

## **GOOD GOVERNANCE DAN IMPLEMENTASI SUPREMASI HUKUM DI PROVINSI SULAWESI UTARA<sup>1</sup>**

Oleh: Refly Umbas<sup>2</sup>

### **ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui apa yang telah dicapai dalam pelaksanaan PPS khususnya prioritas pertama, yaitu: Supremasi Hukum dan Kepemerintahan yang Baik (*good governance*), selama kurun waktu 2 (dua) tahun pertama belakangan ini (tahun 2000-2003). Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normative, disimpulkan: 1. Esensi atau substansi konsep Supremasi Hukum dan Kepemerintahan yang Baik yang diperkenalkan lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia, UNDP, dan lain sebagainya, secara eksplisit belum tergambar komprehensif dalam rumusan pada naskah-naskah perencanaan program pembangunan di Sulawesi Utara. 2. Masih banyak program dan kegiatan yang belum dilaksanakan pada dua tahun awal (2000 - 2001). Di samping itu cukup banyak materi dalam program dan kegiatan yang tumpang tindih satu dengan yang lain dan ada pula program/kegiatan yang masih menjadi kewenangan Pusat tetapi sudah dirumuskan sebagai rencana program dan kegiatan dalam pembangunan di Sulawesi Utara.

**Kata kunci:** *Good governance*, implementasi, supremasi hukum

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Upaya perencanaan program pemerintah Provinsi Sulawesi Utara telah didokumentasikan ke dalam perencanaan Pemerintah Daerah yang sekaligus dijadikan dasar dan pedoman pelaksanaan pembangunan yaitu:

- 1) Pola Dasar Pembangunan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2000-2005 yang dimuat dalam Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2000.
- 2) Program Pembangunan Daerah (PROPEDA) Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2001-2005; dan

- 3) Perencanaan Strategi Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2001-2005.

Dari ketiga dokumen perencanaan di atas dirumuskanlah program pembangunan jangka pendek (tahunan) dan jangka menengah (lima tahunan) yang dapat dibedakan atas:

- 1) Program-program Prioritas Pembangunan Sulawesi Utara (PPS)
- 2) Program-program penunjang, dan
- 3) Program-program khusus

Dalam program-program Prioritas Pembangunan Sulawesi Utara (PPS) sebagai titik berat pelaksanaan pembangunan beberapa bidang yang terpilih adalah:

- 1) Supremasi hukum dan Kepemerintahan yang baik (*good governance*);
- 2) Pendidikan bermutu;
- 3) Pengembangan Teknologi dan Lingkungan Hidup;
- 4) Agribisnis, Agroindustri dan Perdagangan Internasional;
- 5) Kebaharian dan Perikanan; serta
- 6) Pariwisata.

Penelitian evaluatif ini berupaya untuk mengetahui apa yang telah dicapai dalam pelaksanaan PPS khususnya prioritas pertama, yaitu: Supremasi Hukum dan Kepemerintahan yang Baik (*good governance*), selama kurun waktu 2 (dua) tahun pertama belakangan ini (tahun 2000-2003).

### **B. METODE PENELITIAN**

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dikatakan bahwa penelitian ini bersifat evaluatif yang terkait dengan perencanaan program dan kegiatan Supremasi Hukum dan Kepemimpinan yang Baik yang telah direncanakan selama kurun waktu 5 (lima) tahun khususnya selang 2 (dua) tahun terakhir.

Dalam mengevaluasi kebijakan, program, dan kegiatan selama kurun waktu 2000 - 2002, penelitian menggunakan data berupa pelaksanaan ketiga aspek tersebut di lapangan serta apa saja yang telah dilakukan pemerintah (eksekutif) selama itu. Di samping itu, diamati pula bagaimana hasil yang telah dicapai dalam pelaksanaannya.

Selain data primer, penelitian ini juga menggunakan data sekunder sebagaimana yang telah tertuang dalam berbagai dokumen perencanaan (Pola Dasar, Program

<sup>1</sup> Artikel.

<sup>2</sup> Dosen pada Fakultas Hukum Unsrat. S1 Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Unsrat, S2 pada Pascasarjana Unsrat.

Pembangunan Daerah, dan Rencana Strategik Provinsi Sulawesi Utara).

Pembahasan dan analisis penelitian ini dilakukan secara kualitatif berdasarkan pengamatan yang berlangsung di lapangan terutama pengaruh pelaksanaan kebijakan, program, dan kegiatan kepada masyarakat.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Program Supremasi Hukum 2000 - 2003 di Sulawesi Utara

#### a. Program/Kegiatan Penyuluhan dan Penerangan Hukum

Berdasarkan program Penyuluhan dan Penerangan Hukum telah dilakukan kegiatan penyuluhan hukum terpadu mengenai produk-produk hukum Pusat/Daerah sebagai upaya untuk menyebarluaskan pemahaman (Sosialisasi) materi hukum baik itu produk nasional seperti UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya serta produk daerah dalam bentuk Peraturan Daerah. Dalam praktek tampak bahwa kuantitas penyuluhan hukum tidak serta-merta berpengaruh signifikan pada persentase pelanggaran hukum di masyarakat Sulawesi Utara. Meskipun demikian demi rasa keadilan masyarakat, sosialisasi peraturan perundang-undangan tetap merupakan usaha positif.

Peningkatan kesadaran hukum masyarakat harus dilakukan secara komprehensif termasuk melakukan pencegahan pengedaran minuman beralkohol secara bebas atau melakukan razia senjata tajam sebagai alat yang banyak digunakan dalam tindak kejahatan. Demikian pula pelanggaran dan penyimpangan aparat birokrasi dalam setiap pengambilan keputusan atau kebijakan Pemerintah Daerah harus dilakukan sesuai aturan yang berlaku. Yang penting bahwa dimensi fungsi hukum sebagai aturan yang berlaku. Yang penting bahwa dimensi fungsi hukum sebagai alat control masyarakat (*social control*) dan hukum sebagai sarana untuk merekayasa masyarakat (*law as a tool of social engineering*) seperti kata Roscoe

Pound harus tetap dipertahankan (Soerjono Soekanto, 1984: 30).

Penegakan supremasi hukum pada penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kenyataannya (*das sein*) belum sebagaimana seharusnya (*das sollen*). Adanya sengketa di Pengadilan (Umum atau Tata Usaha Negara) yang mengalahkan pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah (Data ini disampaikan Kepala Kejaksaan Tinggi Prov. Sulawesi Utara dan acara Gelar Evaluasi dan Revitalisasi Program Pembangunan Sulawesi Utara, 2000) membuktikan telah terjadi perbuatan melanggar hukum dalam mengeluarkan keputusan. Demikian pula berbagai kebijakan Pemerintah Daerah yang kontroversial dan banyak disoroti anggota masyarakat belakangan ini menunjukkan bahwa hukum serta keadilan masyarakat tergoncang oleh kebijakan demikian.

#### b. Program/Kegiatan pada Pendidikan Khusus Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS)

Program Pendidikan khusus bagi PPNS belum satu pun rencana program dan rencana kegiatan yang direalisasikan. Ini berarti bahwa program ini belum mendapatkan alokasi dana pada Tahun Anggaran (TA) 2000 dan 2001 meskipun program tersebut merupakan bagian daripada Supremasi Hukum yang menjadi salah satu prioritas pembangunan.

#### c. Program/Kegiatan Fasilitas/Penyelesaian Sengketa Hukum

Program fasilitas/penyelesaian Sengketa Hukum yang bertujuan menyelesaikan berbagai masalah hukum yang diajukan masyarakat maupun aparat di lingkungan Pemda Provinsi memperlihatkan berbagai kegiatan selang 2000 - 2001. Pertama, melakukan rembukan, kajian, dan pembahasan bersama Tim Asistensi Kelompok Kerja (Pokja) Forum Komunikasi Hukum. Kedua, menyelesaikan permasalahan yang diajukan ke Pemda Provinsi misalnya: tahun 2000 sebanyak 85 masalah (tidak ada kata berapa yang sudah diselesaikan

dan berapa yang belum). Tahun 2001, 94 masalah yang terselesaikan 53 masalah, sisanya sedang dalam penyelesaian. Kegiatan dalam program ini belum berhasil dengan baik karena untuk tahun 2000 tidak diketahui berapa persen kasus yang diselesaikan sebab tidak tersedia data penyelesaian sengketa. Demikian pula pada tahun 2001 masih banyak sengketa (sekitar 59 %) yang belum terselesaikan.

## 2. Program/Kegiatan Pemerintahan yang Baik (*Good governance*) 2000-2001

### a. Program/Kegiatan Peningkatan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih, Berwibawa, dan Bertanggung Jawab

Pada program ini direncanakan untuk dilaksanakan selama kurun waktu lima tahun, yaitu pengembangan system informasi dan pengawasan secara transparan dan akuntabel.

Sistem informasi dan pengawasan internal yang transparan secara terbatas telah dilaksanakan selama ini. Masalahnya bahwa system informasi secara transparan yang terkait dengan kebijakan publik tidak memiliki akses yang cukup untuk mengetahui keputusan-keputusan publik yang terkait dengan kepentingan masyarakat. Contoh, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang selama ini menjadi kebijakan publik tidak pernah disosialisasikan dan tidak terbuka akses bagi masyarakat untuk mengetahuinya. Padahal partisipasi masyarakat (Sulawesi Utara) dalam setiap kebijakan publik seperti pembangunan dan pemerintahan menjadi syarat utama terciptanya *good governance*. Karena akuntabilitas kebijakan publik dapat mungkin berjalan baik apabila penyelenggaraan pemerintahan tidak transparan.

Sistem informasi dan pengawasan secara transparan dan akuntabel belum dikembangkan secara konseptual. Kegiatan yang dilakukan sebatas pada sosialisasi PP No. 20 tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peningkatan kualitas informasi dan sistem pengawasan, perencanaan, pengendalian, dan pelaporan sebagai suatu kegiatan direalisasikan dengan cara mengadakan penataran auditor oleh Badan Pengawas juga di bidang perencanaan, pengendalian, dan pelaporan. Walaupun demikian secara jujur diakui bahwa Pemerintah Provinsi bekerjasama dengan BPKP. Untuk hal yang sama dilaksanakan juga di bidang perencanaan, pengendalian, dan pelaporan. Walaupun demikian secara jujur diakui bahwa Pemerintah Provinsi belum mengadakan semua kebutuhan tenaga professional di setiap jenjang keahlian yang ada seperti tenaga fungsional di bidang pengawas (auditor), perencanaan, dan lain sebagainya.

Kegiatan lain yang direncanakan seperti penegakan etika dan moral, disiplin PNS (diwujudkan dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur tentang Disiplin Jam Kerja) dan sosialisasi visi, misi, program serta strategi kebijakan pemerintah daerah kepada masyarakat telah dilaksanakan, walaupun belum optimal seperti peningkatan disiplin dan kinerja pegawai perlu ditingkatkan terus dari waktu ke waktu.

### b. Program/Kegiatan Rekrutmen Birokrasi yang Transparan, Akuntabilitas, dan Profesional

Dalam program ini dirumuskan tujuan yaitu mewujudkan sistem rekrutmen birokrasi penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang demokratis, transparan, akuntabilitas, dan professional. Sedangkan sasaran program adalah mewujudkan transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme dalam perekrutan birokrasi Pemerintah Daerah.

Kegiatan program meliputi pelaksanaan diklat, penegakan disiplin, pembinaan etika dan moral aparatur penyelenggaraan pemerintah, dan penghilangan praktek KKN dan primordialisme.

Apabila mencermati formulasi kegiatan yang direncanakan, tampaknya tidak

sinkron dengan program, tujuan dan sasaran yang ditetapkan.

**c. Program/Kegiatan Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik**

Program ini bertujuan meningkatkan kualitas pelayanan publik di berbagai bidang pemerintahan dan pembangunan terutama unit-unit kerja pemerintah daerah otonomi sarannya adalah menciptakan pelayanan publik yang lebih cepat, tetap dan memuaskan di semua tingkat pemerintahan di daerah.

Kegiatan program meliputi pengalihan fungsi sebagian pelayanan publik kepada swasta dan LSM, penyusunan standar pelayanan publik, pengembangan indeks tingkat kepuasan masyarakat sebagai tolak ukur pelayanan publik, deregulasi dan debirokratisasi keputusan-keputusan ekonomi yang sehat dan optimal, pembagian kerja yang adil, transparan, bertanggung jawab, dan mengutamakan pelayanan umum dengan pelayanan prima.

Pengalihan sebagian pelayanan publik kepada masyarakat telah dicoba di bidang olahraga dengan menghilangkan Dinas Olahraga sebagai organisasi perangkat daerah di Sulawesi Utara. Juga sebagian urusan pariwisata diserahkan di Badan Promosi Pariwisata Sulawesi Utara. Sedang mengenai Standar Pelayanan Minimal (SPM) sebagai pedoman dalam pelayanan cepat, tepat, dan memuaskan bagi publik hingga kini belum disusun. Dan pula hingga kini hamper semua instansi di lingkungan Pemerintah Provinsi belum merumuskan Standar Operasional Prosedur (SOP) di instansinya masing-masing. Penyusunan SOP diharapkan dapat dilakukan bersamaan dengan atau nantinya terintegrasi dengan SPM.

Mengenai deregulasi dan debirokratisasi keputusan-keputusan ekonomi belum berjalan.

**d. Program/Kegiatan Pembinaan Mengal dan Moral Aparatur Pemerintah Daerah**

Baru dilakukan pada relokasi PNS terutama ke Provinsi Gorontalo melalui

pengisian daftar/list yang diedarkan. System rekrutmen PNS belum dilakukan penyempurnaan karena ketentuan-ketentuan rekrutmen masih sesuai dengan rasa keadilan masyarakat.

Perumusan sistem penggajian masih menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Penetapan kegiatan ini tidak sesuai dengan kewenangan Daerah sehingga perlu dihilangkan dalam Propeda Sulawesi Utara.

**e. Program/Kegiatan Peningkatan Kualitas Pendidikan dan Pelatihan PNS**

Hingga saat ini kerjasama yang dilakukan dengan UGM, IIP Jakarta, Unhas, IPB, Stikom Manado, Unsrat Manado dan beberapa perguruan tinggi lain belum dimanfaatkan secara optimal.

Penyempurnaan sistem pendidikan dan pelatihan (diklat) belum dilaksanakan. Penciptaan aparatur yang berkualitas dan professional dilakukan dengan meningkatkan jenjang pendidikan, mengikutkan dalam pendidikan penjenjangan dan kursus-kursus lain sesuai dengan bidang tugas kerja sehari-hari.

**f. Program/Kegiatan Analisis dan Pertimbangan Jabatan di Lingkungan Pemerintahan Provinsi**

Penyempurnaan kualitas sistem pendidikan penjenjangan sebagaimana yang diharapkan hingga kini belum dilaksanakan dan masih seperti sebelumnya.

Penganalisisan jabatan (anjab) aparatur sejak tahun 2000 akhir dan awal 2002 ini telah dilaksanakan bersamaan dengan evaluasi struktur oleh Tim Evaluasi Organisasi Perangkat Daerah. Sementara itu mengenai penempatan pejabat Pemerintah Daerah. Sementara itu mengenai penempatan pejabat Pemerintah Daerah. Sementara itu mengenai penempatan pejabat Pemerintah Daerah sesuai profesi, karier, prestasi, dan kepribadian terpuji yang dalam hal ini dilakukan oleh Baperjakat masih biasanya menyisahkan penilaian yang kurang memuaskan dan dianggap

sebagai sarat dengan muatan kepentingan (terutama untuk jabatan-jabatan kunci).

Peningkatan kualitas dan profesionalisme Dewan Pertimbangan Jabatan merupakan salah satu kegiatan yang belum tersentuh dalam dua tahun terakhir ini.

**g. Program/Kegiatan Pengawasan Melekat Aparatur Pemerintah Daerah**

Kegiatan program ini terdiri atas:

- Kegiatan peningkatan kualitas pemeriksaan para pejabat daerah, hingga kini masih di Pusat, namun di daerah telah disusun perwakilannya (sebagian anggotanya PNS dari Unsrat). Kegiatan ini pun belum berjalan baik dan lancar karena masih diperdebatkan apakah misalnya anggota DPRD Provinsi dianggap penyelenggara Negara sehingga harus tunduk pada UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN.
- Mengenai pengawasan kinerja dan implementasi kinerja aparatur selama ini pada umumnya berlangsung cukup baik dengan pengawasan melekat sehingga penyimpangan yang terjadi dapat diungkapkan. Kasus-kasus menonjol hingga kini memang belum terselesaikan, karena itu masyarakat bertanya-tanya kapan proses itu dapat diselesaikan.

**h. Program/Kegiatan Perwujudan Kawasan Perkotaan Baru sebagai Bagian Dari Dua Daerah Pemerintahan yang Bersangkutan**

Kegiatan pada program ini tidak relevan dengan kewenangan daerah khususnya Provinsi Sulawesi Utara.

**PENUTUP**

**a. Kesimpulan**

Dari data dan analisis di atas, berikut ini dirumuskan beberapa kesimpulan seperti:

- (1) Esensi atau substansi konsep Supremasi Hukum dan Kepemerintahan yang Baik yang diperkenalkan lembaga-lembaga internasional seperti Bank Dunia, UNDP,

dan lain sebagainya, secara eksplisit belum tergambar komprehensif dalam rumusan pada naskah-naskah perencanaan program pembangunan di Sulawesi Utara.

- (2) Masih banyak program dan kegiatan yang belum dilaksanakan pada dua tahun awal (2000 - 2001). Di samping itu cukup banyak materi dalam program dan kegiatan yang tumpang tindih satu dengan yang lain dan ada pula program/kegiatan yang masih menjadi kewenangan Pusat tetapi sudah dirumuskan sebagai rencana program dan kegiatan dalam pembangunan di Sulawesi Utara.

**b. Saran-saran**

- (1) Mutlak untuk mengutamakan proses administrasi pemerintah yang dilandasi oleh hukum secara konsisten dalam setiap pengambilan keputusan/kebijakan, dan tidak mengubahnya menjadi proses politik yang sarat dengan muatan politik.
- (2) Peningkatan kualitas sumberdaya manusia dalam rangka meningkatkan mutu produk hukum Daerah perlu dilakukan dengan cara penataran atau kursus singkat (*short course*) tentang *legal drafting* sekurang-kurangnya 3 (tiga) kali dalam setahun.
- (3) Biro hukum idealnya, harus mampu menyusun konsep rancangan peraturan daerah, keputusan, dan instruksi kepala daerah atau wakil kepada daerah, yang didukung oleh kemampuan pemahaman yang baik mengenai seluk-beluk hukum dan peraturan perundang-undangan dan bidang-bidang lain yang akan dijadikan materi hukum daerah.
- (4) Dengan mengacu pada UU No. 22 Tahun 1999 yang antara lain mengedepankan keanekaragaman budaya, maka penelitian terhadap hukum adapt yang masih berlaku dan berkembang di masyarakat perlu digalakkan dan ditingkatkan, agar dapat dijadikan bahan yang mempercayakan produk hukum daerah di tahun mendatang sesuai dengan rasa keadilan masyarakat Sulawesi Utara.

- (5) Perlu upaya yang sungguh-sungguh untuk menyelesaikan persoalan atau sengketa hukum yang dihadapi termasuk menghindari terbitnya keputusan-keputusan yang merugikan pihak lain yang dapat berakibat digugatnya Pemerintahan Daerah ke Pengadilan Umum atau Peradilan Tata Usaha Negara.
- (6) Dalam rangka mewujudkan Kepemimpinan yang baik, maka setiap kebijakan publik perlu disosialisasikan/diinformasikan seluas-luasnya kepada masyarakat agar prinsip transparansi dan akuntabilitas dapat dipahami sebanyak mungkin anggota masyarakat.

Program Pembangunan Daerah (PROPEDA) Provinsi Sulawesi Utara, 2001-2005.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Dicey, A. V. 1885. *An Introduction to the Study of Law of the Constitution*. Macmillan, London.
- Endralin, J. S. 1997. *The New Local Governance and Capacity Building: A Strategic Approach Regional Development Studies*. Vo. 3.
- Indroharto, 1991. *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Sinar Harapan. Jakarta.
- Mann, Richard 1999. *Memperjuangkan Demokrasi di Indonesia*. Handal Niaga Pustaka. Jakarta.
- Soerjono Soekanto. 1999. *Memperjuangkan Demokrasi di Indonesia*. Handal Niaga Pustaka. Jakarta.
- Sri Soemantri. 1987. *Pembangunan Hukum Nasional dan Perspektif Kebijakan*. Makalah pada Pra Seminar Identitas Hukum Nasional di Fakultas Hukum UII. Yogyakarta, tanggal 19-21 Oktober 1987.

#### Sumber Lain:

- Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta.
- Perda No. 7 Tahun 2000 tentang *Pola Dasar Pembangunan Daerah Provinsi Tahun 2000 - 2001*.