

**ANALISIS TERHADAP PELAKSANAAN PEMERINTAHAN YANG LAYAK  
DALAM MEWUJUDKAN PEMERINTAHAN YANG BERSIH DI KOTA PALOPO**

**Abdul Rahman Nur**

Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Andi Djemma Palopo  
Email :Abdulrahmannur@unanda.ac.id

**ABSTRAK**

Timbulnya fenomena hukum dan masyarakat serta lambannya upaya pemerintah dalam mengakomodasi permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dalam konteks kenegaraan dan lebih terkhusus pada tata kelola pemerintahan membuat penulis tertarik untuk melakukan penelitian (*research*) dengan judul Analisis Terhadap Pelaksanaan Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih yang di fokuskan pada wilayah Kota Palopo. Tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menggambarkan tata kelola pemerintahan di Kota Palopo. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan Masih rendahnya tingkat partisipasi masyarakat terhadap proses perumusan kebijakan dan pembangunan di Kota Palopo, diakibatkan oleh belum adanya sikap baik dan terbuka dari beberapa SKPD untuk memberikan ruang bagi keterlibatan masyarakat.

Kata Kunci : Pemerintahan, Hukum, Good Governance

## **PENDAHULUAN**

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dan bersih atau *clean governance* pertama kali diperkenalkan di Indonesia pada tahun 1997 -1998 dimana pada saat itu terjadi krisis finansial yang meluas menjadi krisis multidimensi, hal ini menimbulkan reaksi untuk melakukan reformasi terhadap penyelenggara negara. Salah satu penyebab terjadinya krisis multidimensi yang kita alami tersebut adalah karena buruknya atau salah kelola dalam penyelenggaraan tata kepemerintahan (*poor governance*) yang antara lain di indikasikan oleh beberapa masalah, antara lain : (1) dominasi kekuasaan oleh satu pihak terhadap pihak-pihak lainnya, sehingga pengawasan menjadi sulit dilakukan; (2) terjadinya tindakan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme); (3) rendahnya kinerja aparatur termasuk dalam pelayanan kepada public atau masyarakat di berbagai bidang.

Di dalam *governance* terdapat tiga komponen atau pilar yang terlibat. Pertama, *public governance* yang merujuk pada lembaga pemerintahan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), sehingga dapat diartikan sebagai tata kepemerintahan yang baik di lembaga-lembaga pemerintahan. Kedua, *corporate governance* yang merujuk pada dunia usaha swasta, sehingga dapat diartikan sebagai tata kelola perusahaan yang baik. Ketiga, *civil society* atau masyarakat luas. Idealnya, hubungan antar ketiga komponen (lembaga kepemerintahan, dunia usaha, dan masyarakat) di atas harus dalam posisi seimbang, sinergis dan saling mengawasi atau *checks and balances*. Hal ini diperlukan untuk menghindari terjadinya penguasaan atau “eksploitasi” oleh satu komponen tertentu terhadap komponen lainnya. Jika salah satu komponen lebih tinggi dari yang lain, yang terjadi adalah dominasi kekuasaan atas dua komponen lainnya, sehingga cepat atau lambat dapat mengarah kepada tindakan penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan. Karena itu *good governance*

dapat diwujudkan apabila terjadi keseimbangan peran dari ketiga pilar yaitu pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Ketiganya mempunyai peran masing-masing.

Kota Palopo merupakan daerah hasil pemekaran dari Kabupaten Luwu sebagai kabupaten induk, dalam proses perjalanan pemerintahan akhir-akhir ini pemerintahan Kota Palopo mengalami krisis kepercayaan public, hal ini dikarenakan banyaknya issu atau pemberitaan melalui media massa baik elektronik maupun cetak terkait kasus penyalahgunaan anggaran daerah oleh beberapa oknum pejabat daerah, status pengelolaan keuangan daerah yang masuk kategori *disclaimer* oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta lemahnya penegakan hukum oleh pihak yang berwenang terhadap kasus atau dugaan penyelewengan anggaran daerah yang terjadi.

## **METODE PENELITIAN**

### **Lokasi Penelitian**

Lokasi yang menjadi objek penelitian adalah Kantor Pemerintah Kota Palopo, DPRD, Kejaksaan dan Pengadilan Negeri Palopo dan beberapa lembaga non pemrintah yang aktif melakukan advokasi terkait beberapa permasalahan pemerintahan di Kota Palopo. Hal ini dilakukan karena selama ini terdapat berbagai permasalahan yang dihadapi pemerintah Kota Palopo salah satunya adalah status keunagan daerah yang dinyatakan *disclaimer* oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan banyaknya pemberitaan di media cetak dan elektronik terkait kasus penyalahgunaan anggaran daerah oleh oknum pejabat pemerintah Kota Palopo.

### **Teknik Pengumpulan Data**

Untuk mengumpulkan data di lapangan digunakan dengan beberapa teknik yaitu wawancara, dokumentasi, yang digunakan untuk menjaring informasi tentang berbagai

permasalahan terkait peran dan fungsi pemerintahan di Kota Palopo, terkait tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih.

Wawancara tersebut dilakukan pada tiga kelompok yaitu : pihak pemerintah, DPRD dan organisasi non pemerintah termasuk perguruan tinggi yang berada di Kota Palopo. Dokumentasi dipergunakan untuk memperoleh informasi tentang tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih di Kota Palopo, sedangkan wawancara dipergunakan untuk melengkapi informasi dan dokumentasi.

Dalam teknik pengumpulan data ini peneliti menggunakan dua metode yaitu :

1. Teknik pengumpulan data dengan melalui wawancara atau Tanya jawab langsung terhadap beberapa responden.
2. Teknik pengumpulan data dengan cara mengkaji berbagai dokumen dan literature yang ada di tempat penelitian.

### **Analisis Data**

Teknik analisis yang dipergunakan adalah secara analisis kualitatif, artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis. Analisis kualitatif untuk menganalisis kegiatan aparatur pemerintahan Kota Palopo, peranan lembaga legislatif atau DPRD dan problematika pemerintahan di Kota Palopo terkait tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih.

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam konsepsi pemerintahan yang layak atau baik, yang sebahagian diadopsi dari prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (good governance) yang telah diperkenalkan atau dikembangkan oleh lembaga internasional UNDP, dan juga pemerintah terutama Departemen Dalam Negeri bersama dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN) sangat

proaktif mengkampanyekan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Dari beberapa hasil wawancara, data dan informasi tentang pelaksanaan prinsip-prinsip atau azas-azas pemerintahan yang layak atau *good governance* di Kota Palopo, maka dapat penulis gambarkan sebagai berikut :

#### **1. Partisipasi**

Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di Kota Palopo, sebenarnya telah mencoba untuk membuka ruang atau akses masyarakat dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, namun sebahagian kelompok kritis masih menganggap bahwa apa yang dilakukan pemerintah Kota Palopo belum sepenuh hati. Meskipun pemerintah Kota Palopo dalam merespon atau mewujudkan pemerintahan yang layak (*good governance*) telah membentuk rKomisi Transparansi dan Partisipasi melalui Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2008 tentang Transparansi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Kebijakan Publik, dimana pada Pasal 1 ayat (10) dikatakan : “Partisipasi, adalah Keterlibatan Masyarakat Dalam Pembuatan Keputusan Baik Secara Langsung Maupun Secara Tidak Langsung, Melalui Lembaga perwakilan Yang Dapat Menyalurkan Aspirasinya”

#### **2. Penegakan Hukum dan Pengawasan**

Untuk penegakan hukum Kota Palopo sangat banyak mendapat kritik dari masyarakat, termasuk media lokal Palopo Pos memberitakan tentang issu disclaimer yang diberikan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) terkait penegelolaan keuangan daerah Kota Palopo yang disampaikan melalui Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP), namun LHP BPK tidak disampaikan kepada publik, hal inilah yang banyak mendapat sorotan tajam dari beberapa elemen masyarakat. Ketua Komisi Transparansi dan Partisipasi Kota Palopo Ir. Syawal mengatakan kalau seharusnya Dewan

Perwakilan Daerah (DPRD) Kota Palopo mempublikasikan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) tersebut secara kelembagaan. Sebab jika tidak maka dikuatirkan ada oknum-oknum tertentu yang memanfaatkan hal ini untuk memeras orang-orang yang dicurigai terlibat dari kasus ini, dengan cara melakukan manipulasi LHP demi untuk kepentingannya, hal ini juga sudah diatur dalam undang-undang nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 05 Thun 2008 tentang Transparansi dan Partisipasi Masyarakat dalam Kebijakan Publik.

Dalam upaya membangun sistem pengendalian internal, dan adanya opini disclaimer keuangan Kota Palopo, maka dalam rangka membersihkan opini disclaimer yang disandang Kota Palopo selama tiga tahun berturut-turut, pemerintah dituntut membentuk tim Tuntutan Perbendaharaan dan Tuntutan Ganti Rugi (TP-TGR) yang di Ketuai oleh pejabat Sekda. Menurut pendapat Marten Paelongan (anggota DPRD Kota Palopo) dikatakannya, kalau sejumlah orang yang terlibat dalam kasus ini dituntut untuk mengembalikan dana yang telah diambil. "Kalau itu kesalahan administrasi, maka sanksinya memperbaiki administrasi. Namun jika itu persoalan uang, maka mereka harus mengembalikan itu.". Menurutnya, opini disclaimer ini tidak akan hilang hingga semua temuan tidak diperbaiki. Di kembalikan yang seharusnya dikembalikan, dan diperbaiki yang kesalahannya bersifat administrasi.

Menurut Kasi Pidana Khusus Bapak Ashari Syam, SH.,MH., bahwa untuk kasus yang terkait pemerintah Kota Palopo yang ditangani adalah sebagai berikut :

Tabel 1  
Jumlah kasus yang terkait Pemerintah  
Kota Palopo

TAHUN	JUMLAH TERSANGKA
2009	10 orang
2010	25 orang
2011	3 orang
2012	3 orang

Sumber : Olahan data

Tabel diatas menunjukkan angka atau tingkat pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan di Kota Palopo, terkait kasus penyalahgunaan anggaran daerah (APBD) dan kasus penyelewengan beras miskin (raskin) oleh pejabat kelurahan dan kecamatan.

### C. Transparansi dan Akuntabilitas

Dalam pengelolaan pemerintahan yang baik (*good governance*) proses transparansi menjadi bahagiaan yang terpenting karena menyangkut bagaimana pemerintahan sebagai sebuah organisasi publik mampu memberikan keyakinan kepada publik bahwa pengelolaan pemerintahan telah dilaksanakan secara baik dan benar. Hal ini tentunya bukan hanya diukur dengan banyaknya regulasi yang di produksi oleh lembaga legislatif dan eksekutif akan tetapi bagaimana aturan yang telah dibuat dapat dijalankan secara konsisten oleh penyelenggara pemerintahan, termasuk DPRD sebagai lembaga representatif perwakilan rakyat yang dapat melakukan kontrol terhadap efektivitas pelaksanaan produk daerah dalam bentuk peraturan daerah (PERDA).

Dari hasil wawancara penulis dengan beberapa kelompok masyarakat di Kota Palopo, menunjukkan hampir 80% yang menganggap pemerintahan Kota Palopo belum transparan terkait pengelolaan anggaran termasuk proyek pemerintah yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Menurut Hisma Kahman (LSM) bahwa pihak eksekutif dan legislatif di Kota

Palopo masih sering mempraktekkan pola-pola pemerintahan yang tidak transparan, dimana banyaknya ditemukan kebocoran anggaran pada beberapa SKPD di Kota Palopo, yang anehnya karena di lakukan oleh Pejabat Pemerintah Kota Palopo.

#### **D. Efektivitas dan Efisiensi Pelayanan Pemerintah**

Pemerintah Kota Palopo dalam menjawab tuntutan masyarakat atau publik akan efektifitas dan efisiensi pelayanan pemerintahan, maka dibentuklah Kantor Pelayanan Terpadu (KPT). Menurut kepala Kantor Pelayanan Terpadu Nuryadin, SH., MH, yang menjadi latar belakang didirikannya Kantor Pelayanan Terpadu adalah :

1. Birokrasi Perizinan menjadi keluhan masyarakat atau dunia usaha
2. Pelayanan Perizinan tidak memiliki kejelasan tujuan, berbelit-belit, tidak transparan dan waktu proses tidak jelas
3. Biaya Perizinan tidak jelas (biaya tinggi)
4. Prosedur dan mekanisme tidak jelas (proses panjang dan lama)

Yang menjadi dasar hukum pembentukan dan operasional Kantor Pelayanan Terpadu adalah Peraturan Daerah Kota Palopo Nomor 04 tahun 2008 yang merupakan revisi Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pembentukan KPTSP Kota Palopo. Dan untuk mempertegas efektivitas dan efesiensi pelayanan pemerintah Kota Palopo dibidang perisian, maka dibuatlah beberapa Keputusan Walikota tentang :

- a. Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu
- b. Pelimpahan Kewenangan Penandatanganan Izin dari Walikota kepada Kepala Kantor Pelayanan Terpadu
- c. Pelayanan Perizinan pada Kantor Pelayanan Terpadu
- d. Tugas Pokok dan Fungsi Kantor Pelayanan Terpadu

- e. Mekanisme atau prosedur, biaya, persyaratan dan waktu proses perizinan pada KPT
- f. Standar Operation Procedure (SOP)/Prosedur tetap
- g. Standar Pelayanan Minimal (SPM) Variabel-Indikator-Tolak Ukur
- h. Pembentukan TIM Teknis Perizinan
- i. Penetapan Seragam Khusus
- j. Keputusan Kepala KPT tentang uraian rincian tugas staf KPT
- k. Dan lain-lain.

#### **E. Profesionalisme**

Tuntutan terhadap peningkatan integritas dan profesionalisme aparatur birokrasi, karena didorong sebagai bagian dari proses untuk mewujudkan desentralisasi yang efisien, pemerintahan demokratis dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat yang didasarkan pada nilai-nilai dasar sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Tentu harapan semua pihak baik pemda maupun masyarakat adalah keberadaan birokrasi yang dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Dan kesuksesan reformasi birokrasi ditentukan oleh kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemda. Sedangkan birokrasi yang baik didasarkan pada perwujudan perilaku aparatur birokrasi yang berintegritas dan profesional. Menurut Sekretaris Daerah Kota Palopo H. Syamsu Rizal Syam, SE.,MBA bahwa profesionalisme adalah perilaku, keahlian atau kualitas seseorang yang mengutamakan penguasaan dalam bidang tugasnya. Perilaku yang mencerminkan profesionalisme itu adalah bertanggungjawab terhadap tugas dan pekerjaan yang diperintahkan, terbuka terhadap saran dan kritik serta selalu berusaha meningkatkan kemampuan dan keterampilan. Kemudian Sekretaris Daerah Kota Palopo Syamsul Rizal Syam juga menambahkan bahwa Pegawai Negeri Sipil dalam menjalankan tugas pokok sehar-hari

harus bekerja dengan moralitas, karena seorang Pegawai Negeri Sipil diatur dengan berbagai etika profesi yang dicantumkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai.

### **KESIMPULAN**

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan prinsip tata pemerintahan yang layak atau baik di Kota Palopo adalah :

1. Masih rendahnya tingkat partisipasi masyarakat terhadap proses perumusan kebijakan dan pembangunan di Kota Palopo, diakibatkan oleh belum adanya sikap baik dan terbuka dari beberapa SKPD untuk memberikan ruang bagi keterlibatan masyarakat.
2. Belum efektifnya pengawasan yang dilakukan oleh pihak DPRD terhadap pelaksanaan atau implementasi kebijakan yang dijalankan oleh pihak eksekutif, sehingga masih banyak ditemukan permasalahan diantaranya penyalahgunaan anggaran pembangunan
3. Tingkat koordinasi dan kerjasama antar lembaga pemerintahan di Kota Palopo (eksekutif, DPRD, dan aparat penegak hukum) belum efektif terkait dengan pengawasan penggunaan anggaran dan upaya penegakan hukum

### **REFERENSI**

- Dwiyanto Agus, 2011, Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi. PT. GramediaPustaka.
- Ridwan Juniarso dan Sodik Sudrajat Achmad, 2010, HukumAdministrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. Bandung,
- Nuansa Sarundajang S.H, 2011, Babak BaruSistemPemerintahan.
- HR. Ridwan 2010, HukumAdministrasi Negara
- RanuhandokoI.P.M.B.A, 2006, TerminologiHukum
- AmienMappadjanji A, 2005, KemandirianLokal. PT. GramediaPustaka
- AliAchmad, 2002, MenguakTabirHukum. PT. TokoGunung Agung, Tbk
- AsshiddiqieJimly, 2005, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Konstitusi Press
- PasamaiSyamsuddin, 2009, Sosiologi dan SosiologiHukum, PT. UmitohaUkuwahGrafika
- Cruz de Peter, 2010, PerbandinganSistemHukum, Penerbit Nusa Media
- Hart. H.L.A, 2011, Konsep Hukum, Penerbit Nusa Media
- Friedman M. Lawrence, 2011, Sistem Hukum Perspektif IlmuSosial, Penerbit Nusa Media
- Montesquieu, 1977, The Spirit of Laws Dasar-Dasar IlmuHukum dan IlmuPolitik, Penerbit Nusa Media
- Tanjung Nur B dan radial, 2008, Pedoman Penulisan Karya Ilmiah (proposal, Skripsi, dan Tesis), Kencana Prenanda Media Group
- Amos Abraham H.F., 2007, Sistem Ketatanegaraan Indonesia (dari ORLA, ORBA sampai Reformasi), PT. RajaGrafindo Persada
- Labolo Muhamad, 2011, Memahami Ilmu Pemerintahan (suatu kajian, teori, konsep dan pengembangannya), PT. RajaGrafindo Persada
- Kaloh. J. Dr., 2009, Kepemimpinan Kepala Daerah, Sinar Grafika

- Subarsono, AG. 2011, Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori dan Aplikasi), Pustaka Pelajar
- Ali Faried, 2011, Teori dan Konsep Administrasi, PT. Raja Grafindo Persada
- Dwiyanto, A., dkk. 2003, Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- KPK RI, 2008, Optimalisasi Pelayanan Publik, Laporan Tahunan KPK 2008, Jakarta, KPK
- Suradinata, Ermaya, 2002, Manajemen Pemerintahan dalam Ilmu Pemerintahan, Video data, Jakarta
- Handayaningrat, Soewarno, 1986, Pengantar Studi Ilmu Admnistrasi dan managemen, Jakarta, Gunung Agung
- Ida, Laode, 2000, Otonomi Daerah, Demokrasi Lokal dan Clean Goerment, Jakarta, Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK)
- Kaho, Josef Riwu, Drs. MPA, 1997, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaranya, Jakarta, Grafindo Persada
- Hidayat, Syarif, Dr.,2000, Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke Depan, Jakarta, Pusaka Quantum
- Wahjono, Padmo, 1991, Masalah-Masalah Aktual Ketatanegaraan, Jakarta, Yayasan Djoko Soetono, S.H.,
- Jymly, Asshidiqqie, 2003, Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Ke Empat, Jakarta, Yarsif Watampone
- Hadjon, Philipus M. 1995, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, Yogyakarta, UGM Press
- Undang-Undang Dasar NegaraiRepublik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaran Pemerintahan yang bersih dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana korupsi
- Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
- Undang-undangNomor 15 tahun 2006 tentang BPK
- Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
- Undang-undangNomor 11 Tahun 2002 tentangPembentukan Kabupaten Mamasa dan Kota Palopo di Propinsi Sulawesi Selatan
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai
- Kepmendagri Nomor 130-67 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten Kota Peraturan Daerah Kota Palopo Nomor 04 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Inspektorat, Dinas, Badan, dan Kantor Daerah Kota Palopo

Peraturan Daerah Kota Palopo Nomor 12  
Tahun 2008 Tentang Rencana  
Pembangunan Jangka  
Menengah Daerah Tahun 2008 –  
2013

Peraturan Daerah Nomor 05 Tahun 2008  
tentang Tranparansi dan  
partisipasi masyarakat dalam  
kebijakan public

Peraturan Walikota Palopo Nomor 48  
Tahun 2009 tentang  
Mekanisme/Prosedur Biaya,  
Persyaratan dan Waktu Proses  
Perizinan pada Kantor  
Pelayanan Terpadu Kota Palopo

Peraturan Walikota Palopo Nomor 47  
Tahun 2009 tentang  
Penyelenggaraan Pelayanan  
Perizinan pada Kantor  
Pelayanan Terpadu Kota Palopo.

Peraturan Daerah Nomor 03 Tahun 2005  
Tentang Pembentukan  
Pemerintahan Kecamatan dan  
Kelurahan Kota Palopo