjawaban yakni dapat mempertanggungjawabkan segala kegiatan tindakan pemerintahan kepada rakyat di daerah.¹

Transparansi diartikan pemerintahan daerah dapat secara terbuka bagi rakyat didalam memperoleh informasi dari setiap kegiatan tindakan

¹ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm.1

pemerintahan daerah, sedangkan berdasarkan hukum diartikan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati yang didasarkan kepada akal sehat dan pengalaman serta partisipasi dimaksudkan yaitu menerima masukan atau pertimbangan dari rakyat di daerah yang bersangkutan. Dengan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah memberikan kewenangan bagi pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah secara berdayaguna dan berhasil guna sesuai harapan rakyat di daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisien dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah. Lebih lanjut disebutkan kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.²

Sedangkan kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketetapan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna dilaksanakan oleh daerah provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota dibandingkan apabila ditangani oleh pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada daerah provinsi dan/atau daerah

² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT.Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.8

kabupaten/kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna bila ditangani oleh pemerintah maka urusan tersebut ditangani pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran daya guna dan hasil guna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat besar kecilnya resiko yang dihadapi. Sedangkan yang dimaksud dengan keserasian hubungan yakni bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintahan yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (*interkoneksi*), saling tergantung (*interdependensi*), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

B. Permasalahan

Adapun yang menjadi permasalahan adalah bagaimanakah peran sistem perencanaan pembangunan daerah dalam kaitannya dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah ?

C. Pembahasan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan demikian asas penyelenggaraan pemerintahan berlaku juga dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pemerintah daerah.

Menurut Inu Kencana Saefi, menyebutkan asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran, yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan. Dengan demikian yang menjadi asas pemerintahan adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan seperti ideologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahan.³

Asas-asas pemerintahan yang berlaku secara umum sebagai berikut:⁴

³ Inu Saefi Kencana, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 104.

⁴ *Ibid*, hlm.105

"Secara umum dapat dikatakan bahwa asas-asas pemerintahan tercantum di dalam pedoman-pedoman , peraturan-peraturan....." Pada awalnya asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan, dikenal dalam peradilan administrasi di Nederland, yang dipandang sebagai norma-norma tidak tertulis yang harus ditaati oleh pemerintah. Asas-asas hukum yang tidak tertulis, kemudian dipraktekkan di Nederland, yaitu asas persamaan, asas kepercayaan, asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas pemberian alasan, larangan "*detournement de pouvoir*" (penyalahgunaan wewenang), dan larangan bertindak sewenang-wenang. Asas persamaan adalah merupakan hukum yang paling mendasar untuk memberlakukan hal-hal yang sama tanpa ada perbedaan.

Asas kepercayaan merupakan hukum yang paling mendasar pula yang menyangkut atas pemenuhan janji-janji secara yuridis, keterangan-keterangan, aturan-aturan kebijakan dan bentuk- bentuk rencana (yang tidak diatur dengan undang-undangan), oleh karena pemerintah terikat pada janjinya, kecuali terjadi perubahan keadaan. Asas kepastian hukum adalah memberikan hak bagi yang berkepentingan untuk mengetahui secara jelas dan tepat terhadap ketentuanketentuan yang terkait dalam pemerintahan. Asas kecermatan adalah tindakan pemerintahan pada pengambilan suatu keputusan harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat. Badan pemerintahan sebelum mengambil keputusan meneliti fakta-fakta yang relevan, kemudian memasukkan dalam pertimbangannya. Asas pemberian alasan adalah suatu keputusan harus dapat didukung oleh alasan-alasan yang rasional, ketetapan benar, dan memberikan keyakinan yang masuk akal sehat untuk dijadikan dasarnya. Asas larangan *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang) adalah suatu wewenang digunakan pada tujuan yang telah ditetapkan. Kekuasaan (wewenang) dalam tindakan pemerintahan digunakan selain dengan tujuan yang telah ditetapkan, maka terjadi penyalanggunaan wewenang. Hal ini dilarang dalam asas *detournement de pouvoir* (penyalahgunaan wewenang).⁵

Asas larangan bertindak sewenang-wenang tidak diuraikan, namun Penulis berpendapat bahwa asas larangan bertindak sewenang-wenang adalah suatu tindakan pemerintah di dalam membuat keputusan dalam kebijakan pemerintahan tidak berdasarkan atas norma-norma hukum serta kebiasaan yang berlaku. Norma hukum

⁵ Philipus M Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Adminsitasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Adminstrative Law)*, Gajah MadaUniversity Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 207

dan kebiasaan yang berlaku merupakan norma dasar di dalam setiap tindakan pemerintah. Asas umum pemerintah yang baik di Nederland disebutkan dengan asas umum pemerintahan yang layak (patut) yang merupakan dasar banding dan atau pengujian (antara lain pasal 8 ayat (1) Dalam tesis ini dipergunakan penyebutannya dengan istilah asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Kuncoro Purbopranoto yang mengutip dari pendapat R.Crinice Le Raoy dalam Philipus M Hadjon,dkk menyebutkan asas-asas umum pemerintahan yang baik terdiri atas 11 asas, yaitu :⁶

1. Asas kepastian hukum (*principle of legal security*);
2. Asas keseimbangan (*principle of proportionality*);
3. Asas kesamaan (dalam pengambilan keputusan pangreh)-*principle of equality*;
4. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*);
5. Asas motivasi untuk setiap keputusan pangreh (*principle of motivation*);
6. Asas jangan mencampuradukan kewenangan (*principle of non misuse of competence*);
7. Asas permainan yang layak (*principle of fair play*);
8. Asas keadilan atau kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*);
9. Asas menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*);
10. Asas meniadakan akibat-akibat suatu keputusan yang batal (*principle of undoing the consequences of an annulled decision*);
11. Asas perlindungan atas pandangan hidup (cara hidup) pribadi (*principle of protecting the personal way of life*);

Pendapat Kuncoro Purbopranoto sendiri menambah dua asas sehingga menjadi 13 asas yaitu :⁷

1. Asas kebijaksanaan (*sapientia*);
2. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

⁶ *Ibid* , hlm..279

⁷ E.Utrecht, 1960.*Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, FHPM Universitas Negeri Padjadjaran, Bandung .hlm. 68.

Berdasarkan pada asas yang dikemukakan oleh R.Crince Le Raoy dan Kuncoro Purbopranoto merupakan tindakan pemerintah yakni, pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenang mengurus kepentingan rakyat melakukan berbagai macam tindakan. Menurut E.Utrecht mengklasifikasikan perbuatan pemerintah secara umum atas 2 (dua) hal :⁸

- a. Perbuatan nyata (*feitelijkehandelingen*).
- b. Perbuatan hukum (*rechtelijkehandelingen*).

Bentuk-bentuk kongkrit dari perbuatan nyata (*feitelijkehandelingen*), dapat dicontohkan perbuatan nyata pemerintah dapat dibedakan sesuai dengan obyeknya, seperti bidang pembangunan adalah pembangunan jembatan dalam rangka memperlancar komunikasi, pengukuran tanah swasta guna pembangunan gedung-gedung pemerintah, sedangkan pada bidang penegakkan hukum adalah tindakan paksaan pemerintah (*bestuursdwang*).⁹

Perbuatan hukum pemerintah sesuai dengan sistem hukum yang berlaku dibagi menjadi perbuatan hukum perdata dan perbuatan hukum publik .Perbuatan hukum publik dibagi menjadi perbuatan hukum publik bersegi satu dan perbuatan publik bersegi dua. Perbuatan hukum bersegi satu yang dilakukan aparat pemerintah berdasarkan kekuasaannya., dalam bentuk keputusan-keputusan. Secara normatif Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara , memberikan pengertian *beschiking* atau keputusan sebagai berikut : "suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final , yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata". Berdasarkan atas ketentuan ini, dinyatakan bahwa keputusan atau *beschiking* dalam bentuk tertulis, tidak dalam bentuk tertentu dengan kejelasan siapa yang membuat , apa isinya , kepada siapa ditujukan dan kapan keputusan ditetapkan.

⁸ Johannes Ufunan, *Perbuatan Pemerintah yang Dapat Digugat*, Djambatan, Surabaya,2002, hlm. 13

⁹ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Adminsitrasi Negara*, Penerbit Ghalia, Jakarta, 1997. hlm. 79

Tindakan pemerintah dalam perbuatan hukum publik bersegi dua, yaitu tindakan pemerintah dalam melakukan perjanjian-perjanjian dengan pihak lain. Dikatakan tindakan hukum bersegi dua, karena dilakukan oleh dua pihak atau berbagai pihak, dapat dicontohkan perjanjian atau kesepakatan bersama dalam tugas-tugas publik dalam penyelenggaraan ketertiban umum, MOU dan lain-lain.

Tindakan hukum publik membawa konsekuensi dan akibat hukum, yang berkaitan dengan keabsahan yang dilakukan oleh pemerintah. Oleh karena itu setiap tindakan pemerintahan sebagai kedudukan pemerintah dan dalam rangka kepentingan umum, merupakan tindakan hukum publik, maka tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan, yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorgan*) dalam melaksanakan fungsi pemerintahan (*bestuurfunctie*).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, pemerintah harus berpedoman pada asas atau prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan, karena wilayah Negara Republik Indonesia sangat luas serta penduduk beragam sehingga pemerintahan yang baik dilaksanakan secara seragam untuk wilayah Negara Republik Indonesia. Tindakan pemerintah mengeluarkan keputusan tata usaha negara yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat, asas-asas pemerintahan yang baik menjadi suatu alasan gugatan. Asas-asas pemerintahan yang baik merupakan sendi dalam mewujudkan pemerintah yang baik Negara Indonesia berdasarkan atas hukum oleh karena itu setiap tindakan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan atau mempedomani peraturan perundangan yang berlaku atau segala tindakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Prinsip dari asas ini dalam rumusan peraturan yang diwujudkan dari cita-cita hukum (*rechtssidee*). Penyelenggaraan pemerintahan didasarkan atas asas musyawarah kekeluargaan sebagai pedoman yang berakibat saling bantu membantu, saling menghormati dan saling memberikan perlindungan dalam melaksanakan kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat. Kedaulatan rakyat mempedomani bahwa kekuasaan tertinggi berada pada rakyat yang tidak diganggu gugat oleh siapapun. Kedaulatan rakyat merupakan pencerminan dari prinsip – prinsip demokrasi dalam perwujudan kebebasan berpendapat, berbicara dan berpartisipasi dalam pemerintahan dan sebagainya.

Demokrasi agar tidak menimbulkan sikap arogan, anarkhis dan penyalahgunaan wewenang diperlukan ketentuan peraturan perundang-undangan dan hukum dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas-asas umum penyelenggaraan negara yang diatur pada Pasal 20 Ayat (1) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang terdiri atas :

- a. asas kepastian hukum,
- b. asas tertib penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektivitas.

Berdasarkan penjelasan Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa asas umum penyelenggaraan negara dalam ketentuan ini sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari Kolusi, Korupsi, korupsi, dan Nepotisme , ditambah asas efisiensi dan efektivitas sebagai berikut :

- a. Asas kepastian hukum, adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. Asas kepentingan umum, adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

- d. Asas keterbukaan, adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara..
- e. Asas proporsional, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Asas profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g. Asas akuntabilitas, adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Menurut pendapat Prajudi Atmosudirdja S asas efisiensi adalah sasaran wajib dikejar seoptimal mungkin dengan kehematan biaya dengan pencapaian produktivitas tinggi. Sedangkan efektivitas adalah kegiatan harus mengenai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan atau direncanakan.

Prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah estela reformasi merupakan persoalan yang sangat penting untuk menciptakan pemerintahan daerah yang efisien, efektif dan bertanggungjawab dalam kerangka demokrasi yang berlandaskan nilai-nilai hukum yang kerkeadilan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diberikan kebebasan wewenang dalam mengatur dan mengurus untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebebasan tindakan pemerintahan daerah bukan kebebasan tanpa dibatasi dengan ketentuan perundang-undangan, tetapi kebebasan dalam menjalankan tindakan pemerintah (*vrij bestuur*) dalam membuat suatu kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah yang bertanggungjawab menunjukkan tata masyarakat yang berubah, terciptanya kebutuhan kesejahteraan dalam kemakmuran serta berkeadilan yang melibatkan masyarakat, maka dikembangkan konsep *good*

governance (kepemimpinan yang baik). *Good governance* dewasa ini merupakan prinsip-prinsip atau asas-asas penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena pemerintahan daerah merupakan sub ordinat dari pemerintahan yang bersifat *dependent* bukan *independent*.

Karakter *dependent* dari pemerintah daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan pusat. The World Bank mendefinisikan *governance*, sebagai berikut : "*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*". (kewenangan Negara adalah mengatur ekonomi dan sumber social untuk pembangunan masyarakat). Penyelenggaraan pemerintahan yang baik, dengan melibatkan partisipasi komponen masyarakat dan transparansi sebagai bahan informasi bagi masyarakat didalam upaya untuk meningkatkan kredibilitas masyarakat, untuk penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif dalam mencapai sasaran yang telah ditentukan dalam proses perencanaan pemerintahan menuju *good governance*. *United Nations Development Program* mendefinisikan *governance* sebagai berikut :

" *The exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all level and mean bay which state promote social cohesion, integration, and ansure the wel being of their population*".⁸⁰ (Pelaksanaan kewenangan/kekuasaan di bidang ekonomi, politik dan administrative untuk mengelola berbagai urusan Negara guna mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan, integritas dan kohesivitas social dalam masyarakat).

Badan dunia yakni, *United Nations Development Program* sangat menaruh perhatian besar dalam proses penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagai hubungan yang sinergis dan konstruksi diantara negara (*state*) , sektor swasta (*private sector*) dan masyarakat (*society*), yang mengajukan karakteristik *good governance* sebagai berikut :

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi-institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.
2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu terutama hukum untuk HAM.

3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimotori.
4. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stake holders*.
5. *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*. Semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness dan efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sector swasta dan masyarakat (*society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stake holders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai prespektif *good governance* dan pengembangan sumber daya manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam itu.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan (*good governance*), disamping United Nations Development Program memberikan karakteristik juga, pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia yakni, Badan Perancang Pembangunan Nasional (BAPPENAS), memberikan perumusan sebagai indikator dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab sebagai berikut¹⁰:

1. Wawasan ke depan (*visionary*).
2. Keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*).

¹⁰ Sudono, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2008, hlm. 142.

3. Partisipasi masyarakat (*participation*)⁷
4. Tanggung gugat (*accountability*),
5. Supremasi hukum (*rule of law*),
6. Demokrasi (*democracy*)⁷
7. Profesionalisme dan kompetensi (*professionalism and competency*)⁷
8. Daya tanggap (*reponsiveness*),
9. Keefisienan dan keefektifan (*efficiency and effectiveness*),
10. Desentralisasi (*decentralization*)
11. Kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat (*private sector and civil society partnership*)
12. Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*),
13. Komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*),
14. Komitmen pasar yang fair (*commitment to fair market*).

Menurut Komarudin dalam Sudono Syueb dijelaskan keempat belas indikator tersebut sebagai berikut :¹¹

1. Tata pemerintahan yang berwawasan ke depan (visi strategis). Semua kegiatan pemerintah di berbagai bidang seharusnya didasarkan pada visi dan misi yang jelas disertai strategi implementasi yang tepat sasaran.
2. Tata pemerintahan yang bersifat terbuka (tansparan). Wujud nyata prinsip tersebut antara lain dapat dilihat apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah.
3. Tata pemerintahan yang mendorong partisipasi masyarakat. Masyarakat yang berkepentingan ikut serta dalam proses perumusan dan/ atau pengambilan keputusan atas kebijakan publik yang diperuntukkan bagi masyarakat.
4. Tata pemerintahan yang bertanggungjawab dan bertanggunggugat (akuntabel). Instansi pemerintah dan para aparaturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Demikian halnya dengan kebijakan, program dan kegiatanyang dilakukannya.

¹¹ Ibid., hlm.145.

5. Tata pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum. Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum masyarakat, serta pengembangan budaya hukum. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan menggunakan aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas, serta tidak tunduk pada manipulasi politik.
6. Tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada konsensus. Perumusan kebijakan pembangunan baik di pusat maupun di daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi, tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif. Keputusan-keputusan yang diambil antara lembaga eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan keputusan bersama.
7. Tata pemerintahan yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi. Wujud nyata dari prinsip profesionalisme dan kompetensi dapat dilihat dari upaya penilaian kebutuhan dan evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, dan dari upaya perbaikan atau peningkatan kualitas sumber daya manusia.
8. Tata pemerintahan yang cepat tanggap (*responsif*). (Aparat pemerintahan harus cepat dan tanggap terhadap perubahan situasi/kondisi dalam mengakomodasi aspirasi masyarakat, serta mengambil prakarsa untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat.
9. Tata pemerintahan yang menggunakan struktur dan sumber daya secara efisien dan efektif. Pemerintah baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan, menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat, serta selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien dan efektif.
10. Tata pemerintahan yang terdesentralisasi. Dilakukan pendelegasian tugas dan wewenang pusat kepada semua tingkatan aparat sehingga dapat mempercepat proses pengambilan keputusan, serta memberikan keluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan publik dan menyukseskan pembangunan di pusat maupun di daerah.

11. Tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat. Pembangunan masyarakat madani melalui peningkatan peran serta masyarakat dan sektor swasta harus diberdayakan melalui pembentukan kerjasama atau kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Hambatan birokrasi yang menjadi rintangan terbentuknya kemitraan yang setara harus segera diatasi dengan perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta serta penyelenggaraan pelayanan terpadu.
12. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan. Pengurangan kesenjangan dalam berbagai bidang baik antara pusat dan daerah maupun antar daerah secara adil dan proporsional merupakan wujud nyata prinsip pengurangan kesenjangan. Hal ini juga mencakup upaya menciptakan kesetaraan dalam hukum (*equity before the law*) serta mereduksi berbagai perlakuan diskriminatif yang menciptakan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat.
13. Tata pemerintahan yang komitmen pada lingkungan hidup. Daya dukung lingkungan semakin menurun akibat pemanfaatan yang tidak terkendali. Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsekuen, penegakan hukum lingkungan secara konsekuen, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan, serta pengelolaan sumber daya alam secara lestari merupakan contoh perwujudan komitmen pada lingkungan hidup.
14. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pasar. Pengalaman telah membuktikan bahwa campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi seringkali berlebihan sehingga akhirnya membebani anggaran belanja dan bahkan merusak pasar. Upaya pengaitan kegiatan ekonomi masyarakat dengan pasar baik di dalam daerah maupun antar daerah merupakan contoh wujud nyata komitmen pada pasar.

Paradigma baru pemerintah daerah menuju *good governance*, dengan mengemukakan 10 (sepuluh) prinsip sebagai berikut :¹²

1. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi, dalam membuat program selalu berdasarkan misi yang sudah disusun. Peraturan-peraturan yang tidak sesuai

¹² Gaebler dalam Bachrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2002, hlm.15.

dengan misi yang diemban harus dibuang, sehingga misi dapat digerakkan organisasi dengan semangat tinggi dari aparat pemerintah. Melalui pengembangan sistem anggaran dapat diinvestasikan dana untuk merespon perubahan-perubahan dan melakukan inovasi-inovasi baru.

2. Pemerintah milik masyarakat, tugas pemerintah adalah mendorong dan memberikan motivasi agar masyarakat dapat mengatasi masalah yang dihadapinya sendiri. Kepedulian masyarakat terhadap permasalahan yang mereka hadapi sangat penting dan dibutuhkan. Pemerintah memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat dan swasta dan tetap bertanggungjawab sampai terdapat kepastian bahwa berbagai kebutuhan masyarakat telah terpenuhi.
3. Pemerintah yang kompetitif, pemerintah dalam melaksanakan program perlu mengundang pesaing-pesaing dengan tujuan untuk menghasilkan pelayanan terbaik sehingga tidak terdapat monopoli. Kompetisi akan mendorong inovasi dan upaya untuk mencapai kesempurnaan. Pola mengembangkan kompetisi dalam pemberian pelayanan memberikan keuntungan sebagai berikut : (a) efisiensi yang lebih besar, (b) respon terhadap kebutuhan masyarakat lebih baik, (c) menghargai inovasi, (d) semangat juang aparat yang lebih tinggi.
4. Pemerintah katalis, dengan memanfaatkan sektor swasta untuk melakukan yang terbaik dalam pembangunan, terjalin hubungan kemitraan dalam pengelolaan sumber daya alam yang potensial bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Kemampuan mengarahkan sebagai katalis menimbulkan keuntungan-keuntungan sebagai pengemudi sehingga manajemen pemerintahan berlangsung lebih efisien, lebih fleksibel, lebih dapat dinilai kinerjanya, lebih kreatif, lebih berpengalaman dan lebih menyeluruh pemecahannya.
5. Pemerintah yang transparansi dalam urusan publik, transparansi dalam urusan publik merupakan salah satu tuntutan masyarakat. Urusan publik harus ditangani secara cermat, tepat, efektif dan efisien, sehingga terwujud pemerintahan yang bersih dan berwibawa.
6. Pemerintah yang berorientasi hasil, mencapai tujuan suatu program adalah sangat penting, sehingga anggaran diarahkan untuk tujuan tersebut. Dengan meningkatkan mutu hasil, seperti mutu sekolah, mutu pelayanan kesehatan, mutu pelayanan hotel,

dan sebagainya. Masyarakat merasa puas dan dalam hal sistem skorsing dan ranking segala kegiatan yang menyangkut pelayanan hendaknya dapat berjalan.

7. Pemerintah wirausaha, pemerintah bukan hanya sebagai badan yang menghabiskan dana saja, tetapi seharusnya juga dapat menghasilkan uang sebagaimana bisnis. Keuntungan dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat dan pegawai negeri. Dalam hal ini sebagai pemanfaatan limbah yang dapat didaur ulang sehingga menghasilkan dana untuk pemerintah dalam menjalankan programnya.
8. Pemerintah antisipatif, dengan semboyan "lebih baik mencegah dari pada mengobati, pemerintah meningkatkan kepekaan terhadap persoalan-persoalan yang bakal timbul ditengah-tengah masyarakat agar secara dini dapat mengantisipasinya. Dengan penerapan peraturan pembangunan, misalnya , dapat dicegah kebakaran secara dini. Pencegahan mempunyai visi ke depan melalui rencana yang antisipatif.
9. Pemerintah desentralisasi, kewenangan desentralisasi memberikan kekuatan yang besar bagi pemerintah daerah untuk berkembang mengurus rumah tangganya sendiri. Pemerintah lokal mempunyai otoritas melakukan keputusan sendiri, sesuai dengan kondisi masalah yang dihadapi, karena dalam era globalisasi, kecepatan informasi harus diimbangi dengan kecepatan pengambilan keputusan.
10. Pemerintah berorientasi pasar, pemerintah mendorong masyarakat dan swasta untuk menghasilkan produk-produk yang berorientasi pasar. Masyarakat diberi insentif supaya lebih efektif dalam memproduksi.

Keuntungan mekanisme pasar adalah : (a) pasar didesentralisasi (akan membentuk persaingan/kompetisi), (b) mendukung konsumen untuk menentukan pilihan sendiri, (c) mengaitkan sumber daya secara langsung kepada hasil, (d) pasar memberikan respon terhadap perubahan yang cepat, (e) pasar memungkinkan pemerintah mencapai skala yang dibutuhkan untuk pemecahan masalah – masalah yang serius.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dilakukan pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, ada tiga prinsip dasar dalam pelaksanaannya sebagai berikut :

1. Transparansi.

Transparansi adalah upaya untuk menciptakan kepercayaan antara pemerintah dengan warga masyarakat melalui penyediaan sarana informasi yang mudah diperoleh masyarakat. Pemerintah berinisiatif untuk mensosialisasikan berbagai kebijakan pemerintah kepada masyarakat baik melalui media elektronik, cetak, dialog dengan publik, brosur, pamflet dan lain-lain. Sebagai tolok ukur keberhasilan pemerintah melakukan transparansi, yakni adanya penambahan wawasan masyarakat dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, meningkat partisipasi masyarakat dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, dan berkurangnya pelanggaran hukum.

2. Partisipasi.

Partisipasi masyarakat mendorong bagi setiap warga masyarakat untuk melaksanakan haknya menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, demi untuk kepentingan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga proses pemerintahan dapat berjalan sesuai dengan asas pemerintahan rakyat. Dengan demikian, maka pemerintah menyediakan berbagai sarana dan prasarana untuk melakukan komunikasi bagi masyarakat dalam menyalurkan partisipasi aktifnya.

3. Akuntabilitas.

Pemerintah berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan penyelenggaraan pemerintahan secara periodik melalui badan perwakilan rakyat yang telah dipilih secara langsung, umum, bebas, rahasia. Dalam tatanan pemerintah pusat, Presiden sebagai penanggungjawab pemerintahan tingkat pusat menyampaikan bertanggungjawab pemerintahan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan pada tatanan pemerintahan daerah, Gubernur sebagai kepala daerah provinsi memberikan pertanggungjawaban pemerintahan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi. Bupati dan Walikota memberikan pertanggungjawaban pemerintahan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Provinsi, sedangkan kepada DPRD Kabupaten/Kota hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban. Walaupun masyarakat telah terwakili dalam DPRD Provinsi maupun Kabupaten/Kota, sebagai negara demokrasi, masyarakat tetap diberikan informasi pertanggungjawaban melalui berbagai sarana komunikasi yang berada di daerah baik dengan media cetak, elektronik dan lain-lain.

Good governance dihubungkan dengan penyelenggaraan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah merupakan *empowering* atau pemberdayaan masyarakat melalui desentralisasi. Desentralisasi dengan otonomi daerah memberikan peluang bagi masyarakat untuk melakukan berperan serta untuk dapat meningkatkan kesejahteraannya di daerah. Otonomi daerah adalah hak dan wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian otonomi daerah merupakan salah satu kebijakan yang mendukung terwujudnya *good governance*.

D. Kesimpulan

Strategi perencanaan dan penganggaran untuk menguatkan perekonomian domestik dapat dicapai dengan adanya sinergi antar pusat-daerah yang baik. Sinergi dalam kerangka kebijakan pembangunan Pusat-Daerah dan antar daerah diperlukan untuk menjamin:

1. koordinasi antar pelaku pembangunan di pusat dan daerah;
2. terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
3. keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan;
4. optimalnya partisipasi masyarakat di semua tingkatan pemerintahan; dan
5. tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bachrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2002
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002.
- E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, FHPM Universitas Negeri Padjadjaran, Bandung, 1986
- Inu Syafei Kencana, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Johanes Usfunan, *Perbuatan Pemerintah yang Dapat Digugat*, Djambatan, Surabaya, 2002.
- Philipus M Hadjon,., dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Ghalia, Jakarta, 1997.
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit PT.Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
- Sudono, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2008.