

## Desentralisasi dalam Kerangka Demokratisasi dan Good Governance

Oleh: Yasril Yunus

### ABSTRACT

*Actually, decentralization is autonomization of a society. It is not only an end but also as an instrument of services distribution and development to increase social prosperity. In the case of "good governance" distribution of public services need to involve private sector and other communities with the implementation of principles of transparency, accountability, efficiency, justice, and law enforcement.*

**Kata Kunci:** *desentralisasi, demokratisasi, otonomi daerah, good governance*

### I. PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara merupakan hasil pemilihan dari masalah-masalah besar (*great issues*) yang dijumpai dalam proses politik, yakni apakah suatu negara akan memilih pemusatan kekuasaan (*centralization*) ataukah pembagian (*local autonomy*) kekuasaan. Bila pilihan jatuh pada *local autonomy* berarti Pemerintahan Pusat harus menyelenggarakan desentralisasi. Dengan perkataan lain penyelenggaraan desentralisasi merupakan konsekuensi dari pemilihan yang di jatuhkan pada *local autonomy*.

Sejak tahun 1999 pemerintah pasca Orde Baru menggulirkan agenda desentralisasi melalui dua buah produk legislatif. Dengan agenda tersebut tidak berarti pemerintah mulai menyelenggarakan desentralisasi melalui

pencanangan kedua produk hukum. Hal ini juga tidak berarti untuk mengakhiri dianutnya sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sesungguhnya desentralisasi telah berlangsung satu abad yang lalu sejak ditetapkannya UU desentralisasi tahun 1903. Desentralisasi dan sentralisasi tidaklah bersifat dikotomi melainkan kontinum. Oleh sebab itu kita tidak dapat memilih salah satu alternatif bagi organisasi negara Indonesia. Tidak ada desentralisasi dalam organisasi apapun.

Pemberian otonomi kepada pemerintahan lokal sering menjadi sumber konflik kepentingan antara pusat dan daerah di sejumlah negara. Hal merupakan ini konsekuensi logis akibat terjadinya pengurangan ketergantungan daerah terhadap pusat

yang sekaligus akan mengurangi kewenangan pusat. Konflik kepentingan bisa menjadi berlarut-larut apabila kompromi yang rasional, objektif dan adil belum ditemukan.

Pada hakekatnya agenda desentralisasi yang digulirkan merupakan reformasi administrasi publik atau reformasi Pemerintahan Daerah. Reformasi Pemerintahan Daerah bukan perubahan otomotif, tetapi perubahan berencana dan dilakukan secara sadar mengenai aspek-aspek utama dari Pemerintahan Daerah di Indonesia.

Ada berbagai keterbatasan desentralisasi baik dari sisi konsep, ruang lingkup maupun mekanisme sehingga secara kualitas menjadi menurun dan dalam aplikasinya kembali menjadi sentralisasi. Secara konseptual desentralisasi (otonomi daerah) dipahami dengan berbagai ragam makna, sesuai dengan derajat kebebasan atau keleluasaan (*discretion*) yang dimiliki daerah dalam mengelola kegiatan kemasyarakatan atau pemerintahan.

Inti persoalannya adalah seberapa jauh keleluasaan diberikan kepada daerah sehingga berfungsi sebagai *daerah otonom* yang terkemas dalam kerangka demokrasi dan *good governance* untuk kesejahteraan masyarakat.

## II. PARADIGMA DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

Sangat sulit untuk menentukan formula yang tepat dan seimbang untuk menemukan titik temu antara

kekuasaan yang sentralistik dan kekuasaan yang desentralistik. Diakui bahwa pemerintahan yang sentralistik tidak populer lagi, karena ketidakmampuannya untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau sentimen aspirasi lokal.

Beberapa faktor yang melatarbelakangi perlunya desentralisasi khususnya di negara-negara berkembang termasuk Indonesia muncul dari dua segi yaitu dari dalam dan dari luar negara yang dapat dirangkum sebagai berikut :

- a) Untuk mempercepat terwujudnya keadilan yang merata dan mampu memenuhi kebutuhan dasar masyarakat miskin serta memperluas partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan pembangunan.
- b) Untuk mengintegrasikan daerah-daerah yang beragam kondisi sosial ekonominya, pengembangan sumber daya dalam rangka mengatasi persoalan kemiskinan di daerah.
- c) Desentralisasi merupakan strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik, sedangkan otonomi daerah merupakan bentuk pemerintahan yang akan datang.
- d) Tidak ada pemerintah dari negara yang luas akan mampu secara efektif membuat *public policies* disegala bidang ataupun mampu melaksanakan *public policies* secara efisien di seluruh wilayah negara tersebut.
- e) Derajat otonomi daerah tidak tergantung pada bentuk negara

melainkan tergantung pada pola pemerintahan yang dianut negara tersebut.

Faktor lain yang mempengaruhi derajat otonomi daerah adalah kecilnya pendapatan daerah, besarnya bantuan pusat, kurang kuatnya pajak daerah, dan sistem pemungutan pendapatan serta, luasnya lingkup pengawasan pusat. Jadi derajat otonomi daerah sangat tergantung kepada kondisi geografis, sejarah, kebudayaan, ekonomi dan sistem politik suatu negara.

Menurut Koswara<sup>1</sup> penekanannya harus mempertimbangkan "*kriteria kepentingan lokal*" yang akan melahirkan corak pemerintahan yang desentralistik dan juga mempertimbangkan "*kriteria kepentingan nasional*" yang tetap menjamin identitas dan keutuhan bangsa. Perwujudan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan penerapan konsep *areal division of power* yang membagi kekuasaan suatu negara secara vertikal menjadi kekuasaan "*pemerintahan pusat*" dan "*pemerintahan daerah*". Sedangkan otonomi daerah diistilahkan oleh Kjellberg<sup>2</sup> sebagai "*local self-*

*government*" bahwa dalam otonomi daerah terdapat *three sets of values, however, are generally perceived to be essential to it: liberty, or otonomy, democracy or participation and effeciency.*

Pertama, bahwa otonomi sebagai nilai utama dari teori *local self-government*, dimaknai sebagai adanya kebebasan masyarakat untuk membatasi ikut campurnya pemerintah untuk bertindak dalam pemecahan masalah bersama. Kedua, *partisipasi* atau *demokratis* berarti bahwa untuk memperkuat demokratisasi dalam masyarakat diperlukan adanya partisipasi aktif masyarakat itu sendiri, baik dijadikan sebagai tujuan maupun sebagai alat. *Efisiensi* sebagai unsur ketiga otonomi daerah adalah merupakan hasil dari terlaksananya kedua unsur otonomi daerah di atas.

Sementara itu Wahab<sup>3</sup>, menyatakan sifat pemerintah adalah intervensionis dalam pelayanan publik dan Kingsley<sup>4</sup> mensinyalir peran besar pemerintah sering kaku, inefisien dan sering korup. Oleh sebab itu otonomi daerah memberi kebebasan kepada rakyat untuk menggali sumberdaya, mempersiapkan atau merencanakan program yang sesuai

<sup>1</sup> Koswara, E. 1999. Otonomi Daerah yang Berorientasi Kepada Kepentingan Rakyat. *Makalah*. UNIBRAW. Malang.

<sup>2</sup> Kjellberg, Francesco. 1995. *The Chaling Values of Local Government*" ANNALS, AAPSS, 540, July 1995. American Academy. p.40-50.

<sup>3</sup> A. Wahab, Solichin. 1999. *Reformasi Pelayanan Publik: Kajian dari Perspektif Teori Governance*. PT Danar Wijaya, Brawijaya University Press.

<sup>4</sup> Kingsley, G, Thomas. 1996. *Perspective on Devolution*. Journal of the American Planning Association, Vol. 62 No. 4 Autumn.

dengan kebutuhan masyarakat dan mampu mengelola usaha tanpa menunggu dari pemerintah.

Toune<sup>5</sup> agak berbeda dari Kjellberg. Ia menyatakan ada empat hal dalam otonomi daerah yaitu terbentuknya lembaga lokal yang representatif; adanya sumber-sumber keuangan lokal yang memadai; dan adanya tanggungjawab administratif pemerintah daerah dalam bidang keamanan, kesejahteraan sosial dan pembangunan ekonomi; serta adanya kebebasan untuk mengambil inisiatif yang berbeda dari lokalitas lain. Lebih lanjut, Henry Toune dalam artikelnya yang berjudul "*Local Government and Democratic Political Development*" menjelaskan bahwa otonomi politik lokal yang partisipatoris dan lembaga-lembaga yang representatif dan bertanggung jawab kepada rakyat sangat menentukan hubungan antara pemerintahan lokal dan demokratisasi, dan satu prasyarat penting lainnya bagi otonomi daerah, yaitu personil yang berkualitas untuk mampu melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan lokal secara layak<sup>6</sup>.

Dengan demikian otonomi daerah bukan hanya sekedar reorientasi paradigma *self local govern-*

*ment* menjadi *self local governance* sebagaimana yang dinyatakan Stoker<sup>7</sup> melalui teori *governance*, melainkan juga harus ditindaklanjuti dengan restrukturisasi pelaksanaan otonomi daerah yang sarat dengan nilai-nilai kebebasan (*liberty*), partisipasi, demokrasi, akuntabilitas dan efisiensi.

Perubahan akibat reformasi dapat disimak dari pergeseran sejumlah model dan paradigma Pemerintahan Daerah dari *structural efficiency model* yang menekan efisiensi dan keseragaman pemerintah lokal ditinggalkan dan dianut *local democracy model* yang menekankan nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal. Seiring dengan pergeseran model tersebut terjadi pula pergeseran dari mengutamakan dekonsentrasi ke pengutamakan desentralisasi.

Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. baik dalam definisi daerah otonom maupun otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan "mengurus" merupakan subsatnsi otonomi daerah. Aspek spasial dan masyarakat yang memiliki dan terliputi dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Oleh sebab itu tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang atau lazim disebut urusan pemerintah. Berarti

---

<sup>5</sup> Toune, Henry, 1995. "Local Government and Democratic Political Development" dalam *ANNALS, AAPSS*, 540, July 1995. American Academy. p.11-23.

<sup>6</sup> Tordoff, William. 1994. Decentralisation: Comparative Experience in Commonwealth Africa *Journal of Modern African Studies*. Cambridge University Press. P. 555-580.

---

<sup>7</sup> Dalam Kjellberg, Francesco. 1995; dan Kingsley, G, Thomas. 1996. *Op cit*.

terjadi distribusi urusan pemerintahan yang secara implisit distribusi wewenang antara Pemerintah dan daerah otonom.

Krisis multidimensi yang berkepanjangan sekalipun menimbulkan keterpurukkan bagi bangsa dan rakyat Indonesia, namun membawa hikmah positif dengan timbulnya ide dan pemikiran dasar yang menumbuhkan *reformasi total* di dalam segala aspek kehidupan bernegara dan berbangsa. Fokus utama *reformasi total* adalah untuk terciptanya masyarakat madani (*civil society*) dalam kehidupan berpemerintahan, bernegara dan bermasyarakat yang memiliki nilai-nilai *Good Governance* yang memunculkan nilai-nilai demokrasi dan sikap keterbukaan, kejujuran (*honesty*), keadilan yang berorientasi kepada rakyat, serta bertanggung jawab (akuntabel) kepada rakyat.

Perubahan yang dikehendaki oleh UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 yang digantikan dengan UU No. 34/2004 dan UU No. 35/2004 tergolong perubahan yang radikal (*radical change*) atau drastis (*drastic change*) dan bukan perubahan yang gradual (*gradual change*). Oleh karena itu konflik, krisis, dan guncangan yang menyertai reformasi tersebut lebih besar dari pada serangkaian reformasi yang pernah terjadi.

Hubungan antara Daerah Tingkat II dengan Daerah Tingkat I yang semula *dependent* dan *subordinat* kini hubungan antara Kabupaten/kota dengan Provinsi menjadi

*independent* dan *coordinat*, yaitu perubahan dari dianutnya *integrated prefectoral system* yang utuh ke *integrated prefectoral system* yang parsial pada tataran provinsi. Dalam pemerintahan kepada daerah otonom, yang pada mulanya dianut *ultra-vires doctrine* dengan merinci daerah otonom menjadi *general competence* atau *open end arrangement* yang merinci kompetensi Pemerintah dan Provinsi. dalam keuangan daerah otonom terjadi pergeseran dari *specific grant* ke *block grant*.

Di samping pemberian kewenangan otonomi daerah yang diberikan kepada Kabupaten dan Kota melalui asas desentralisasi tidak hanya sebatas pelaksanaan desentralisasi birokrasi pemerintahan daerah saja, melainkan secara operasional harus menyentuh *pelaksanaan desentralisasi kepada masyarakat* yang diimplementasikan melalui *peran masyarakat* dan *pemberdayaan masyarakat*. Peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan tidak hanya ikut serta dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan dan pelaksanaan, melainkan juga harus ikut sebagai pemegang saham (*share holders*).

Terjadinya perubahan paradigma dalam sistem Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 34/2004 yang dipengaruhi oleh tuntutan masyarakat dan nuansa globalisasi mendorong terjadinya pergeseran nilai dalam organisasi Pemerintahan Daerah. Oleh sebab itu Pemerintahan

Daerah masa depan antara lain bercirikan :

1. Pemerintahan Daerah yang bercorak wirausaha (*entrepreneurial government*). Suatu pemerintahan yang memanfaatkan ketiga komponen sumber daya yaitu pemerintahan, swasta dan lembaga swadaya masyarakat.
2. Pemerintahan Daerah yang memiliki akuntabilitas publik (*public accountability*) dan masyarakat sebagai pemilik pemerintahan (*people own government*) yaitu kewajiban pemerintahan untuk menjawab/ menerangkan kinerja/ tindakan aparatatur/organisasi pemerintahan kepada masyarakat yang berhak meminta jawaban/keterangan.
3. Pemerintahan Daerah yang bercirikan *good government dan good governance*. Hal ini mengandung makna bahwa pengelolaan kekuasaan harus didasarkan kepada aturan-aturan hukum yang berlaku, pengambilan kebijaksanaan secara transparan serta pertanggungjawaban kepada masyarakat.
4. Pemerintahan Daerah yang transparansi. Transparansi artinya bukan berarti ketelanjangan, tetapi keterbukaan dalam arti yang sebenarnya yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai aktifitas pemerintahan daerah yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat.

Kemampuan Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sangat

ditentukan oleh kesanggupan daerah untuk menciptakan kondisi-kondisi yang kondusif: 1) kondisi politik dan administrasi; 2) kondisi keorganisasian; 3) kondisi sumber-sumber yang cukup; 4) kondisi perilaku

1. *Kondisi Politik dan administrasi*; yang menguntungkan antara lain :
  - a. Kesepakatan dan dukungan politik yang kuat dari pejabat-pejabat pusat/daerah untuk mentransfer wewenang.
  - b. Kesiediaan pemimpin politik dan pemerintahan untuk memberikan peluang partisipasi dalam perencanaan bagi organisasi-organisasi yang berada di luar kontrol pemerintah.
  - c. Dukungan dan kesepakatan terhadap desentralisasi dari birokrat yang memiliki wewenang komando dan kesediaan pejabat pemerintah untuk mentransfer fungsi-fungsi yang semula mereka laksanakan kepada satuan-satuan administrasi lokal.
  - d. Kemampuan teknis dan administratif badan-badan pemerintah pusat untuk mendukung para pelaksana pada tingkat level terendah dalam perencanaan sampai pada pelaksanaan fungsi-fungsi otonomi.
  - e. Adanya saluran-saluran politik yang efektif bagi penduduk daerah pedesaan yang memperkokoh otonomi daerah.

## 2. *Faktor-faktor Organisasi*

- a. Tersedianya fungsi-fungsi perencanaan yang tepat di berbagai tingkatan pemerintahan dan tersedianya potensi sumber-sumber kemampuan pelaksanaan dari masing-masing tingkatan pemerintahan.
- b. Adanya peraturan perundang-undangan, regulasi dan petunjuk otonomi yang jelas dan tegas guna menjalankan kerangka hubungan timbal balik antara tingkat-tingkat pemerintahan.
- c. Prosedur dan perencanaan dirumuskan dengan jelas dan tidak rumit guna membangkitkan partisipasi tokoh-tokoh masyarakat dan warga masyarakat.
- d. Tersedianya hubungan komunikasi yang timbal balik antara satuan-satuan administrasi pemerintahan lokal.
- e. Tersediannya lembaga-lembaga penunjang yang mampu memberikan dukungan pada Pemerintahan Daerah.

## 3. *Kondisi sumber Daya*

- a. Adanya penyerahan wewenang yang cukup kepada satuan-satuan administrasi atau pemerintahan di daerah guna meningkatkan/ memperoleh sumber-sumber keuangan.
- b. Tersedianya prasarana fisik dan hubungan transportasi serta komunikasi antara satuan-satuan administrasi di daerah.

- c. Sistem pemukiman yang cukup terartikulasi dan terpadu guna meningkatkan interaksi ekonomi, sosial politik dan administrasi antara pemukiman di pedesaan dan kota.

## 4. *Kondisi-kondisi perilaku*

- a. Adanya perubahan perilaku dan sikap dari pejabat-pejabat pemerintahan pada semua tingkat pemerintahan.
- b. Menciptakan suatu tingkat kepercayaan dan penghormatan tertentu di antara warga masyarakat dan pejabat-pejabat pemerintahan.
- c. Mempertahankan adanya pemimpin-pemimpin yang kuat dalam lingkungan pemerintahan dan masyarakat.

## **III. DEMOKRASI DAN *GOOD GOVERNANCE***

Perubahan besar-besaran akibat proses globalisasi dan internasionalisasi sangat drastis terutama di bidang pemerintah, yang sebenarnya telah dimulai pertengahan dasa warsa 70-an yang disebut dengan “krisis kemampuan memerintah” (*governability crisis*). Dalam pemahaman teori *governance*, yaitu teori yang mencoba menjelaskan secara makro proses perubahan dalam pemerintahan.

Krisis kemampuan memerintah disebabkan kuatnya hegemoni negara yang ditandai oleh dominannya pengaruh negara atas segala aspek kehidupan masyarakat. Akar per-

soalannya menurut teori *governance* terletak pada model pemerintahan yang berciri struktur yang vertikal, birokrasi yang kental dengan watak yang intervensionis.

Perkembangan *paradigm sift* dari *government* ke *governance* dapat dilihat dari kecenderungan globalisasi yang paralel dengan perkembangan masyarakat ke arah suatu masyarakat madani/ masyarakat warga, sistem politik yang lebih demokratis, menghargai hak asasi manusia (HAM) dan *rule of law*, dari ekonomi perencanaan sentral ke arah ekonomi pasar global. Dalam *Good Governance* yang berperan tidak lagi pemerintah, tetapi juga warga, masyarakat dan terutama sektor swasta<sup>8</sup>. Jadi ada pengelolaan pemerintah, pengelolaan swasta, bahkan oleh organisasi masyarakat (LSM). Pemerintahan lebih berperan *facilitating* dan *enabling*. Sektor swasta menciptakan pekerjaan, kelompok masyarakat berpartisipasi dalam dalam aktivitas sosial, ekonomi dan politik dengan menjaga *rules of the games* dan *rules of the ethics*, hubungan berdasarkan *partnership* (kemitraan). Pada pokoknya ada *sharing*, interaksi dalam proses yang transparan agar hasilnya *accountable*.

Model pemerintahan tradisional seperti itu tidak mampu mengadaptasikan diri dengan lingkungan yang ekonomi, sosial dan kultural

yang sedang mengalami perubahan<sup>9</sup>. Menghadapi situasi yang demikian sangat diperlukan keputusan politik dari pihak pemerintah mereformasi kebijakan pemerintah untuk mencermati dan membenahi mekanisme pengaturan kelembagaan yang ada, yang harus menjangkau perubahan yang mendasar dalam rutinitas kerja administrasi, budaya birokrasi guna memungkinkan dikembangkannya kepemimpinan yang berwatak kewirausahaan pada birokrasi publik. Dengan arti kata bahwa pilihan kita dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak lagi pemerintah yang: "banyak memerintah" atau pemerintah yang "sedikit memerintah" atau sekedar "pemerintahan yang baik", sebagaimana yang dikemukakan oleh Osborn dan Gaebler<sup>10</sup> dalam *Reinventing government*: (1) sebagai pengarah bukan sebagai pelaksana; (2) memberdayakan masyarakat ketimbang hanya melayani; (3) memberikan semangat kompetitif bukan hanya monopoli pelayanan; (4) bebas berkreasi untuk mewujudkan misi bukan dipasung dengan segala aturan; (5) berorientasi hasil bukan hanya terfokus pada masukan; (6) mementingkan terpenuhinya kepuasan ma-

<sup>9</sup> Kazancigil dalam A. Wahab, Solichin. 1999.

*Op cit.*

<sup>10</sup> Osborne, David dan Ted Gaebler. 1998. *Mewirauahakan Birokrasi (Reinventing Government): Mentransformasikan Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor Publik*. Terjemahan PT. Pustaka Binaman Pressindo. Jakarta.

<sup>8</sup> Tjokroamidjojo. 2001. *Good Governance Paradigma Manajemen Pembangunan*. Jakarta



syarakat dari pada kepuasan sendiri; (7) menghasilkan ketimbang membelanjakan; (8) mencegah timbulnya masalah ketimbang meredam masalah; (9) model kerja partisipatif dan kerja sama; (10) berorientasi kepada pasar bukan kepada organisasi.

Dengan mencermati isu-isu sentral tersebut, maka kata kuncinya adalah kemampuan pemerintah untuk mengatur penyediaan pelayanan publik yang responsif, kompetitif dan berkualitas kepada rakyat. Partisipasi sebagian besar rakyat merupakan legitimasi, kredibilitas dan sekaligus kapasitas politik pemerintah. *Public bureaucracy /public governance* juga harus berubah dari sikap *bureaucratic* menjadi lebih *entrepreneurial*, ini yang disebut *governance*<sup>11</sup>.

Beragamnya institusi pemerintahan serta kekuatan masyarakat madani (*civil society*) yang berpartisipasi dalam prose pembuatan kebijakan, maka hasil akhir (*outcome*) yang memuaskan tidak akan tercapai bila hanya diadalkan dari sektor pemerintah saja. Oleh sebab itu kebijakan publik dari sudut teori *governance* adalah produk sinergi interaksional dari beragam aktor dan intitusi. Pemerintah tidak lagi diyakini sebagai satu-satunya institusi/aktor yang mampu secara efisien, ekonomis, dan adil menyediakan berbagai kebutuhan masyarakat<sup>12</sup> (Rhoders dalam Wahab, 1999)

---

<sup>11</sup> Tjokroamidjojo. 2001. *Op cit.*

<sup>12</sup> Rhoders dalam A. Wahab, Solichin. 1999. *Op cit.*

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan UU No. 34/2004 adalah menganut model *demokrasi* yaitu menuntut partisipasi dan kemandirian masyarakat daerah dalam menyelenggaraan pemerintahan daerah yang berhak mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Tuntutan pemenuhan kebutuhan masyarakat tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersih, berwibawa dan bebas dari KKN malah dicemari oleh perilaku yang tercela (kasus DPRD Riau, Sumbar, Jawa Barat, Surabaya), yang mengakibatkan bertambah rumitnya persoalan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien.

Beberapa penyebab yang dapat diidentifikasi sehubungan persoalan tersebut adalah:

1. pengaruh sistem sistem pemerintahan daerah model *efisien struktural* sebelumnya menyebabkan tingginya ketergantungan terhadap pusat, kemandirian daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan keuangan masih rendah.
2. kualitas sumberdaya manusia (SDM) di lingkungan pemerintahan daerah sekalipun telah ada peningkatan kualitas melalui program pendidikan dan pelatihan masih belum berdampak signifikan.

3. masih rendahnya kemampuan dalam menyelenggarakan pemerintahan secara efektif efisien dan ekonomis serta rendahnya pemilikan tanggungjawab, responsivitas dan representativitas dalam pemenuhan tuntutan kebutuhan masyarakat.
4. belum adanya kontrol dan mekanisme secara melembaga dari masyarakat sehingga memungkinkan terjadinya penyimpangan dan inefisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan kondisi yang demikian pemerintahan daerah perlu menyelenggarakan pemerintahan tidak saja berdasarkan prinsip birokrasi *effective, efficient, dan economics, (three E's)* tetapi juga berdasarkan pada prinsip ideologi demokrasi yang memiliki *responsiveness, responsibility, dan representativeness (three R's)* dalam memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat<sup>13</sup>.

Seperti telah dikemukakan terdahulu ada tiga domain dalam *good governance* yaitu sektor publik, sektor swasta/privat dan organisasi masyarakat justru itu untuk meningkatkan kinerja pemerintahan daerah perlu menerapkan prinsip-prinsip *three E's* dan *three R's* tersebut dalam bentuk privatisasi untuk mengurangi beban pemerintah. Dengan kata lain privatisasi

merupakan salah satu alternatif untuk meningkatkan kinerja pemerintahan daerah agar lebih efektif dan efisien. Oleh sebab itu organisasi publik perlu memangkas berbagai institusi yang tidak efisien, mulai dari tingkat pusat sampai pada tingkat daerah.

Sektor privat memiliki peluang yang besar dalam memberikan jasa pelayanan publik. Oleh karena itu menurut Savas<sup>14</sup>, terdapat beberapa alasan penting pemerintahan daerah melakukan privatisasi yaitu mengarah kepada efektifitas pelayanan publik; mengurangi ketergantungan kepada pemerintah; mengurangi beban pemerintahan atau pemerintah hanya menyediakan pelayanan yang tidak dilakukan swasta; pengeluaran pemerintah untuk kepentingan ekonomis dapat diarahkan pada beroperasinya perusahaan privat dan masyarakat diberi kebebasan untuk menentukan kebutuhan termasuk penyederhanaan struktur birokrasi.

Pelaksanaan pemerintahan yang berasaskan desentralisasi dapat dilakukan secara efisiensi terhadap aparat pemerintahan dengan meningkatkan profesionalisme dan menyerahkan sebagian tugas pemerintah kepada sektor swasta melalui hubungan berbagai kontrak (*partnership*) dan privatisasi. Di lain tulisannya Savas menyatakan bahwa

---

<sup>13</sup>Hughes, Owen E. 1994. *Public Management and Administration, an Introduction*. St. Martin's Press.

---

<sup>14</sup>Savas. 2000. *Privatization and Public Private Partnerships*. Chatham House Publishers. New York

strategi pelaksanaan privatisasi adalah untuk memperoleh *better government, less government, more business* dan *better society* :

1. mendorong pasar dan swasta untuk menyediakan barang dan jasa yang sebelumnya disediakan oleh pemerintah
2. pengalihan kerja kepada swasta secara bertahap melalui kontrak kerja
3. bila memungkinkan melakukan pemungutan kepada pemakai barang dan jasa
4. mendorong iklim kompetitif dengan menghindari monopoli.

Dengan dimensi-dimensi tersebut pemerintahan daerah menghadapi banyak kendala diantaranya keterbatasan sumberdaya potensial, minimnya kemampuan APBD bahkan adanya kendala moralitas aparatur sehingga makin jauh dari prinsip efektifitas dan efisiensi. Daerah-daerah pada umumnya memiliki sumber pendapat yang terbatas, pemerintah pusatpun cenderung tidak memberi kebebasan untuk menggali sumber pendapatan secara bebas, sehingga sistem *grant* (bantuan) sulit diterapkan. Di sisi lain pemerintahan daerah juga terkendala dengan hak monopolitik pemerintahan pusat, seperti penyediaan kebutuhan publik untuk jenis pelayanan bahan bakar minyak, listrik, air minum dan lain-lain pelayanan.

Memperhatikan kondisi yang demikian, maka diperlukan mengedepankan otonomi daerah (berdasarkan

UU No. 32/2004) dengan cara mendesentralisasikan kewenangan pengambilan keputusan, baik yuridis maupun politis. Pada pemerintahan daerah perlu disosialisasikan orientasi pemerintahan daerah yang berpusat pada rakyat (*citizen centered local*). Pada aspek perilaku (*behavioural*) perlu ditanamkan semangat kewirausahaan dan sikap inofatif pada diri administrator publik mulai pada manajemen puncak (Bupati/Walikota).

Secara politis otonomi daerah yang lebih luas sebagaimana janji UU No. 34/2004 mengandung makna memobilisasi peran pemerintahan daerah (*mobilizing of local government*) dalam menggunakan segala sumber aktual maupun potensial, mekanisme dan instrumen. Namun hal ini tergantung pada komitmen elit daerah (eksekutif dan legeslatif) dan eksponen-eksponen masyarakat daerah itu sendiri. Pada tataran pemerintahan pusat, pemerintahan perlu mengformat ulang misi dan visi institusi-institusi publiknya<sup>15</sup>. Oleh sebab itu pemerintahan daerah dilihat dari perspektif *governance* perlu mempublikasikan rencana kerja dan laporan tentang kinerja instansi serta membangun sistem *one stop service* guna penyederhanaan administrasi perizinan<sup>16</sup>. Di balik itu semua yang tak kalah pentingnya adalah membangun hubungan politik yang transformatif antara publik daerah

<sup>15</sup> A. Wahab, Solichin. 1999. *Op cit.*

<sup>16</sup> Kingsley, G, Thomas. 1996. *Op cit.*

dengan politisi daerah yang menduduki DPRD yang didukung oleh *civic infrastructure*<sup>17</sup>. Justru itu politisi daerah harus tetap sensitif dan responsif pada tuntutan publik daerah, sembari memberdayakan publik daerah dalam proses perumusan kebijakan baik sebagai pengguna pelayanan maupun sebagai warga negara yang aktif, sehingga tumbuhnya kekuatan-kekuatan di luar birokrasi.

### III. PENUTUP

Kebijakan otonomi menurut UU No. 34/2004 dan UU No. 35/2004 merupakan *strategi baru* dalam memasuki *era reformasi*. dan dalam menghadapi tantangan *era globalisasi* karena memuat prinsip-prinsip demokratisasi peran serta rakyat, pemberdayaan masyarakat, dan pemerataan keadilan. Namun dalam pelaksanaannya kebijakan otonomi ini penuh dengan tantangan, karena di satu pihak memiliki otonomi, tetapi di lain pihak memiliki kendala keterbatasan.

Arah otonomi daerah yang tertuang dalam kedua UU Pemerintahan Daerah tersebut dapat dipandang cukup sehat. Oleh karena itu, perlu dilakukan prinsip efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah serta melaksanakan prinsip *governance* untuk dapat mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratik, transparan, berkeadilan dan berkelanjutan. Di samping itu pemerintah perlu menghilangkan praktek-praktek birokrasi yang negatif, seperti halnya struktur birokrasi hierarkhikal dengan biaya operasional yang lebih mahal (*high cost economy*) dibanding keuntungan yang diperoleh..

Pemerintahan yang desentralistis membuka wadah demokrasi bagi masyarakat untuk berperan serta dalam menentukan nasib sendiri melalui pemerintahan daerah yang akuntabel, terpercaya, jujur dan terbuka serta dapat memberdayakan masyarakat untuk mewujudkan masyarakat madani.

---

<sup>17</sup> Frederickson, H. George. 1994. *Administrasi Negara Baru*. L3ES. Jakarta

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- A. Wahab, Solichin. 1999. *Reformasi Pelayanan Publik: Kajian dari Perspektif Teori Governance*. PT Danar Wijaya, Brawijaya University Press.
- Frederickson, H. George. 1994. *Administrasi Negara Baru*. L3ES. Jakarta
- Hughes, Owen E. 1994. *Public Management and Administration, an Introduction*. St. Martin's Press.
- Koswara, E. 1999. Otonomi Daerah yang Berorientasi Kepada Kepentingan Rakyat. *Makalah*. UNIBRAW. Malang.
- Kjellberg, Francesco. 1995. "The Chaling Values of Local Government" *ANNALS, AAPSS*, 540, July 1995. American Academy. p.40-50.
- Kingsley, G, Thomas. 1996. *Perspective on Devolution*. Journal of the American Planning Association, Vol. 62 No. 4 Autumn.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. 1998. *Mewirusahaakan Birokrasi (Reinventing Government): Mentransformasikan Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor Publik*. Terjemahan PT. Pustaka Binaman Pressindo. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Privatization, The Key to Better Governmen*. New Jersey. Chatham House Publishers Inc
- Savas. 2000. *Pravatization and Public Private Partnerships*. Chatham House Publishers. New York
- Toune, Henry, 1995. "Local Government and Democratic Political Development" dalam *ANNALS, AAPSS*, 540, July 1995. American Academy. p.11-23.
- Tordoff, William. 1994. Decentralisation: Comparative Experience in Commonwealth Africa *Journal of Modern African Studies*. Cambridge University Press.P. 555-580.
- Tjokroamidjojo. 2001. *Good Governance Paradigma Manajemen Pembangunan*. Jakarta