

IMPLEMENTASI *GOOD GOVERNANCE* PADA PEMERINTAHAN NAGARI DI SUMATERA BARAT

Hasbullah Malau

Prodi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Padang
hasbullahmalau@gmail.com

ABSTRACT

One of the important issues in the contemporary world on post-modren era include the claims against the openness of the state and the ability of the government to involve the community. In order for the state and the government is able to meet the demands of the society, the country and the government should reform its public administration to become more democratic, efficient, and creating procedures for good governance and good local governance. Implementation of good governance for the regional administration based on local wisdom as a goal of governance will provide color of the ultimate goal of autonomy and participation as well as empowerment of communities in the implementation of regional autonomy.

Keywords: *good governance, otonomi daerah dan local wisdom.*

ABSTRAK

Salah satu persoalan penting di seluruh dunia kontemporer di era-post modren adalah tuntutan keterbukaan negara dan kemampuan pemerintah dalam melibatkan masyarakat. Agar negara dan pemerintahan mampu memenuhi tuntutan masyarakatnya tersebut maka negara dan pemerintah harus mereformasi administrasi publiknya menjadi lebih demokratis, efisien, dan menciptakan tatacara (*style*) *good governance* dan *Good local governance*. Implementasi *good governance* bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah berbasis *local wisdom* sebagai tujuan *governance* akan memberikan warna *the ultimate goal of autonomy* dan partisipasi serta pemberdayaan masyarakat dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Kata Kunci: *good governance, otonomi daerah dan local wisdom.*

A. Pendahuluan

Menguatnya isu desentralisasi dan demokrasi dalam *local government*, seiring dengan munculnya perspektif baru dalam konteks administrasi publik, terutama *governance*, memberi makna semakin pentingnya memahami administrasi publik (*public administration*) dan tidak hanya terbatas pada praktek lembaga

eksekutif. Namun hal ini tidak terlepas dari soal berfungsinya *check and balance* antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan.

Hal ini sejalan dengan teori demokrasi yang secara normatif berdasar pada prinsip “*pemerintah*

dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat". Pemerintahan yang demokratis mengutamakan kepentingan rakyat, dan tidak menghendaki pemusatan kekuasaan negara dan dominasi satu lembaga negara atas lembaga negara lainnya (Widodo, 2001).¹

Dengan demikian, karena rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi pemerintahan, maka dalam pemerintahan adat tentu saja rakyat/masyarakat memiliki kedaulatan tertinggi dalam pemerintahan adat sebagai pemerintahan asli bagi suku, agama dan budayanya. Hal ini senada dengan yang dikemukakan Suryono² bahwa wacana penguatan kearifan lokal dalam mengatasi pergeseran nilai-nilai budaya dan agama bukanlah sesuatu hal yang baru dalam mengatasi problematika keseharian di masyarakat.

Indonesia sebagai salah satu Negara besar dan terbesar dengan warisan kebudayaannya memiliki peran yang cukup penting dalam memindahkan unsur-unsur kebudayaan dari generasi ke generasi guna memelihara identitas dan melawan pengaruh *westernisasi* yang kian gencar menyelimuti segala aspek kehidupan masyarakat Indonesia, dengan kembali kearifan lokal dan agama sebagai budaya asli masyarakat serta kembali mempelajari dan memahami agama dan kearifan lokalnya, dengan suatu harapan bahwa pada suatu ketika akan terdapat kesesuaian pendapat secara

luas bahwa kepercayaan agama dan kearifan lokal sebagaimana dipahami secara tradisional.

Semenjak ditetapkan dan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 direvisi dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, telah membawa perubahan bagi peraturan perundang-undangan dari berbagai tingkatan, mulai dari UUD 1945 (melalui berbagai perubahannya), Ketetapan MPR, UU, PP, Keppres, dan Perpres, sampai perubahan Perda yang telah dikeluarkan oleh berbagai lembaga Negara untuk memberikan landasan dan mengatur lebih lanjut berbagai aspek yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Undang-undang tersebut merupakan pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Perubahan atau pergeseran pemerintahan dari sentralistik ke desentralistik dalam Undang-undang tersebut membawa dampak yang sangat signifikan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama di berbagai daerah di Indonesia yang memiliki kemajemukan, karakteristik, sosial, budaya, adat, letak geografi dan wilayah serta kemampuan daerah yang berbeda-beda. Di sisi lain, ketidakresponsifan pemerintah pusat dalam proses desentralisasi yang terjadi dalam era

¹ Widodo, Joko. 2001. *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*. Surabaya: Insan Cendekiawan.

² Suryono, Agus. 2012. *Demokrasi dan Kearifan Lokal Indonesia*. Malang: UB Pres.

pasca reformasi tidak berjalan dengan mulus. Hal ini ditandai dengan tarik-menarik penerapan konsep di negara kesatuan seperti pembentukan daerah-daerah baru atau dengan istilah "pemekaran wilayah" dan norma-norma demokrasi yang berimplikasi pada negara yang sedang mengalami proses transisi menuju demokrasi.

Tujuan utama penerapan otonomi daerah adalah untuk mencanangkan Indonesia dalam program otonomi daerah dalam rangka tercapainya sebuah bangsa/Negara yang (1) adanya partisipasi masyarakat lokal dalam pemerintahan daerah (2) memiliki sistem pemerintahan yang lebih responsif dan representatif (3) yang lebih demokratis di tingkat lokal dalam menampung aspirasi masyarakat lokal dan (4) untuk menciptakan kesejahteraan rakyat di daerah sebagai tujuan bangsa dan negara.

Konteks tersebut memunculkan berbagai permasalahan terutama bagaimana Pemerintahan lokal/daerah sebagai instrumen seperti (1) untuk menciptakan keikutsertaan masyarakat lokal dan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah sebagai pemilik asli daerah yang mempunyai pemerintahan adat (2) untuk pendidikan politik di tingkat lokal untuk mendukung proses demokratisasi menuju *civil society* (3) untuk menampung aspirasi masyarakat lokal dan merepresentasikannya dalam kehidupan masyarakat dan (4) untuk menciptakan perbaikan pelayanan publik dan kinerja pegawai di daerah.

Sejak awal kemerdekaan bangsa/negara ini persoalan ketimpangan pembangunan dan ketidakmerataan hasil pembangunan di setiap penyelenggaraan pemerintahan negara

Republik Indonesia sudah menjadi isu pokok. Ketimpangan pembangunan tersebut diungkapkan oleh Selo Soemardjan³ yang menggambarkan bahwa sejak awal masa kemerdekaan penyelenggaraan pemerintahan Indonesia semakin sentralistik akibat dominasi peranan pemerintah pusat dalam setiap sektor pembangunan. Sentralisasi kekuasaan ini menyebabkan terjadinya ketimpangan geografis dalam pembangunan perekonomian nasional. Pembangunan lebih terpusat di Jakarta dibandingkan daerah lainnya terutama daerah yang berada di luar pulau Jawa.

Ketidakmerataan hasil pembangunan nasional tersebut telah menumbuhkan perasaan tidak adil bagi masyarakat di berbagai daerah. Seiring dengan berjalannya waktu perasaan tidak adil tersebut tumbuh semakin membesar di berbagai daerah tidak terkecuali di Provinsi Sumatera Barat. Kahin⁴ menjelaskan bahwa Wilayah Sumatera Barat dalam Kerangka NKRI tidak lepas dari aksi perlawanan seperti perlawanan atau pergolakan baik pada masa Orde Lama, sampai pada pergantian rejim Orde Lama ke Orde Baru dengan turunnya kekuasaan Sukarno dan naiknya Suharto ke tampuk kekuasaan pada periode 1965-1966. Pada masa ini wacana perlawanan Sumatra Barat praktis 'menghilang' karena

³ Soemardjan, Selo. 1976. Ketimpangan-ke-timpangan dalam Pembangunan: Pengalaman di Indonesia". dalam Juwono Sudarsono (ed.). *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*. Jakarta: FT. Gramedia,.

⁴ Kahin, R Audrey. 1999. *Rebellion to Integration: West Sumatra and the Indonesian Polity 1926-1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

adanya kontrol yang sangat kuat dari Jakarta (baik secara militer maupun administrasi pemerintahan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa).

Sedangkan Di era reformasi, sebagaimana diungkapkan Agus Dwiyanto⁵ B.J. Habibie, Abdul Rahman Wahid, Megawati Soekarno Putri dan Susilo Bambang Yudhoyono telah membawa perubahan Pemerintah Nagari di Sumatera Barat yang didasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Akhirnya Provinsi Sumatera Barat mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintah Nagari yang kemudian direvisi ke Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pokok Pemerintah Nagari dan kemudian diikuti oleh Peraturan Daerah (Perda) kabupaten masing-masing yang merupakan persamaan wacana kembali ke nagari beridentitas adat lokal.

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Undang-undang dasar tertinggi Negara Indonesia juga mengalami Perubahan terutama Pasal 18B ayat (1) yang menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-

undang." Selanjutnya, pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut:

... Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang (Indonesia, 1945)." Oleh karena itu Negara Republik Indonesia adalah merupakan suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat*.

Dalam UUD 1945 tersebut dijelaskan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streeck and locale rechts gemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Dengan demikian, UUD 1945 memberikan landasan hukum yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan peman-

⁵ Dwiyanto, Agus. 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.

faatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Hal ini ditetapkan dengan Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Pemerintahan Lokal dan *Good Governance* ala Sumatera Barat

Kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No. 9 Tahun 2000 tentang Pemerintahan Nagari telah berusaha mensinergikan budaya lokal. Namun pendekatannya seringkali mengabaikan masalah-masalah empirik dalam masyarakat, sehingga meminggirkan keberadaan budaya lokal. Padahal, tujuan desentralisasi adalah terciptanya *political equality* di tingkat lokal⁶. *Political equality* dalam desentralisasi merupakan kontribusi dari penguatan demokrasi lokal, dimana masyarakat memiliki kesempatan yang lebih besar untuk memberikan suaranya dalam pemilihan dan pengambilan keputusan, membentuk asosiasi politik dan menggunakan hak kebebasan berbicara.

Kesempatan berpartisipasi yang lebih besar bagi masyarakat meru-

upakan konsekuensi logis dari perpindahan tempat pengambilan keputusan dari pemerintah nasional kepada pemerintah lokal. Dalam hal ini, kekuasaan pengambilan keputusan diserahkan dari pemerintah nasional kepada masing-masing pemerintah. Sehingga hal ini mencerminkan karakter demokrasi yang lebih origin dan alami daripada demokrasi yang dilaksanakan di tingkat nasional.

Disamping itu, untuk memberdayakan masyarakat nagari di Sumatera Barat diperlukan *good governance*. *Governance* menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah. *Governance* menekankan pada pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, seperti: LSM, perusahaan swasta, maupun warga negara. Meskipun perspektif *governance* mengimplikasikan terjadinya pengurangan peran pemerintah, tetapi pemerintah sebagai institusi tidak bisa ditinggalkan begitu saja.

*United Nations Development Programme (UNDP)*⁷ mengemukakan bahwa karakteristik pemerintahan yang baik adalah (1) *Rule Of Law* (2) *Transparency* (3) *Responsiveness* (4) *Consensus orientation* (5) *Equity* (6) *Effectiveness and efficiency* (7) *Accountability* (8) *Strategic Vision*. Hal ini menuntut pemerintah mampu berinteraksi secara harmonis dengan kekuatan masyarakat (*civil society*) dan swasta (*private sector*)

⁶ Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: the Territorial Dimension of the State*. London: George Allen & Unwin.

⁷ United Nations Development Program (UNDP). 1997. *Governance for Suitable Development- A Policy Document*, New York.

sebagai konsekuensi dari governance. Praktek terbaik dari governance disebut dengan *good governance*. Dalam *good governance* terdapat hubungan yang sama, sederajat, dan saling kontrol, sebagaimana dikemukakan Mardiasmo⁸ bahwa adanya hubungan yang sinergis (harmonis) antara negara (*state*), masyarakat sipil (*civil society*) dan pasar/swasta (*market/private*) menjadi prasyarat dasar bagi perwujudan *good governance*. Jika kesamaan derajat dan saling kontrol tidak terbukti, maka akan terjadi pembiasaan dari tata pemerintahan yang baik.

Oleh karena itu, konsep *good governance* tidak hanya perlu di tingkat nasional, tetapi bahkan lebih penting adalah di tingkat lokal. Sementara di sisi lain kembalinya ke pemerintahan asal-usul diyakini sebagai upaya menemukan identitas lokal yang telah lama hilang, sekaligus sebagai bentuk kemenangan atas penyeragaman atau jawnisasi di masa lampau. Kembali ke nagari bagi pemimpin dan masyarakat lokal diyakini sebagai nilai, norma, simbol, dan budaya yang membentuk harga diri, eksistensi, pedoman untuk mengelola pemerintahan dan relasi sosial, dan senjata untuk mempertahankan diri ketika menghadapi gempuran dari luar.

Banyak pihak tampaknya sangat khawatir bahwa kembalinya ke pemerintahan asli merupakan kebangkitan feodalisme yang berpusat pada tokoh-tokoh adat yang menunjukkan

bahwa para tokoh adat sangat dominan "memaksakan" pemulihan model lama untuk diterapkan masa sekarang. Euforia kembali ke nagari memang diwarnai oleh jebakan romantisme, formalisme dan konservatisme seperti "kembali ke surau". Sedangkan aspirasi golongan atau generasi muda dengan suara-suara kritis yang kosmopolit terus-menerus menyerukan tentang demokrasi, partisipasi, transparansi dan lain-lain.

Dengan demikian dalam penyelenggaraan Pemerintahan Nagari sebagai kearifan lokal di dalam pemerintahan daerah di Sumatera Barat sebagai pemerintahan terendah di daerah diperlukan implementasi *good governance* atau *local good governance* sebagai bingkai inovasi pemerintahan daerah dan disinergikan dengan nilai-nilai berbasis adat. Hal ini sesuai dengan falsafah adat minang "Adat Basandi Syarak-syarak Basandi Kitabullah (ABS-SBK), Syarak Mangato, Adat Mamakai, Alam Takambang Jadi Guru".

C. *Good Governance* Sebagai Tujuan *Governance*

Menurut *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN ESCAP, 2011)*⁹ konsep *governance* bukanlah sesuatu yang baru. Konsep ini sudah setua peradaban manusia. Secara sederhana *governance* bermakna "proses pembuatan keputusan dan proses dengan mana keputusan diimple-

⁸ Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi Offset.

⁹ *United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP, 2011)*. <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.a.IP>

mentasikan atau tidak diimplementasikan. Dalam hal ini *governance* dapat digunakan dalam berbagai konteks seperti *corporate governance*, *international governance*, *national governance*, dan *local governance*. Sedangkan menurut UNDP dalam *The World Bank Group* (2011),¹⁰ dikatakan bahwa *governance* adalah:

"the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels. It comprises mechanisms, processes, and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their legal rights, meet their obligations, and mediate their differences."

Lebih lanjut ditegaskan oleh UNDP bahwa *"governance transcends the state to include civil society organizations and private sector, because all are involved in most activities promoting sustainable human development"*. Definisi itu mengidentifikasi adanya tiga komponen kunci *governance*, yakni negara dan lembaga-lembaganya, organisasi-organisasi *civil society* yang secara tradisional diabaikan dalam sistem pemerintahan sebelumnya, dan *private sector* yang menurut perkiraan tidak terlibat dalam proses dan dinamika pemerintahan¹¹.

¹⁰ The World Bank Group, 2011, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNA/REGTOPGOVERNANCE/0,contentMDK:20513159~pagePK:34004_173~piPK:34003707~theSitePK:497024.00.html

¹¹ Farazmand, Ali, (ed). 2004. *Sound Governance, Policy and Administrative*

Berdasarkan konsep UNDP itu maka studi *governance* berpijak pada tiga kaki (*three legs*) utama. *Pertama*, adalah *political governance*, yang merujuk pada proses pembuatan kebijakan. *Kedua*, adalah *economic governance*, merujuk pada proses pembuatan kebijakan di bidang ekonomi yang memiliki implikasi pada persoalan-persoalan pemerataan, penurunan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup. Dan *ketiga*, adalah *administrative governance* lebih merujuk pada sistem implementasi kebijakan.

Menurut Agus Dwiyanto¹² *governance* memiliki tiga dimensi penting (1) dimensi kelembagaan, artinya *governance* adalah sebuah sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku (*multi-stakeholders*), baik dari pemerintah maupun dari luar pemerintah; (2) dimensi nilai-nilai yang menjadi dasar dalam penggunaan kekuasaan yang diantaranya mencakup efisiensi dan efektifitas, keadilan sosial, dan demokrasi; dan (3) dimensi proses, yang berusaha menjelaskan bagaimana berbagai unsur dan lembaga memberikan respon terhadap berbagai masalah publik yang muncul di lingkungannya.

Pada perkembangannya istilah *governance* kemudian lebih menunjukkan suatu proses dimana rakyat bisa mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial politiknya tidak hanya digunakan untuk

Innovations. Westport: Praeger Publisher..

¹² Dwiyanto, Agus, 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.

pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, dan untuk kesejahteraan rakyatnya¹³. Dengan demikian jelas sekali bahwa kemampuan suatu negara mencapai tujuan-tujuan pembangunan itu sangat tergantung pada kualitas tata pemerintahannya (*governance*) dimana pemerintah melakukan interaksi dengan organisasi komersial/bisnis dan *civil society*.

Berbeda dengan pendapat Ignas Kleden¹⁴ yang secara sederhana menyebut *governance* sebagai lensa fungsi-fungsi administrasi, regulasi, dan birokrasi dari lembaga negara dan lembaga pemerintahan, akhirnya diimbangi oleh kenyataan lain bahwa fungsi-fungsi tersebut secara *de facto* diambil alih oleh badan-badan internasional atau lembaga nonpemerintah. Berdasarkan penyelenggaraan *governance* ini lah kemudian mengemuka istilah *good governance* (tata pemerintahan yang baik), yang merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran, serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh ketiga pilarnya, yakni pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta.

Selanjutnya Farazmand¹⁵ menggunakan konsep *sound governance* sebagai alternatif istilah *good*

governance dengan sejumlah pertimbangan. *Governance* dalam konsep *sound governance* mencakup tingkatan lokal, nasional, regional, dan internasional atau global. Di era globalisasi, seluruh tingkatan *governance* itu terhubung baik secara langsung maupun tidak. Isu-isu *governance* global tak bisa terhindarkan dari persoalan-persoalan negara-bangsa dan pemerintahan negara-negara. Sebaliknya, isu-isu *governance* di tingkat lokal dan nasional dipengaruhi oleh norma, standar, dan rezim internasional yang mengatur *governance* domestik dalam beragam wilayah ekonomi, politik, kemasyarakatan, budaya, dan administrasi. *Sound governance* juga menawarkan kolaborasi hubungan *governance* yang mampu menghasilkan partisipasi rakyat, pengadaan jasa bersama dan pembentukan *partnership* yang kemudian lebih dikenal dengan istilah *partnership governance* sebagai fitur utama dalam melaksanakan pemerintahan.

Karena *governance* lebih merupakan proses pembuatan keputusan dan proses dengan mana keputusan diimplementasikan, maka analisis tentang *governance* haruslah memfokuskan pada aktor formal dan informal yang terlibat dalam pembuatan dan implementasi keputusan yang dibuat dan struktur formal dan informal yang telah ditetapkan untuk mengambil dan mengimplementasikan keputusan. Sampai pada tataran ini, barangkali ini lah yang oleh Emerson dan Ansell dan Gash, dan diistilahkan dengan *collaborative governance*. Emerson¹⁶ dalam pe-

¹³Thoha, Mifthah, 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada.

¹⁴Kleden, Ignas, 2004. *Masyarakat dan Negara Sebuah Persoalan*. Magelang: Penerbit Indonesiatara.

¹⁵Farazmand, Ali. (ed.), 2004. *Op cit.*

¹⁶ Emerson, Kirk, et.al. 2011. "An Integrative

ngertian yang luas mendefinisikan *collaborative governance* sebagai:

"the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished".

Definisi Emerson ini memberikan peluang *collaborative governance* untuk digunakan sebagai konstruksi analisis yang lebih luas dalam administrasi publik dan memungkinkan terjadinya pembedaan diantara aplikasi, kelas, dan skala yang berbeda. Sementara Ansell dan Gash,¹⁷ mendefinisikannya sebagai:

"a governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets".

Definisi Ansell dan Gash ini memiliki cakupan yang lebih terbatas,

Framework for Collaborative Governance" *Journal of Public Administration Research and Theory*, May, Vol. 22:1-29.

¹⁷Ansell, Chris dan Gash, Alison. 2007. "Collaborative Governance in Theory and Practice". *Journal of Public Administration Research and Theory*, November, Vol. 18:543-571.

mereka memaknai *collaborative governance* hanya sebatas pada konteks formal, pengaturan-pengaturan atas prakarsa negara, dan pada keterlibatan antara pemerintah dan *stakeholders* nonpemerintah. Definisi Ansell dan Gash menekankan pada enam kriteria penting: (1) forum diprakarsai oleh agen-agen atau institusi publik, (2) partisipan forum meliputi aktor-aktor non-negara (*nonstate actors*), (3) partisipan terlibat secara langsung dalam pembuatan keputusan dan bukan sekedar dikonsultasi ("*consulted*") oleh agen-agen publik, (4) forum terorganisasi secara formal dan bertemu secara kolektif, (5) forum bertujuan untuk membuat keputusan dengan konsensus (bahkan jika seandainya dalam praktek konsesus tidak tercapai), dan (6) fokus kolaborasi adalah pada kebijakan publik atau manajemen publik.

Banyak konsep yang akhir-akhir ini mengemuka dan diwacanakan oleh banyak kalangan untuk mengkaji dan menilai kinerja pemerintah daerah dalam implementasi kebijakan atau politik desentralisasi seperti; konsep otonomi daerah, pembangunan dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Khusus yang menyangkut otonomi daerah di Indonesia yang merupakan implikasi penerapan politik desentralisasi, ini telah melewati beberapa kali eksperimen, meskipun hingga saat ini belum menemukan konsep yang ideal. Justru akhir-akhir ini mengalami anomali yang kian menjauhkan rakyat untuk menikmati manfaatnya. Otonomi daerah bahkan menjadi ajang perebutan kekuasaan pusat-daerah

dan sindikat pengusaha serta terjadinya raja-raja kecil di daerah.

D. Penerapan *Good Governance* pada Pemerintah Nagari

Pada uraian sebelumnya telah dijelaskan bahwa menurut *United Nations Development Programme* (UNDP)¹⁸ karakteristik pemerintahan yang baik adalah adanya (1) *rule of law*, (2) *transparency*, (3) *responsiveness*, (4) *consensus orientation*, (5) *equity*, (6) *effectiveness and efficiency*, (7) *accountability*, dan (8) *strategic vision*. Sementara Nisjar¹⁹ mengatakan bahwa karakteristik utama penyelenggaraan pemerintahan baik (*good governance*) yang baik ditandai dengan (1) akuntabilitas (*accountability*) (2) transparansi (*transparency*) (3) keterbukaan (*openness*) dan *rule of law*.

Hal ini didukung oleh Meuthia²⁰ yang mengemukakan tiga ciri pemerintahan yang baik (*good governance*), yaitu: (1) Transparansi, berarti terbukanya seluruh akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait, seperti berbagai peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah, informasi sosial, ekonomi dan politik dan semua informasi tersedia dengan

mudah diakses oleh publik melalui media massa; (2) Akuntabilitas, yaitu kapasitas suatu instansi pemerintahan untuk bertanggung jawab atas keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan kebijakan tertentu; dan 3) Partisipasi, yang merupakan perwujudan dari berubahnya paradigma mengenai peran masyarakat dalam pembangunan. Lebih lanjut Meuthia (dalam Widodo)²¹ menyebut ada empat unsur utama penyelenggaraan pemerintahan yang baik yaitu; akuntabilitas, adanya kerangka hukum, partisipasi dan transparan.

Sementara sebagai perwujudan kongkrit dari implementasi "*good governance*" Widodo²² menjelaskan bahwa ciri utama "*good governance*" adalah (1) Pemerintah (administrasi publik) diharapkan dapat berfungsi dengan baik dan tidak memboroskan uang rakyat; (2) Pemerintah dapat menjalankan fungsinya berdasarkan norma-norma standar etika dan moralitas pemerintahan yang berkeadilan; (3) Aparatur negara atau daerah mampu menghormati legitimasi konvensi institusional yang mencerminkan kedaulatan rakyat (demokrasi); dan (4) Pemerintah memiliki daya tanggap (*responsiveness*) terhadap berbagai variasi yang berkembang dalam masyarakat, serta bersikap positif atas kontrol yang dilakukan oleh masyarakat atas kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Konsep *good governance* tidak hanya perlu di tingkat nasional, tetapi bahkan lebih penting adalah di tingkat

¹⁸United Nations Development Program (UNDP). 1997. *Governance for Sustainable Development- A Policy Document*, New York.

¹⁹Nisjar, S Karhi. 1997. "Beberapa catatan tentang Good Governance". *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*. Vol.I dan II.

²⁰Meuthia, Ganie Rochman 2000. *Good Governance: Prinsip, Komponen dan Penerapannya dalam HAM*. Jakarta: Bapenas.

²¹Dalam Widodo, Joko. 2001. *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*. Surabaya: Insan Cendekiawan.

²²*Ibid*

lokal. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan perwujudan salah satu yang dibutuhkan bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Banyak pihak mengkhawatirkan bahwa desentralisasi kewenangan kepada pemerintah daerah akan memindahkan raja-raja kecil dan praktek KKN ke daerah jika tidak ditempatkan dalam kerangka demokratisasi (Kompas, 19 Februari 2000).

Di tingkat kabupaten, jiwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat dianggap sebagai perubahan titik pandang dari *central-government centered looking* menjadi *local-government centered looking*. Setiap wilayah bebas untuk menentukan kewenangannya sendiri, di luar beberapa hal yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan urusan lain yang wajib diurus pemerintah propinsi.

Untuk mencegah transfer budaya otoriter dan *top-down* dari pusat ke daerah, regulasi ini dilengkapi dengan upaya demokratisasi lokal; *Pertama*; lembaga legislatif lokal (DPRD kabupaten/kota) dan badan Perwakilan Desa) merupakan lembaga kontrol dengan posisi sejajar dengan eksekutif. *Kedua*; kewenangan DPRD kabupaten/kota untuk memilih kepala daerah tanpa perlu memohon izin dan pertanggungjawaban pemerintah pusat dan kepala daerah, dan mengusulkan memberhentikan kepala daerah merupakan upaya pembentukan loyalitas lebih kepada rakyat. *Ketiga*; di

kawasan perkotaan diharapkan pemerintah daerah dapat memfasilitasi pembentukan organisasi sosial, organisasi kemasyarakatan dan keagamaan “forum kota” sebagai wadah bagi pemerintah daerah, masyarakat dan pihak swasta untuk bersinergi atau berintraksi dalam pembuatan kebijakan kepentingan lokal.

Di tingkat desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat dianggap sebagai instrumen penting untuk mendukung proses demokratisasi. Desa merupakan satuan administrasi terdepan dengan otonomi yang sangat luas. Kepala Desa sampai saat ini merupakan satu-satunya jabatan eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat. Upaya-upaya menanamkan nilai-nilai demokrasi di tingkat desa ini juga dilakukan melalui pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) dimana pengurusnya dipilih oleh masyarakat desa dan dipisahkan dari eksekutif (pemerintah desa). Disamping itu hubungan hirarki antara desa dan kabupaten juga dihilangkan. Aspek penting yang perlu dipahami dalam regulasi di atas adalah bahwa ruang implementasi budaya lokal dalam pemerintahan desa kembali dibuka, dengan bebasnya masyarakat desa untuk menentukan sendiri wewenang dan perangkat pemerintahan desanya.

Sementara dalam masyarakat Minangkabau baik antara sesama masyarakat maupun antara pemerintah dengan rakyat sudah menggunakan prinsip atau falsafah bermasyarakat seperti *amanah*, *kubak kulik tampak isi* dan *sato sa kaki*, yang mendekati sama pengertiannya dengan prinsip *good governance*

seperti *amanah* (akuntabilitas), *kubak kulik tampak isi* (transparansi), dan *sato sa kaki* (partisipatif). Namun terhadap prinsip tersebut masih perlu dilakukan penelitian kesepadanan makna dan implementasi istilah tersebut dalam masyarakat dan pemerintahan nagari.

Pada dasarnya masyarakat Minangkabau lebih berifat egaliter dan demokratis. Mereka berprinsip sesama manusia *duduak samo randah – tagak samo tinggi* (duduk sama rendahnya – berdiri sama tingginya). Ini tidak hanya berupa nilai yang ideal, tapi juga operasional di dalam kehidupan sehari-hari, termasuk juga dalam hubungan antara pemimpin dengan yang dipimpin.

Sementara untuk Sumatera Barat, perubahan dari Nagari menjadi desa bukan hanya sekedar perubahan penamaan belaka. Akan tetapi juga menyangkut sistem, orientasi, dan filosofinya. Tatanan di dalam Nagari bersifat otonom, mampu membenahi diri sendiri, mempunyai sistem pemerintahan yang holistik baik secara eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Suatu Nagari mempunyai perangkat-perangkat kelembagaan adat maupun agama. Oleh sebab itu sebagai unit pemerintahan yang efektif, ketika Nagari yang ada tersebut dihilangkan, maka hilang pula prinsip-prinsip keterpaduan unit pemerintahan adat dan pemerintahan formal yang selama ini menjadi ciri khas sistem pemerintahan Nagari. Suatu Nagari menghimpun simpul-simpul kekuatan dan otoritas. Nagari tidak hanya kesatuan teritorial dan unit pemerintahan formal, serta memiliki kekuatan dan wewenang kekuasaan yang dilimpahkan dari

atas, akan tetapi *nagari* juga merupakan satu kesatuan adat yang sifatnya otonom dan mandiri dimana masyarakat ikut terlibat di dalamnya²³.

Sedangkan desa memperlihatkan gambaran sebaliknya. Desa merupakan unit pemerintahan terendah dari sistem birokrasi, serta merupakan ujung tombak dari sistem pemerintahan yang seluruhnya dikendalikan dari 'atas' atau pusat. Dengan demikian, desa hanya berorientasi kepada 'kepatuhan' dan 'keseragaman' bukan kepada 'kemandirian' dan 'keragaman'. Oleh sebab itu,

perubahan Nagari menjadi desa bukan sekedar penamaan belaka.

Bergulirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya mengatur kewenangan daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, langsung disambut positif oleh Pemda Sumatera Barat. Sambutan positif ini direspon Pemerintah Daerah Sumatera Barat dengan mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintah Nagari kemudian direvisi ke Peraturan Daerah (Perda) Nomor 2 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pokok Pemerintah Nagari. Ketentuan-ketentuan ini kemudian diikuti oleh Peraturan Daerah (Perda) kabupaten

²³Naim, Mochtar. 1990. "Menelusuri Jejak Budaya Melayu Minangkabau Melalui Pendekatan Konflik". *Makalah dalam Seminar Internasional Menelusuri Jejak Melayu Minangkabau Melalui Bahasa Budaya*. Kampus limau manis UNAND Padang

masing-masing yang pada intinya berisi wacana kembali ke nagari beridentitas adat lokal dan ingin mengembalikan pemerintahan desa menjadi pemerintahan Nagari yang mempunyai wilayah tertentu dengan batas-batas yang jelas, terdiri dari himpunan beberapa suku, mempunyai harta kekayaan sendiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, serta mempunyai hak untuk memilih pimpinan pemerintahannya. Otonomi daerah tersebut membawa prinsip-prinsip demokratis, partisipasi dan pemberdayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan prinsip “*pemerintah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat*”.

Penyelenggaraan dan pengelolaan pemerintahan Nagari tersebut dikelola berasaskan kearifan lokal sebagaimana falsafah adat minang “*Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah, Syarak Mangato, Adat Mamakai, Alam Takambang Jadi Guru (ABS-SBK)*” dan disinergikan dengan prinsip-prinsip *good governance* seperti (1) *rule of law* (2) *transparency* (3) *responsiveness* (4) *consensus orientation* (5) *equity* (6) *effectiveness and efficiency* (7) *accountability* (8) *strategic vision* sebagai wujud kerjasama antara pemerintah Nagari dan masyarakat dan swasta dengan secara selaras dan berpadanan.

E. Penutup

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya mengatur kewenangan daerah untuk menyelenggarakan

otonomi daerah, dan dikeluarkannya Peraturan Daerah (Perda) Nomor 9 Tahun 2000 dan (Perda) Nomor 2 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pokok Pemerintah Nagari serta diikuti oleh Peraturan Daerah (Perda) kabupaten masing-masing memberikan dan membawa harapan baru pada Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang penuh dengan kompatibilitas antar komponen, responsif, responsible, akuntabel, dan transparan terhadap keberadaan, keinginan, tantangan dan tuntutan daerahnya akan memberikan harapan baru bagi para pihak yang kompeten untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang efisien, transparan, dan partisipatif. Masyarakat, selain sebagai obyek yang diatur dan diperintah juga sebagai pengguna pelayanan serta sebagai subyek atau pelaku penyelenggaraan pemerintahan daerah atas partisipasinya. Oleh karena itu, konsep *good governance* sebagai tujuan *governance* merupakan interaksi seimbang antara pemerintah, masyarakat dan swasta yang dapat diwujudkan melalui kerjasama dan koordinasi, mengutamakan dialog, negosiasi menuju musyawarah pada masyarakat Nagari demi tercapainya partisipasi, transparansi, responsivitas, orientasi pada konsensus, kesetaraan, efektifitas, dan akuntabilitas pada penyelenggaraan pemerintahan nagari.

Implementasi prinsip-prinsip *good governance* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Nagari sebagai pemerintahan daerah berbasis adat bila disinergikan, disandingkan, dan diselaraskan dengan falsafah adat

Minangkabau sebagai falsafah dalam Pemerintahan Nagari maka akan terwujud kerjasama antara pemerintah dan masyarakat dan swasta dengan secara selaras dan berpadanan. Selain itu kerjasama tersebut akan membawa penyelenggaraan Pemerintahan Nagari sebagai pemerintahan daerah yang

berbasis kearifan lokal menjadi topik yang menarik untuk diperbincangkan sebagai bahasan diskusi dan diteliti, terutama jika *good governance* diimplementasikan pada penyelenggaraan Pemerintahan Nagari sebagai pemerintahan terendah di Sumatera Barat.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Ansell, Chris dan Gash, Alison. 2007. "Collaborative Governance in Theory and Practice". *Journal of Public Administration Research and Theory*, November, Vol. 18:543-571.
- Dwiyanto, Agus. 2007. *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Emerson, Kirk, et.al. 2011. "An Integrative Framework for Collaborative Governance" *Journal of Public Administration Research and Theory*, May, Vol. 22:1-29.
- Farazmand, Ali, (ed). 2004. *Sound Governance, Policy and Administrative Innovations*. Westport: Praeger Publisher..
- Kahin, R Audrey. 1999. *Rebellion to Integration: West Sumatra and the Indonesian Polity 1926-1998*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kleden, Ignas, 2004. *Masyarakat dan Negara Sebuah Persoalan*. Magelang: Penerbit Indonesiatara.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi Offset.
- Meuthia, Ganie Rochman 2000. *Good Governance: Prinsip, Komponen dan Penerapannya dalam HAM*. Jakarta: Bapenas.
- Naim, Mochtar. 1990. "Menelusuri Jejak Budaya Melayu Minangkabau Melalui Pendekatan Konflik". *Makalah dalam Seminar Internasional Menelusuri Jejak Melayu Minangkabau Melalui Bahasa Budaya*. Kampus limau manis UNAND Padang
- Nisjar, S Karhi. 1997. "Beberapa catatan tentang Good Governance". *Jurnal Administrasi dan Pembangunan*. Vol.I dan II.
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization: the Territorial Dimension of the State*. London: George Alien & Unwin.

- Soemardjan, Selo. 1976. Ketimpangan-ketimpangan dalam Pembangunan: Pengalaman di Indonesia". dalam Juwono Sudarsono (ed.). *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*. Jakarta: FT. Gramedia,.
- Suryono, Agus. 2012. *Demokrasi dan Kea-rifan Lokal Indonesia*. Malang: UB Pres.
- The World Bank Group, 2011,[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0. ContentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024.00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0.ContentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024.00.html)
- Thoha, Mifthah, 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada.
- United Nations Development Program (UNDP). 1997. *Governance for Suitable Development- A Policy Document*, New York.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP, 2011. ,[http://www.unescap. Org/pdd/prs/ProiectActivities/Ongoing/gg/ govemance.a.IP](http://www.unescap.Org/pdd/prs/ProiectActivities/Ongoing/gg/ govemance.a.IP)
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance: Telaah dari Demensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*. Surabaya: Insan Cendekiawan.