

## DESENTRALISASI DAN KERJASAMA PEMERINTAH - SWASTA

Oleh : Priyatno Harsastro

### Abstract

*The vast shifting map of local agencies makes it impossible to treat local government as a single organisation. The externalization of many services, the centralization of others, make local government is only one actor among a network of agencies in a modern-network society. Partnership between local government and private entities is seen as positive, even essential. In Municipality this kind of partnership is the result of a focus on outcomes. Partnership is seen as a vehicle to create mutual trust as well as learning. There have been many progress in innovation of development program, corporate focus, investment in training and leadership development as well as cultural change. However, while progress is being made, the obstacle are still formidable.*

**Key words:** Governance, modern-network society, and Public-Private Partnership

### PENDAHULUAN

Dalam sepuluh tahun terakhir di Indonesia pelaksanaan otonomi daerah paska 1999, telah mengubah wajah penyelenggaraan pemerintahan daerah. Transformasi politik telah mengubah secara radikal bagaimana pemerintah daerah menjalankan fungsinya. Pemerintah kabupaten dan kota yang pada masa Orde Baru terjepit dalam kesempitan wewenang otonomi yang tersentralisasi, melalui dua UU otonomi daerah (UU No.22/1999 dan UU No.34/2004), mendapatkan keleluasaan bertindak. Mereka mendapatkan kewenangan yang luas untuk mengatur rumah tangganya sendiri, kecuali bidang politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Banyak studi dilakukan untuk menakar hasil pelaksanaan otonomi daerah yang menggambarkan kegagalan (*bad practices*) maupun keberhasilan (*good practices*) penyelenggaraan otonomi daerah.

Kegagalan (*bad practices*) yang paling menonjol dapat ditelisik dari banyaknya pemerintah kabupaten dan kota yang memungut pajak dan retribusi tanpa mempertimbangkan implikasinya terhadap perkembangan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Kinerja birokrasi yang masih kurang baik, kinerja lembaga legislative kurang memuaskan, penegakan hukum yang kedodoran, penanggulangan kemiskinan yang tidak optimal serta proses demokratisasi yang kurang berkembang, merupakan kegagalan yang banyak menodai semangat otonomi daerah (lihat IRDA, GDS dll). Studi tentang kegagalan birokrasi karena ketidakmampuan birokrasi menterjemahkan secara konkret terhadap visi kepemimpinan bupati, telah banyak ditulis. Studi

semacam ini menemukan bahwa birokrasi daerah lebih banyak menghabiskan ketimbang menghasilkan. Sekitar 60% hingga 70% anggaran daerah (APBD) dibelanjakan oleh birokrasi. Studi ini juga mengungkap sikap birokrasi yang lebih sibuk berpikir tentang kesejahteraan sendiri ketimbang berpikir tentang pelayanan publik.

Keberhasilan (*good practices*) pelaksanaan otonomi daerah telah dengan sangat baik dipetakan oleh Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP). Dengan menggunakan konsep sistem monitoring dan evaluasi komparatif (simonev-komparatif) JPIP memetakan berbagai inovasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota di bidang ekonomi, politik dan pelayanan publik di Jawa Timur, DIY dan Jawa Tengah (JPIP, 2006:28; 2007:29). Karya yang lebih analitis dalam menjelaskan kondisi atau faktor-faktor yang menjadi penyebab ada tidaknya inovasi yang dikembangkan di daerah dilakukan dengan mencermati kapasitas manajemen kewirausahaan Pemerintah Daerah (Fadel Muhammad, 2008:109). Disamping itu berbagai program juga telah dibangun untuk mengembangkan pemerintahan yang baik melalui berbagai inovasi. Upaya semacam ini misalnya dilakukan oleh banyak lembaga internasional seperti LGSP (*Local Government Support Program*) yang dibiayai oleh USAID.

Namun masih ada yang terlewat dari pengamatan para ahli pemerintah Daerah, yaitu tidak ada studi yang berusaha memetakan dan memahami bagaimana upaya pemerintah lokal untuk memajukan daerahnya dengan melakukan kerjasama dengan pihak swasta. Studi yang dilakukan oleh *Indonesian Rapid Decentralization Appraisal* (Nov 2001-Feb 2002:200) di 13 kabupaten/kota memperlihatkan peningkatan

partisipasi warga dan pengembangan transparansi serta akuntabilitas publik. Meskipun studi ini sangat bermanfaat dalam menerangkan proses demokratisasi lokal, studi ini tidak memberi cukup sinyal tentang bagaimana transparansi dan akuntabilitas publik yang meningkat tersebut mampu menarik sektor privat untuk ikut berpartisipasi dalam pengembangan ekonomi lokal.

Kegagalan sejumlah kebijakan pemerintah di Indonesia pada dekade 1980-an dan 1990-an menjadi sumber utama ketidakpercayaan pada kapabilitas pemerintah untuk dapat memenuhi tujuannya dan pengaruhnya terhadap pertumbuhan sosial. Selain itu pemerintah juga mengabaikan ketergantungan pemerintah terhadap lingkungannya dan terhadap aktor lain, dan cenderung menjadi aktor tunggal. Kemunculan konsep *Governance* merupakan suatu jawaban akan kelemahan tersebut. *Governance* sendiri berarti merupakan suatu konsensus untuk menjembatani perbedaan kepentingan dan membangun sinergi diantara *stakeholders* dalam suatu negara, wilayah atau daerah/lokal (Pratikno, 2005: 236). Maka dari itu aktor negara, privat, dan masyarakat berkerja dalam jejaring yang relevan, dan peran negara tidak lagi bersifat regulatif tetapi hanya sebagai fasilitator. Dalam konteks inilah disadari bahwa *governance* hanya bisa dibangun dengan melibatkan aktor non negara yang seluas-luasnya dan membatasi peran negara. Pertanyaan yang perlu dijelaskan lebih lanjut adalah “bagaimana pemerintah kota menggalang konsensus dan sinergi dengan sektor privat dalam pengembangan potensi lokal?”

### PEMBAHASAN

Perubahan dari pandangan pemerintah lokal tradisional menjadi suatu jaringan yang lebih kompleks dalam tata pemerintahan lokal (*local governance*) menjadi bagian dari strategi yang lebih luas dalam mengatasi keterbatasan gerak pemerintah lokal. Pemerintah lokal tidak bisa lagi bekerja terisolasi dari aktor-aktor lain dalam lingkungan yang lebih luas, baik pemerintah lokal yang lain, pemerintah nasional, aktor privat maupun aktor kemasyarakatan (*Civil Society Organization*). Dalam pandangan Rhodes (1996:652-653) konsep *governance* menegaskan keharusan adanya perubahan proses, metode dan capaian tatapemerintahan.

Pada saat yang sama angin pergantian pola administrasi pemerintahan telah meletakkan peran aktor swasta sebagai kekuatan yang menggantikan kekosongan kekuasaan yang ditinggalkan aktor

pemerintahan. Doktrin *New Public Management (NPM)* dan *Reinventing Government* didasarkan pengalaman reformasi pemerintahan di Amerika, Eropa dan New Zealand, yang dipasarkan melalui kebijakan Bank Dunia ke negara-negara berkembang. *New Public Management* dari satu sisi dianggap sebagai upaya pembebasan manajemen pemerintahan dari konservatisme administrasi klasik dengan jalan memasukkan cara bekerja sektor swasta ke dalam sektor pemerintahan. Dengan demikian sejalan dengan pandangan Osborn dan Gaebler (1993:109), NPM mengubah perspektif kerja pemerintah menjadi sejajar dengan sektor swasta (Denhardt dan Denhardt, 2003:207). *New Public Management* bekerja dengan dipandu oleh 5 hal penting, yaitu: (1) sistem desentralisasi yang dimaksudkan untuk mendekatkan pengambilan keputusan kepada masyarakat yang akan dilayani; (2) privatisasi yang dimaksudkan untuk mentransfer alokasi barang dan jasa dari pemerintah ke sektor swasta; (3) *downsizing* dilakukan dengan pengurangan dan penyederhanaan jumlah serta ruang lingkup organisasi dan struktur pemerintahan; (4) debirokratisasi dijalankan dengan melakukan restrukturisasi birokrasi pemerintahan yang akan lebih menekankan kepada hasil daripada proses, dan (5) manajerialisme yang merupakan pengadopsian cara kerja swasta pada organisasi pemerintahan.

Dalam perkembangannya konsep NPM mendapatkan kritikan karena terlalu berorientasi pada *profit-taking* dalam manajemen pemerintahan. Menurut para pengkritik ini seharusnya lebih menekankan kepada pemberian *service* yang baik kepada masyarakat dari kalangan manapun (prinsip demokrasi pada pelayanan publik) dan tidak melakukan diskriminasi pelayanan (*user-pay*), karena pemerintah tidak berhadapan dengan pelanggan (*customers*) tapi warga (*citizen*). Cara pandang seperti ini muncul sebagai antidote NPM yang disebut dengan *New Public Service (NPS)*.

Bagaimana konsep *governance*, NPM dan NPS (*New Public Service*) sejalan dan sepengiringan dalam pelaksanaan pemerintahan lokal? Ini dapat dipahami dengan munculnya peran dan hubungan yang baru diantara sektor pemerintahan dan sektor-sektor yang lain. *New Public Management* dan *New Public Service* memberikan *frame* yang menyediakan konteks bagi kerja dari birokrasi pemerintahan. Dengan *frame* ini konsep *governance* menjadi tidak lagi bersifat utopis tapi operasional. Perubahan-perubahan perilaku dan cara kerja birokrasi mengantarkan kepada, (1) hubungan diantara

pemerintah dan aktor lain tidak lagi dikontrol dari atas, tetapi selalu mengacu kepada negosiasi dari semua pihak; (2) manajer pemerintahan lebih terpacu untuk bekerja sama ke dalam maupun ke luar. Ke dalam dengan orang-orang pemerintahan sendiri, ke luar dengan aktor-aktor lain yang relevan; (3) Manajer pemerintahan menyadari pentingnya memahami perubahan konteks kerja di dalam organisasi dan kemitraan baru serta hubungan jaringan dengan organisasi lain (Goss, 2001:3-4).

### Otonomi Daerah Dan Peningkatan Partisipasi

Sejak tahun 1990an di kebanyakan negara di dunia telah terjadi transfer kekuasaan, sumber daya, dan tanggungjawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal. Argumen yang mendukung proses desentralisasi ini mulai dari tuntutan keterbukaan politik, peningkatan efisiensi dalam pengelolaan pembangunan sampai kebutuhan untuk memperkuat pemerintah lokal, peningkatan partisipasi dan kewarganegaraan (Crook dan Manor, 2000:187). Desentralisasi dan *Governance* merupakan kombinasi yang tak dapat dipisahkan dalam menghubungkan warga masyarakat dan negara tempat mereka mengais kehidupan; hubungan ini bersifat krusial pada level lokal, sehingga hubungan ini memiliki efek yang positif terhadap proses pembangunan (Archer, 1994:29).

Penelitian yang dilakukan Siti Zuhro, dkk. (2009a:8) menemukan bahwa desentralisasi politik yang dilakukan sejak tahun 1999 di Indonesia memberikan tempat yang tepat bagi bangkit-kembangnya lembaga-lembaga lokal seperti nagari, subak dll, yang menghirup kesegaran alami seperti ikan dikembalikan ke sungai kehidupan. Ini menjelaskan fenomena peningkatan partisipasi masyarakat, baik dalam proses pembuatan, maupun dalam mempengaruhi kebijakan publik. Secara kuantitatif peningkatan aktivitas publik ini dapat dipahami dengan melihat peningkatan jumlah *CSO (Civil Society Organization)* dari sekitar 10.000 pada tahun 1999 menjadi dua kali lipatnya setahun kemudian (Zuhro dkk, 2009b:7).

Desentralisasi politik juga membuat aktor politik lokal yang di masa Orde Baru tertutup halimun, tidak lagi memainkan peran pembantu dalam drama politik Indonesia, tapi muncul sebagai aktor-aktor utama dalam khalayaknya, yang diperhitungkan, bahkan oleh aktor politik nasional. Ada pandangan bahwa kiprah aktor-aktor lokal ini sekedar membantu proses reorganisasi kekuasaan dari kelompok oligarki (Priyono dan Adi Prasetyo, 2003:89; Hadiz,

2004:109). Penelitian lain menemukan munculnya fenomena kebangkitan kembali kekuatan lokal lama ataupun kekuatan personal yang bersandar kepada aktivitas *coercion* (Dwipayana, 2004:78; Savirani, 2006:90). Konsep *local bossism* pada awalnya dikemukakan oleh John T. Sidel (1999:90). Menurutnya negara yang “kuat” telah memfasilitasi munculnya orang-orang kuat di daerah. Orang-orang kuat daerah ini menjadi broker dari kekuatan pusat dalam mencengkeram daerah secara ekonomi-politik dan sosial. Munculnya *local bossism* sebagai *predatory power broker* merupakan kejadian umum dalam proses perubahan sosial-politik (dari negara). Apapun interpretasinya, *Local bossism* yang dimaksudkan Hadiz sebagai sekedar alat kekuatan oligarki, atau penguasa lokal bagi Savirani, semuanya menunjuk peran *predatory* dari elite lokal dalam menguasai sumberdaya lokal, baik ekonomi, sosial maupun politik.

Meskipun sisi “gelap” desentralisasi politik di Indonesia terungkap dengan jelas dari penelitian-penelitian di atas, terbukanya ruang partisipasi juga memberikan pesan bagi manajer publik untuk memanfaatkan *the unlevelled playing field* demi kemaslahatan masyarakat. Sejak Lasswell mengemukakan definisi politik sebagai *who gets what, when and how?* Pembelajar politik makin menyadari bahwa arena politik tidak akan pernah *levelled* (seimbang/fair). Selalu ada aktor yang menduduki posisi yang menguntungkan di satu sisi, dan di sisi yang lain ada aktor yang berada dalam posisi yang tidak menguntungkan. Pandangan seperti ini makin kuat dengan kelahiran kembali paradigma kelembagaan, *the new institutionalism*, dalam ilmu sosial. Daerah-daerah seperti Surakarta, Jember, Blitar, Banjarnegara dll menjadi daerah-daerah yang meraih prestasi dalam pencapaian inovasi pemerintahan. Studi yang dilakukan oleh Fadel Muhammad (2008:87) menerangkan keberhasilan Gorontalo dalam “mewirauasakan” birokrasi. Penerapan NPM dalam manajemen pemerintahan daerah, menurut Fadel, telah mengantarkan kepada efisiensi dan kinerja birokrasi yang tinggi. Tanpa perlu menyebut peran aktor, dengan membaca disertai ini pembaca dapat dengan cepat menemukan peran penting pemimpin lokal dalam memajukan daerahnya.

Kalau studi-studi yang dibahas di atas memperlakukan aktor politik sebagai pencari kekuasaan (apakah untuk dirinya sendiri atau untuk kebaikan masyarakat), dimanakah peran kekuatan bisnis sebagai kekuatan *non-state* utama dalam kajian politik? Berkenaan dengan dipakainya konsep *governance* dalam

menjalankan pemerintahan lokal, konsep publik dan privat tidak semestinya diperlakukan dalam bejana yang terpisah satu dengan yang lain. Sinergi diantara keduanya merupakan pemaduan kekuatan yang akan menghasilkan energi yang luarbiasa kuat untuk meningkatkan efisiensi dan kesejahteraan masyarakat. Keberhasilan Gorontalo di bawah kepemimpinan Fadel Muhammad membuka celah bagi pemikiran yang lebih serius akan perlunya kerjasama diantara kekuatan publik dan privat, serta masyarakat.

### **Kerjasama Pemerintah dan Swasta Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik**

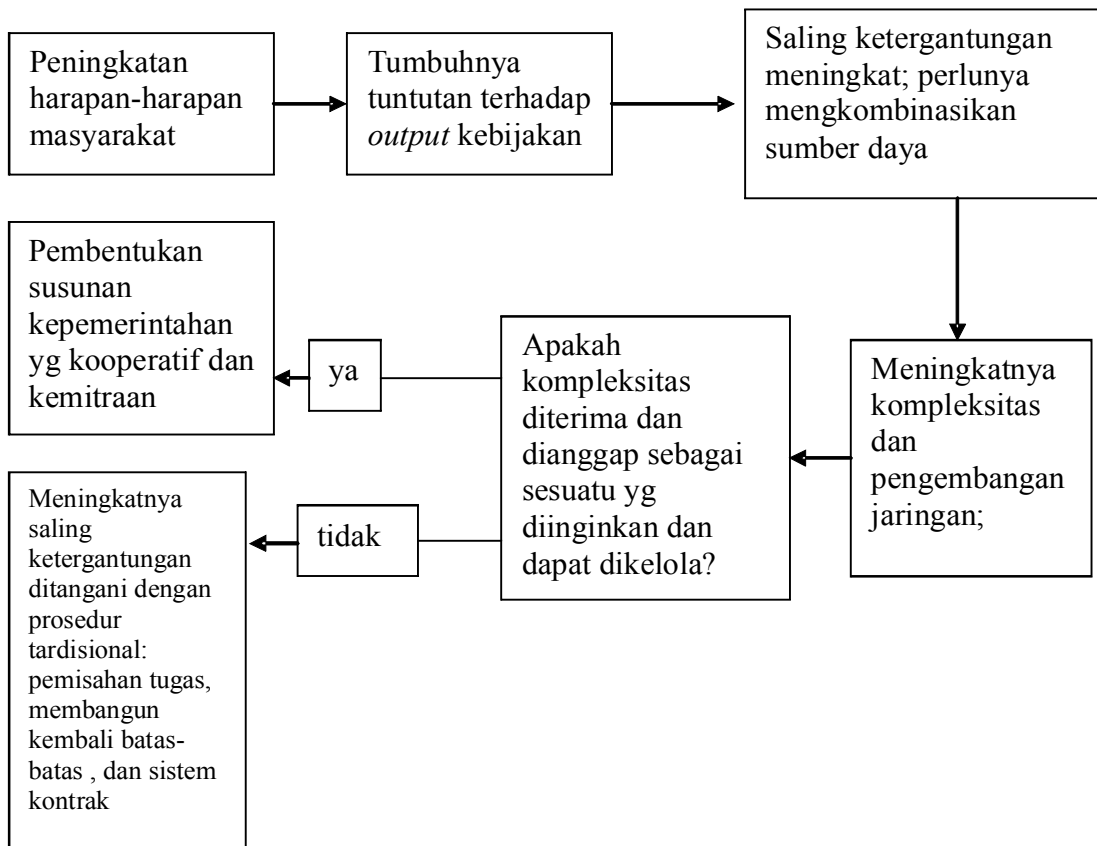
Kemitraan diantara sektor publik dan privat atau *public-private partnership (PPP)* saat ini telah menjadi standar konsep dalam lingkungan pemerintahan lokal. Belum ada kesepakatan dari para ahli bahwa PPP merupakan jawaban terhadap masalah-masalah pembangunan yang dihadapi negara dan pemerintah lokal saat ini. Namun secara umum mereka sepakat bahwa PPP merupakan pendekatan yang penting dalam mendesain dan melaksanakan strategi pembangunan. Hal ini disebabkan isu-isu dan tantangan pembangunan menjadi terlalu rumit dan saling terkait; di samping itu sumberdaya keuangan dan manajerial untuk mengatasi hal itu sangat kurang, bagi sektor publik dan privat sebagai entitas yang terpisah, untuk menjawab secara efektif semua tantangan sosial-ekonomi tersebut. Tentu saja PPP bukanlah obat bagi segala penyakit pembangunan. Di negara-negara berkembang, PPP dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan modal pembangunan yang perlu dikembangkan lebih lanjut. *Public Private Partnership* dipandang sebagai cara yang paling baik untuk mengatasi hubungan dan interaksi yang kompleks dalam suatu masyarakat modern berbasis jaringan (*modern network society*).

Secara teoritis pemisahan diantara sektor publik dan privat masih dimungkinkan, namun secara praktis dinding pemisah diantara dua sektor ini mulai menghilang. Mekanisme organisasional yang secara tradisional merupakan bagian dari sektor publik atau bagian dari sektor privat, mulai berubah. Kompetisi telah menjadi bagian dari rejim pemerintahan, dan kerjasama dan koordinasi telah menjadi bagian dari manajemen jaringan (Goss, 2001:63-68). Perusahaan-perusahaan berjalan dalam jejaring industri, yang menyebabkan mereka tergantung kepada

perusahaan-perusahaan lain dalam proses produksi dan pemasaran produk. Dalam jaringan ini perusahaan-perusahaan lebih bergantung kepada hubungan kesepakatan daripada transaksi pasar sederhana. Pemerintah, di pihak lain, juga mengalami hal yang sama. Mereka makin tergantung kepada aktor-aktor privat atau semi-privat dalam menjalankan kebijakan. Dapat dikatakan bahwa organisasi pemerintah dan aktor-aktor privat berinteraksi dalam jaringan yang sama (Rhodes,1996:200). Hal ini menyebabkan pelaksanaan kebijakan menjadi isu yang kompleks; memerlukan kerjasama dari berbagai aktor. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan dari kenyataan ini:

- (1). Pencapaian tujuan tiap-tiap aktor secara individual memerlukan aktivitas oleh aktor lain. Sehingga prinsip saling menyesuaikan secara bersama-sama (*mutual adjustment*) merupakan persyaratan yang utama.
- (2). Pengetahuan dan sumberdaya yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan, terdistribusikan kepada berbagai aktor. Pentingnya suatu sumberdaya bukanlah sesuatu yang *given*, tetapi tergantung kepada nilai yang ditetapkan oleh aktor lain. Dukungan moral, misalnya, telah menjadi sumberdaya penting dalam pengambilan keputusan. Kontrol terhadap sumberdaya yang berserakan seperti ini menciptakan suatu dunia tanpa ada yang menjadi penanggungjawabnya.
- (3). Kompleksitas merupakan hasil dari proses interaksi dan negosiasi diantara berbagai aktor; di sini sumberdaya tak tergantikan untuk suatu aktivitas bersama. Tiap-tiap aktor masing-masing membawa persepsi dan strategi mereka.

Tiga hal di atas memberikan gambaran bahwa munculnya masyarakat jaringan dan, lebih khusus lagi, peningkatan harapan masyarakat telah mempertanyakan proses pengambilan keputusan yang dilakukan secara tradisional (dari sisi partisipasi dan kualitas hasil keputusan). Hal ini ditanggapi oleh sektor swasta dengan berperilaku berorientasi pelanggan (*consumer-oriented*), sebagai hasilnya adalah munculnya berbagai rantai organisasi produksi, aliansi, dan kemitraan. Sektor pemerintah terlambat menanggapi situasi ini, meskipun pada akhirnya juga tidak mampu menghindarkan diri dari keharusan melakukan kerjasama dan kemitraan. Secara skematis situasi ini dapat digambarkan sebagai berikut :



## PENUTUP

Langkah-langkah pemikiran di atas memperlihatkan perkembangan masyarakat yang harus dihadapi sektor publik dan privat yang pada gilirannya menghasilkan dua kemungkinan tanggapan dari pemerintah didasarkan kepada persepsi pemerintah atas kompleksitas fenomena tersebut. Tuntutan-tuntutan tersebut bisa saja dirasakan oleh banyak lembaga pemerintah. Keseluruhan dari ekologi organisasi pemerintahan daerah, dan kelompok-kelompok dalam masyarakat baik yang bersifat ekonomi, sosial maupun lingkungan, dapat dipandang sebagai perwakilan kepentingan dari kebutuhan dan harapan masyarakat akan masa depan yang lebih baik. Partisipasi dari organisasi-organisasi ini membuat proses pembuatan kebijakan menjadi makin rumit.

### Daftar Pustaka

Archer, R., *Markets and Good Governance: Governance, Democracy and Conditionality*. A Clayton, Oxford, INTRAC, 1994

Blair, Harry, *Assessing Civil Society Impact for Democracy Programs: Using an Advocacy Scale in Indonesia and the Philippines*, *Democratization* 11, 2004 (1): 77-103.

Crook, Richard and James Manor, "Democratic Decentralization." *Operations Evaluation Department Working Paper*, World Bank, Washington D.C., June:2000

Denhardt, Janet V dan Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Serving Not Steering*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 2003

Dwipayana, AA. GN. Ari, *Bangsawan dan Kuasa: Kembalinya Para Ningrat di Dua Kota*, Yogyakarta: IRE Press, 2004

Goss, Sue, *Making Local Governance Work: Network, Relationship and the Management of Change*, New York: Palgrave, 2001

Hadiz, Vedi, *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in The Age of Market*, London: Routledge, 2004

Muhammad, Fadel, *Reinventing Local Government: Pengalaman Dari Daerah*, Jakarta: PT. Media Elex Komputindo, 2008

- Osborne, David dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume, 1993
- Ottaway, Marina, Social Movements, Professionalism of Reform, and Democracy in Africa. In Marina Ottaway and Thomas Carothers eds., *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000: pp. 77-104.
- Pratikno, Good Governance dan Governability, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* Vol 8, No.3, Maret 2005 (231-248)
- Priyono, AE dan Stanley Adi Prasetyo, *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca Soeharto*, Jakarta: Demos, 2003
- Rhodes, R.A.W., "The New Governance: Governing Without Government." *Political Studies*, Volume 44, No.4, 1996: 652-661
- Savirani, Amalinda, "Local Strongman in New Regional Politics in Indonesia," *MA Thesis: Universiteit van Amsterdam*, 2004
- Sidel, John T, *Capital, Coercion, and Crime: Bossism in the Philippines*, Palo Alto: Stanford University Press, 1999
- Zuhro, Siti.R.dkk., *Demokrasi Lokal: Perubahan dan Kesenambungan Nilai-Nilai Budaya Politik Lokal di Jawa Timur, Sumatra Barat, Sulawesi Selatan dan Bali*, Yogyakarta: Ombak, 2009a
- , *Peran Aktor Dalam Demokratisasi*, Yogyakarta: Ombak, 2009b