

## **Pergeseran Paradigma Sentralisasi ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan *Good Governance***

**IRWAN WARIS**

Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Tadulako,  
Kampus Bumi Bahari Tadulako, Tondo, Palu, Sulawesi Tengah, Telp/Fax (0451) 422966

**Abstract:** *Changing paradigms centralized become decentralized, it is not easy. The problem is the conception of centralization has been understood by the people during the Dutch colonial era, the end of the Sukarno government (Guided Democracy), and in the reign of Suharto (New Order). It is therefore not too surprising that the management of decentralization in the form of regional autonomy by using the concept of good governance does not take place as expected. The application of this conception in the visible region was still loaded with centralistic conception. The question is, should we give up? Should not give up, because something new is to be learned while implemented. The thing to keep in mind is, in the learning phase should not be too long and costly, especially at the expense of the people.*

**Keywords:** *Sentralized, decentralized, and good governance.*

Sejak tumbangnya Rezim Soeharto (Orde Baru), 21 Mei 1998, Indonesia memasuki fase baru dalam system politik dan pemerintahan, yakni terjadinya pergeseran paradigma dari sentralisasi ke sistem desentralisasi. Kalangan Reformis yang berhasil menumbangkan Rezim Orde Baru, salah satu cita-citanya adalah mengganti system sentralisasi dengan sistem desentralisasi sebagai bagian dari demokratisasi dan menjalankannya menurut konsep *good governance*.

Jika dirujuk ke belakang sebelum tumbang-nya rezim Orde Baru, dalam kurun waktu yang cukup lama, Indonesia menjadikan paradigma pembangunan sebagai landasan nilai yang menjadi acuan dari seluruh kebijakan pemerintahan. Untuk memudahkan pelaksanaan paradigma yang berorientasi pembangunan ini, pemerintah Orde Baru menerapkan system pemerintahan yang sentralistik, paternalistik, dan sangat birokratik (*birocratic polity*). Waktu itu GBHN dan Repelita sebagai instrument utama dari penyelenggaraan pemerintahan Orde Baru sarat dengan konsep dan rencana pembangunan yang memperlihatkan pola sentralistik itu. Untuk melaksanakannya, pemerintah tampil sebagai pemeran utama dari pembangunan nasional itu. Tujuannya

adalah akselerasi pembangunan. Pilihan ini diambil karena di bawah pemerintahan sebelumnya, ekonomi nasional Indonesia memang terpuruk, dengan tingkat pengangguran dan kemiskinan yang sangat tinggi. Di lain sisi investasi asing dapat dikatakan hampir nihil.

Sebenarnya, tidak ada yang salah dengan paradigma pembangunan yang dilaksanakan oleh Orde Baru itu. Hanya saja setelah dijalankan sekian lama ternyata menimbulkan implikasi, yakni terselenggaranya system pemerintahan yang sentralistik. Sistem ini harus diterapkan, karena menurut pemerintah pembangunan hanya dapat terlaksana jika tercipta stabilitas politik dan keamanan, kata lain dari pembungkaman partisipasi politik rakyat. Dalam perkembangannya pelaksanaan pembangunan menjadi terpusat, partisipasi rakyat dinafikan, rakyat hanya menjadi objek pembangunan, dan pemerintah daerah menjadi pelengkap saja dari sistem pemerintahan nasional tanpa perlu berbuat apa-apa, terutama dalam hal perencanaan. Dalam konteks ini terjadi perencanaan dan pengendalian terpusat. Hal itu juga mengharuskan adanya penyeragaman sistem organisasi pemerintah daerah dan manajemen proyek yang dikembangkan di daerah.

Sebagai akibatnya, kata M. Ryaas Rayid (2002), penerapan pendekatan terpusat itu menghasilkan suatu keadaan semakin kuatnya ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat. Hal inilah kemudian menjadi salah satu penghambat dari sekian banyak penghambat dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dalam bentuk otonomi daerah di era desentralisasi yang terlaksana dewasa ini. Selain itu, di bidang politik, rakyat berada pada posisi sebagai objek politik. Partisipasi rakyat dibungkam, sehingga demokrasi hanya menjadi retorika penguasa tanpa pernah mewujudkan dilapangan.

Di era reformasi ini, tepatnya sejak tahun 2001, paradigma sentralisasi berubah menjadi desentralisasi dengan diberlakukannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang itu, daerah (provinsi dan kabupaten/kota) memperoleh kewenangan dalam bentuk otonomi daerah sebagai konsekuensi dari desentralisasi untuk mengatur dan mengelola wilayahnya sendiri bersama-sama dengan rakyat dengan melibatkan kearifan lokal. Menurut kedua undang-undang ini pemerintah pusat hanya memiliki lima kewenangan, yakni di bidang pertahanan dan keamanan; hukum; agama; fiskal; dan hubungan luar negeri. Akan tetapi setelah kedua undang-undang ini diberlakukan selama kurun waktu 2001-2004 dirasakan banyak hal yang kurang sesuai dan kurang bermanfaat baik dalam konteks perkembangan pemerintahan daerah maupun pusat. Karena itu pada tahun 2004 dilakukan revisi terhadap kedua undang-undang tersebut untuk kemudian lahir Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Topik mengenai pergeseran paradigma sentralisasi ke desentralisasi dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) penting dikaji disebabkan desentralisasi dan *good governance*, adalah bagian dari demokratisasi yang sedang dijalankan dewasa ini. Artinya dalam kehidupan demokrasi,

sistem pemerintahan yang diterapkan haruslah sistem desentralisasi yang dalam pelaksanaannya haruslah merujuk pada konsep *good governance*. Jika merujuk pada saat tumbangnya Orde Baru tahun 1998, maka itu berarti paradigma baru ini telah terselenggara selama kurang lebih 11 tahun. Artinya secara teoretik mestinya telah banyak hal yang dihasilkan, khususnya dalam hal pengelolaan pemerintahan di daerah. Akan tetapi seperti apa realitasnya? Pertanyaan ini perlu dijawab melalui pengkajian. Tulisan sederhana dan sepintas ini berpretensi menjawab pertanyaan tersebut.

Pemerintahan yang sentralistik dilaksanakan oleh regim Orde Baru – Soeharto kurang lebih 32 tahun lamanya. Bahkan jika dihitung sejak Jaman Demokrasi Terpimpin yang dilaksanakan oleh Soekarno sejak tahun 1959-1968 (Demokrasi Terpimpin) yang juga menerapkan system pemerintahan sentralistik, maka sebetulnya rakyat negeri ini berada pada kondisi pemerintahan sentralistik kurang lebih 39 sampai dengan 40 tahun. Kurun waktu 40 tahun itu bukanlah waktu singkat. Kurun waktu lama tersebut sesungguhnya telah membentuk satu generasi. Generasi yang dimaksud adalah generasi yang terbiasa dengan pemikiran mengenai pengelolaan pemerintahan dan politik yang sentralistik dan paternalistik. Generasi ini ditengarai tidak terbiasa berprakarsa; tidak terbiasa mengambil resiko untuk kepentingan rakyat; tidak terbiasa mengelola pembangunan tanpa instruksi; terbiasa mengelola pemerintahan dengan cara-cara KKN; dan seterusnya. Ironisnya, generasi ini sebagian besar masih mengisi kursi-kursi pemerintahan dalam arti luas di daerah (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Hal ini kemudian menimbulkan permasalahan dalam penerapan paradigm baru pemerintahan yakni desentralisasi termasuk tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang merupakan dua hal yang saling berhubungan dan saling melengkapi dalam konteks pelaksanaan demokrasi, khususnya di daerah. Sebab generasi lama atau elite lama ini secara sadar atau tidak tetap berupaya melanggengkan cara-cara lama yang sentralistik. Sebagai akibatnya masih kelihatan beberapa

praktek sentralistik itu sebagaimana dikemukakan berikut ini:

1. Munculnya “raja-raja kecil” yang memerintah di daerah, baik di tingkat provinsi maupun di kab/kota
2. Rendahnya tingkat kepatuhan pemerintah kab/kota terhadap pemerintah provinsi
3. Rendahnya tingkat koordinasi dalam pelaksanaan pembangunan di tingkat kab/kota dan dalam hubungannya dengan provinsi
4. Pengelolaan SDA oleh kab/kota dan provinsi yang cenderung kebablasan
5. Tata kelola pemerintahan (*good governance*) masih sebatas retorika politik
6. Rendahnya kemampuan menggali potensi daerah
7. Kecenderungan mengabaikan profesionalisme dalam pelaksanaan pemerintahan.

Sebetulnya daftar masalah ini masih dapat diperpanjang, akan tetapi untuk konteks pembahasan ini cukup hal yang disebutkan di atas saja yang dibahas untuk memperlihatkan betapa karut-marutnya pelaksanaan desentralisasi (otonomi daerah), apalagi jika dikaitkan dengan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

## **METODE**

Penelitian ini tergolong ke dalam analisis deskriptif yang menjelaskan tentang pergeseran paradigma sentralisasi ke desentralisasi dalam mewujudkan *good governance*. Pembahasan diarahkan kepada pergeseran paradigma tersebut dapat mewujudkan *good governance*. Sementara itu informan penelitian adalah informan yang paham akan pemerintahan di era otonomi daerah dan informasi lainnya yang dapat mendukung penjelasan.

## **HASIL**

### **Sentralisasi dan Desentralisasi**

Sistem politik yang sentralistik, bertentangan dengan demokrasi. Sistem ini menempatkan penguasa sebagai pihak yang paling utama. Semua hal yang dikerjakan harus seizin penguasa. Sistem

politik didesain sedemikian rupa sehingga partisipasi rakyat di bidang politik seolah-olah berlangsung, padahal sesungguhnya yang terjadi adalah pemasangan hak-hak politik rakyat. Partai politik biasanya dibiarkan hidup, akan tetapi harus tunduk pada kemauan penguasa. Partai politik di buat sebagai bagian dari system politik bukan untuk menegakkan demokrasi, akan tetapi sebagai alat legitimasi bagi penguasa untuk mensakralkan kekuasaannya.

Dalam konteks ini Miriam Budiardjo (1981), mengemukakan: setelah usainya Perang Dunia II banyak sekali Negara yang tadinya dijajah, kemudian berhasil memperoleh kemerdekaannya. Pada umumnya Negara-negara baru itu, biasa di sebut Negara berkembang, menjadikan demokrasi sebagai landasan system politiknya. Akan tetapi demokrasi itu tidak dilaksanakan sepenuhnya. Prinsip-prinsip authoritarian masih tetap dipegang meneruskan kebiasaan penjajahnya. Alasan lainnya, rakyat negara-negara baru itu belum sepenuhnya memahami demokrasi, sehingga dalam pelaksanaannya rakyat harus dibimbing dan diarahkan. Dalam konteks membimbing dan mengarahkan itu, penguasa biasanya otoriter.

Untuk konteks Indonesia selama kurang lebih 32 tahun kekuasaan Soeharto, dan sebelumnya selama masa akhir kekuasaan Soekarno, sistem politik di desain untuk terlaksananya system sentralisasi. Selama kurun waktu itu pula terjadi perubahan secara gradual pada rakyat Indonesia. Sungguhpun rakyat berada dalam genggaman kekuasaan yang sentralistik, tetapi harus diakui terjadi perubahan secara gradual pada kehidupan rakyat sebagai akibat pembangunan. Perubahan dimaksud antara lain adalah mulai membaiknya: tingkat pendidikan, tingkat ekonomi, keterbukaan terhadap informasi, mobilitas penduduk bahkan hingga mancanegara yang menghasilkan pengalaman, dan seterusnya. Hal ini kemudian menghasilkan kelas menengah yang sudah bisa menilai keadaan dan merubahnya menjadi tuntutan agar perlunya perubahan paradigma dari pembangunan centris yang sentralistik menjadi paradigm desentralistik yang adil bagi rakyat dan menghasilkan pola hubungan

antara pusat dan daerah yang lebih adil dan partisipatif. Tuntutan ini sebetulnya adalah bagian dari tuntutan akan demokratisasi atau perlunya pelaksanaan demokrasi yang sesungguhnya. Hal inilah yang menjadi tuntutan oleh kaum reformis dan berusaha diterapkan saat mereka berhasil menumbangkan Regim Soeharto.

Desentralisasi merupakan konsekuensi dari demokratisasi. Desentralisasi adalah azas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal, sebab di sana terjadi “... a superior government assigns responsibility, authority, or function to ‘lower’ government unit that is assumed to have some degree of authority. Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah local), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi.

UU. No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyerahan kewenangan kepada daerah otonom berupa otonomi daerah ini oleh pemerintah (pemerintah pusat) dimaksudkan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia;

Selanjutnya di dalam menimbang di dalam undang-undang ini disebutkan bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan

daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan. daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

### **Tata Kelola Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)**

Istilah *good governance* pertama kali dipopulerkan oleh lembaga dana internasional, sekitar tahun 90-an. Di masa pemerintahan Soeharto, lembaga dana internasional sangat rajin memberikan bantuan kepada Indonesia. Atas nama pembangunan di segala bidang, Soeharto ketika itu memang sangat gemar mencari utangan di luar negeri. Menurut Sumarto (2004) lembaga dana internasional seperti *World Bank*, UNDP, IMF dan lain-lain dalam rangka menjamin dan menjaga kelangsungan dana bantuan yang diberikan kepada negara-negara sasaran bantuan. Menurut badan Internasional itu, bantuan internasional untuk pembangunan di negara-negara dunia ketiga, terutama negara berkembang, sulit berhasil tanpa adanya *good governance*. Karena itu, *good governance* kemudian menjadi isu sentral dalam hubungan lembaga-lembaga multilateral tersebut dengan negara-negara sasaran.

Istilah *governance* seringkali dikacaukan dengan istilah *government*. *Government* dapat diterjemahkan secara bebas, pemerintah. Jika demikian halnya maka istilah pemerintah dapat dipahami sebagai lembaga beserta aparturnya yang mempunyai tanggung jawab untuk mengurus negara dan menjalankan kehendak rakyat. Kecenderungannya lebih tertuju kepada lembaga eksekutif/kpresidenan (*executive heavy*).

Dalam pada itu istilah *governance* pengerjiannya lebih kompleks. Dikatakan lebih kompleks, sebab menyangkut beberapa persyaratan yang terkandung di dalam terminologinya. Hal ini dikarenakan dalam *good governance*

diwajibkan keterlibatan tiga pilar (komponen), yaitu pemerintah, dunia usaha swasta, dan masyarakat. Hubungan ketiganya harus dalam posisi seimbang dan saling kontrol (*checks and balances*), untuk menghindari penguasaan atau eksploitasi oleh satu komponen terhadap komponen lainnya. Bila salah satu komponen lebih tinggi daripada yang lain, yang terjadi adalah dominasi kekuasaan atau dua komponen lainnya. Dalam konteks ini Sumarto mengemukakan:

*Governance* diartikan sebagai mekanisme, praktek dan tata cara pemerintah dan warga mengatur sumberdaya serta memecahkan masalah-masalah public. Dalam konsep *governance*, pemerintah hanya menjadi salah satu actor dan tidak selalu menjadi actor paling menentukan. Implikasinya, peran pemerintah ... menjadi badan pendorong terciptanya lingkungan yang mampu memfasilitasi pihak lain di komunitas dan sektor swasta untuk ikut aktif melakukan upaya tersebut.

Berdasarkan argumentasi di atas dapat dikemukakan definisi *good governance*, yaitu: pencapaian kondisi pemerintahan yang ter selenggara secara seimbang dengan kerjasama individu dan lembaga, serta antara pemerintah, dunia usaha swasta, dan pihak masyarakat. Hal ini berarti masing-masing pilar harus saling tahu apa yang dilakukan oleh pilar lainnya. Adanya ruang dialog dapat membantu proses saling memahami perbedaan-perbedaan diantara mereka. Melalui proses tersebut diharapkan akan tumbuh consensus dan sinergi dalam masyarakat.

*Good governance* yang diusung oleh tiga pilar, didalamnya terdapat berbagai prinsip. Pendapat banyak pihak itu misalnya dikemukakan oleh World Bank, UNDP, JICA, dan banyak pihak lainnya. Dari berbagai pandangan mengenai prinsip yang harus dijalankan sehubungan dengan pengelolaan *good governance* ini, Bappenas (2007) paling tidak menetapkan 14 unsur, yakni: Wawasan ke depan (*Visionary*); Keterbukaan dan Transparansi (*Openness and Transparency*); Partisipasi masyarakat (*Participation*); Tanggung gugat (*Accountability*); Supremasi hukum (*Rule of law*); Demokrasi (*Democracy*); Professionalisme dan Kompetensi (*Professionalism and Competency*); Daya Tanggap (*Responsiveness*). Penjelasan masing-masing unsure dikemukakan sebagai berikut:

· Wawasan ke depan (*Visionary*)

Semua kegiatan pemerintahan berupa pelayanan publik dan pembangunan di berbagai bidang seharusnya didasarkan atas visi dan misi yang jelas disertai strategi pelaksanaan yang tepat sasaran. Lembaga-lembaga pemerintahan pusat dan daerah perlu memiliki rencana strategis sesuai dengan bidang tugas masing-masing sebagai pegangan dan arah pemerintahan di masa mendatang.

· Keterbukaan dan transparansi (*Openness and Transparency*)

Unsur ini merujuk pada ketersediaan informasi dan kejelasan bagi masyarakat umum untuk mengetahui proses penyusunan, pelaksanaan, serta hasil yang telah dicapai melalui sebuah kebijakan publik. Semua urusan tata pemerintahan berupa kebijakan-kebijakan publik, baik yang berkenaan dengan pelayanan publik maupun pembangunan di daerah harus diketahui publik. Isi keputusan dan alasan pengambilan kebijakan publik harus dapat diakses oleh publik. Demikian pula informasi tentang kegiatan pelaksanaan kebijakan tersebut beserta hasilnya harus terbuka dan dapat diakses oleh publik. Dalam hal ini, aparatur pemerintahan harus bersedia secara terbuka dan jujur memberikan informasi yang dibutuhkan publik

· Partisipasi masyarakat (*Participation*)

Partisipasi masyarakat merujuk pada keterlibatan aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi masyarakat mutlak diperlukan agar penyelenggara pemerintahan dapat lebih mengenal warganya berikut cara pikir dan kebiasaan hidupnya, masalah yang dihadapinya, cara atau jalan keluar yang disarankan, apa yang dapat disumbangkan dalam pemecahan masalah yang dihadapi, dan sebagainya. Dengan demikian kepentingan masyarakat dapat disalurkan di dalam penyusunan kebijakan sehingga dapat mengakomodasi sebanyak mungkin aspirasi dan kepentingan

masyarakat, serta mendapat dukungan masyarakat luas. Kehadiran dan keikutsertaan warga masyarakat dalam forum pertemuan publik, serta keaktifan mereka dalam menyumbangkan pikiran dan saran menunjukkan bahwa urusan pemerintahan juga menjadi urusan mereka dan bukan semata urusan birokrat.

· Tanggung gugat (*Accountability*)

Adalah suatu ukuran atau standar yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan penyusunan kebijakan publik dengan peraturan hukum dan perundang-undangan yang berlaku untuk organisasi publik yang bersangkutan. Pada dasarnya, setiap pengambilan kebijakan publik akan memiliki dampak tertentu pada sekelompok orang atau seluruh masyarakat, baik dampak yang menguntungkan atau merugikan, maupun langsung ataupun tidak langsung. Oleh karena itu, penyusunan kebijakan publik harus dapat mempertanggungjawabkan setiap kebijakan yang diambilnya kepada publik.

· Supremasi hukum (*Rule of law*)

Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya pemberdayaan lembaga-lembaga penegak hukum, penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum, serta pengembangan budaya hukum. Tidak diterapkannya prinsip supremasi hukum akan menimbulkan ketidakpastian dalam penyelenggaraan pemerintahan.

· Demokrasi (*Democracy*)

Perumusan kebijakan publik dan pembangunan di pusat dan daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi. Dalam demokrasi, rakyat dapat secara aktif menyuarakan keputusan-keputusan yang diambil, baik oleh lembaga eksekutif maupun legislative, dan keputusan kedua lembaga tersebut harus didasarkan pada konsensus. Kebijakan publik yang diambil sebaiknya benar-benar merupakan hasil keputusan bersama. Apabila prinsip demokrasi tidak diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan,

rakyat akan mempunyai rasa memiliki yang rendah atas berbagai kebijakan publik yang dihasilkan.

· Professionalisme dan Kompetensi (*Professionalism and Competency*)

Dalam pengelolaan pelayanan publik dan pembangunan dibutuhkan aparatur pemerintahan yang memiliki kualifikasi dan kemampuan tertentu. Oleh karenanya dibutuhkan upaya untuk menempatkan aparat secara tepat, dengan memperhatikan kecocokan antara tuntutan pekerjaan kualifikasi atau kemampuan. Tingkat kemampuan dan profesionalisme aparatur pemerintahan yang ada perlu selalu dinilai kembali. Berdasarkan penilaian itu dimiliki data dan informasi untuk membenahi kompetensi aparatur sehingga selalu sesuai dengan kepentingan organisasi dan kemajuan zaman.

· Daya Tanggap (*Responsiveness*)

Pemerintah diharapkan selalu cepat tanggap dengan mengambil segala prakarsa untuk menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi rakyat. Aparat juga harus mampu mengakomodasi aspirasi rakyat sekaligus menindaklanjutinya dalam bentuk peraturan/kebijakan, kegiatan, program atau proyek.

· Efisiensi dan Efektivitas (*Efficiency and Effectiveness*)

Agar dapat meningkatkan kinerjanya, tata pemerintahan membutuhkan dukungan struktur yang tepat. Oleh karena itu, pemerintah baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada, melakukan perubahan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan serta menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat. Dengan begitu capaian kerja pemerintahan dapat dilakukan secara optimal, efisien dan efektif.

· Desentralisasi (*Decentralization*)

Wujud nyata dari prinsip desentralisasi dalam

tata kelola pemerintahan yang baik adalah pen-delegasian urusan pemerintahan disertai sumber daya pendukung kepada lembaga dan aparat yang ada dibawahnya untuk mengambil keputusan dan menyelesaikan masalah yang dihadapi. Penerapan prinsip desentralisasi akan dapat mengurangi beban dan penggunaan sumber daya pada lembaga dan aparat di tingkat yang lebih atas, serta dapat mendayagunakan sumber daya lembaga dan aparat pada tataran yang lebih bawah sekaligus dapat mempercepat proses pengambilan keputusan.

- Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (*Private Sector and Civil Society Partnership*)

Masyarakat dan sektor usaha swasta harus diberdayakan melalui pembentukan kerjasama atau kemitraan dengan pemerintah.

- Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (*Commitment to Reduce Inequality*)

Kesenjangan dapat memicu konflik dalam masyarakat yang pada akhirnya dapat menyebabkan disintegrasi bangsa. Upaya yang dilakukan untuk mengurangi berbagai kesenjangan tersebut merupakan wujud nyata prinsip komitmen pada pengurangan kesenjangan. Tanpa itu, maka berbagai ketimpangan akan tetap terjadi. Sebab itu komitmen terhadap pengurangan kesenjangan harus dilakukan.

- Komitmen pada Perlindungan Lingkungan Hidup (*Commitment to Environmental Protection*)

Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsisten, penegakan hukum lingkungan secara konsekwen, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan hidup serta pengelolaan sumber daya alam secara lestari merupakan contoh untuk mewujudkan prinsip komitmen pada lingkungan.

- Komitmen pada Pasar yang Fair (*Commitment to Fair Market*)

Upaya pengaitan kegiatan ekonomi masyarakat dengan pasar, baik di dalam daerah maupun antar daerah merupakan contoh wujud nyata penerapan prinsip komitmen pada pasar yang fair. Pengembangan perekonomian masyarakat tanpa di dukung oleh kebijakan publik yang tidak mencerminkan komitmen pada pasar akan menyebabkan rendahnya daya saing perekonomian.

## PEMBAHASAN

Pergeseran dari paradigma sentralisasi ke desentralisasi yang dikelola dengan menggunakan prinsip *good governance*, adalah tuntutan reformasi dalam bentuk proses demokratisasi. Dengan demikian, desentralisasi dan *good governance* adalah bagian dari proses demokratisasi menuju penyelenggaraan demokrasi yang sesungguhnya. Dalam konteks ini daerah harus diberdayakan dan diharapkan mau dan mampu mengimplementasikannya, terutama dalam pengelolaan pemerintahan, yang mencakup segala segi kehidupan masyarakat, khususnya di bidang pemerintahan itu sendiri, pembangunan, dan kemasyarakatan. Hal itu dimaksudkan sebagai upaya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat yang adil dan merata, di mana semua pihak menjadi bagian dari pengelolaannya. Pihak-pihak yang dimaksud, adalah pemerintah, sektor usaha swasta, dan masyarakat.

Berubahnya paradigma sentralisasi menjadi desentralisasi yang diharapkan dilaksanakan dengan menggunakan prinsi-prinsip *good governance*, juga merupakan tuntutan perkembangan zaman. Globalisasi yang sarat dengan persaingan mensyaratkan setiap Negara dapat menjadikan setiap unsur, khususnya pemerintah, sektor usaha swasta, dan masyarakat terutama yang ada di daerah dapat terlibat dan melibatkan diri sebagai pelaku dalam globalisasi itu. Daerah yang mampu bersaing adalah daerah yang selalu menggagas perubahan sekaligus melaksanakannya dengan melibatkan seluruh *stakeholders* daerah sedemikian rupa, sehingga timbul sinergi yang mampu menempatkan daerah itu memiliki keunggulan. Sehingga daerah tersebut mampu

memasuki arena persaingan baik dalam konteks nasional, regional, dan global, sedemikian rupa, di mana daerah dapat memetik keuntungan sebagai akibat keunggulan yang dimilikinya.

Akan tetapi setelah sekian lama desentralisasi dianut dan *good governance* dikonsepsikan dan disosialisasikan kepada daerah dengan dasar UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah kemudian di rubah dengan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hasilnya tampak sekali, belum terlalu menggembirakan. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan keadaa belum berhasil, implikasi dari keadaan itu, dan dampaknya, dikemukakan pada uraian berikut.

### **Pengaruh Lingkungan (Eksternal dan Internal)**

Fakta menunjukkan, konsepsi desentralisasi yang dikelola di daerah dengan menggunakan prinsip-prinsip *good governance* keberhasilannya sangat ditentukan oleh faktor lingkungan, terdiri atas faktor eksternal dan internal.

#### **a. Faktor Eksternal**

Sungguhpun desentralisasi, adalah pemberian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengelola pemerintahannya sendiri sesuai kearifan lokal yang berlaku, akan tetapi *monitoring* dan *supervise* dari pemerintah pusat masih diperlukan. Supervisi ini bukan saja dalam bentuk penyediaan regulasi, akan tetapi juga perlu *monitoring* dan *supervise* secara langsung kepada daerah. Hal itu dimaksudkan bukan untuk mencampuri urusan daerah akan tetapi untuk memberikan pembelajaran bagaimana mestinya otonomi daerah yang dikelola dengan cara *good governance* dilaksanakan. Sehingga pengelolaan pemerintahan dengan cara itu benar-benar bermanfaat baik oleh rakyat maupun oleh daerah yang ada disekitarnya dan pemerintah provinsi dimana daerah itu berada.

Persaingan daerah di tingkat nasional, regional, dan global sesungguhnya menuntut adanya struktur organisasi pemerintah daerah yang sesuai dengan visi dan misi yang diusungnya

yang telah disesuaikan dengan ranah persaingan yang secara sadar diikuti oleh setiap daerah. Karena itu berbagai daerah sekarang, melalui berbagai regulasi, terakhir dengan berdasar pada PP. No. 41 Thn. 2008 Tentang Restrukturisasi Perangkat Daerah berupaya untuk membuat struktur pemerintah daerah sesuai harapan di atas. Dengan demikian upaya ini menegaskan, bahwa factor eksternal memang menyebabkan daerah berupaya berbenah diri, satu diantaranya adalah berupaya membuat strutkru organisasi yang sesuai dengan konteks pencapaian tujuan dan persaingan antar daerah.

#### **b. Faktor Internal**

Dalam pada itu faktor internal yang mempengaruhi keberlangsungan pelaksanaan desentralisasi dan penerapan *good governance*, dapat dikemukakan, antara lain, *pertama*: belum utuhnya pengakuan terhadap pluralism masyarakat, yang dapat dilihat dari keikhlasan pemerintah daerah dalam melibatkan masyarakat dan sector usaha swasta dalam pemerintahan local dalam pengertian luas; *kedua*: Birokrasi masih bekerja dengan kultur yang dibangun semenjak masa hindia Belanda, sehingga dinamika social masih diwarnai (setidaknya mengacu) kepada agenda pemerintah dan bukan agenda masyarakat yang ditranformasikan menjadi agenda pemerintah; *ketiga*: belum hadirnya paradigm pembangunan baru sebagai “tandingan” atas paradigm lama (masa pemerintahan Soeharto) yang bertumpu pada segitiga: kaum pemodal – keamanan – dan birokrasi; dan *keempat*: berlarut-larutnya fase disorientasi sosial sebagai akibat dari langkanya jiwa ke-negarawanan dari para pemimpin politik yang ada, sehingga menyulitkan kita untuk menemukan prinsip-prinsip minimal kehidupan berdemokrasi yang bisa diterima oleh unsur-unsur masyarakat.

### **Implikasi**

Sebagai implikasi dari faktor-faktor berpengaruh di atas, pelaksanaan desentralisasi yang diharapkan dikelola dengan menggunakan prinsip-prinsip *good governance*, menghasilkan hal-hal sebagai berikut :

1. Munculnya raja-raja kecil di daerah, baik di tingkat provinsi maupun di kab/kota
2. Rendahnya tingkat kepatuhan pemerintah kab/kota terhadap pemerintah provinsi, bahkan dengan pemerintah pusat
3. Rendahnya tingkat koordinasi dalam pelaksanaan pembangunan di tingkat kab/kota dan dalam hubungannya dengan provinsi
4. Pengelolaan SDA oleh kab/kota dan provinsi cenderung kabablasan
5. Tata kelola pemerintahan (*good governance*) masih sebatas retorika politik
6. Rendahnya kemampuan menggali potensi daerah
7. Kecenderungan mengabaikan profesionalisme dalam pelaksanaan pemerintahan

Implikasi yang mengemuka di atas, hendaknya diakhiri. Sebab hal itu sesungguhnya telah menjauhkan daerah dari tujuan diberikannya desentralisasi dengan prinsip *good governance*. Implikasi seperti itu jelas sangat buruk bagi upaya perwujudan kesejahteraan rakyat. Bahkan dapat dikatakan kesejahteraan rakyat dan demokratisasi untuk mencapai pengelolaan pemerintahan yang demokratis akan semakin jauh.

### Dampak

Dampak yang terasa dewasa ini di daerah sebagai akibatnya melencengnya atau tidak siapnya daerah mengelola otonomi daerah dengan menggunakan konsep *good governance*, adalah pembangunan pengelolaan pemerintahan dalam pengertian luas, yakni mencakup: pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, menjadi terganggu. Itu berarti pemerintah dengan ketidakmampuannya itu semakin menjauhkan dirinya dari rakyat, termasuk dengan para pelaku usaha swasta.

*Good governance* setiap hari dikumandangkan, terutama jika para pejabat berpidato. Bahkan baik para pelaku usaha swasta dan rakyat sendiri, juga pandai mengemukakan *good governance*. Akan tetapi jika *good governance* dipandang sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik dengan melibatkan pemerintah, sector usaha swasta, dan masyarakat, maka semua itu tidak ada dilapangan. Ke-3 pihak masing-masing

sibuk dengan dirinya sendiri. Pemerintah tetap merasa sebagai pihak yang paling utama dalam pelaksanaan pemerintahan (Pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan). Artinya pihak pelaku usaha swasta, dan rakyat tidak pernah dilibatkan. Sebagai akibatnya terjadilah pembangunan sesuai keinginan pemerintah semata. Masyarakat dan pelaku usaha swasta sebagai pihak yang tidak dilibatkan tentu saja, mungkin, merasa tidak memiliki hasil-hasil pembangunan itu. Sebagai akibatnya protes, berupa demonstrasi dan berbagai bentuk protes marak terjadi di daerah.

### Alternatif Solusi

Konsep desentralisasi yang diselenggarakan pada daerah otonom dengan menggunakan prinsip *good governance* bukanlah hal yang menjadi bagian dari budaya rakyat Indonesia. Budaya rakyat Indonesia yang terdiri atas wilayah daerah-daerah itu, pada umumnya bersifat paternalistik dengan kata lain bentuk budaya politiknya campuran *parochial-subject* dan dibeberapa wilayah khususnya diperkotaan ada campuran partisipan. Dalam konteks ini karena budaya paternalistik yang menonjol, maka tidaklah berlebihan jika dikemukakan budaya politik rakyat umumnya adalah campuran *parochial-subject* tetapi yang menonjol adalah *parochial*.

Dengan demikian desentralisasi dan *good governance*, sebagai bagian dari demokrasi adalah sesuatu yang baru bagi mereka. Para elite yang mengisi pemerintahan, termasuk para pelaku usaha swasta, adalah orang-orang yang berasal dari masyarakat biasa, yang kemudian karena pendidikan dan *privilege* berhasil menapaki jalan hidup yang lebih tinggi lalu menjadi birokrat, elite politik, dan elite ekonomi. Dengan demikian sebagai pihak yang berasal dari masyarakat tentu saja ia membawa budaya masyarakat di mana dia berasal. Sehubungan dengan argumentasi ini, maka sebagai alternative solusi dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut:

1. Pemerintah pusat mestinya mampu member teladan mengenai pelaksanaan desentralisasi dan *good governance*, sehingga ada *best*

*practice* yang dapat diikuti oleh daerah mengenai bagaimana mengelola daerah dengan menggunakan konsep desentralisasi dan *good governance*

2. Masih diperlukan bimbingan, monitoring, dan supervise dari pemerintah pusat mengenai pelaksanaan konsepsi pemerintahan desentralisasi yang dikelola dengan menggunakan konsep *good governance*. Hal ini disebabkan karena faktor sejarah dan faktor budaya yang menempatkan para pelaku pemerintahan, rakyat dan sektor usaha swasta sebagai pihak yang belum sepenuhnya memahami konsepsi batu ini.
3. Perlu *punishment* dan *reward* bagi daerah yang telah berhasil mengelola daerahnya dengan menggunakan konsepsi desentralisasi dan *good governance*.
4. Elite-elite tua yang ada di daerah harus memberikan kesempatan kepada generasi muda untuk juga menduduki puncak-puncak kekuasaan dan jabatan-jabatan penting di daerah. Elite tua daerah tidak boleh memandang kekuasaan sebagai suatu yang abadi, akan tetapi sesuatu yang harus secara sukarela diberikan kepada pihak yang memang memiliki kompetensi melalui persaingan atau kompetisi yang sehat.
5. Konsep *good governance* harus dipandang sebagai gerakan, dalam artian konsepsi ini mesti disosialisasikan kepada masyarakat dan sektor usaha swasta secara sistematis dan terencana disertai dengan upaya nyata dalam mewujudkannya.
6. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah pemerintah, khususnya para elite tua yang berada di dalamnya harus sungguh-sungguh ingin melibatkan rakyat dan pelaku sektor usaha swasta dalam pengelolaan pemerintahan dalam pengertian seluas-luasnya.

## SIMPULAN

Sebagai penutup dapat dikemukakan, mengubah paradigma sentralisasi menjadi desentralisasi, bukanlah hal yang gampang. Masalahnya konsepsi sentralisasi telah dipahami oleh rakyat

selama zaman penjajahan Belanda, masa akhir pemerintahan Soekarno (Demokrasi Terpimpin), dan seluruh masa kekuasaan Soeharto (Orde Baru). Karena itu tidaklah terlalu mengherankan jika pengelolaan desentralisasi dalam bentuk otonomi daerah dengan menggunakan konsep *good governance* tidak berlangsung sebagaimana yang diharapkan. Penerapan konsepsi ini di daerah tampak sekali masih sarat dengan konsepsi sentralistik. Pertanyaannya, haruskah kita menyerah? Tidak boleh menyerah, sebab sesuatu yang baru memang harus dipelajari sembari dilaksanakan. Hal yang perlu dicamkan adalah, dalam fase pembelajaran itu jangan sampai terlalu lama dan berbiaya mahal, apalagi sampai mengorbankan rakyat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas, *Penerapan Tata Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Bappenas, 2007.
- Karl D. Jacson, dalam Irwan Waris, *Elite Di Sulawesi Selatan: Peran Elite Lokal dalam Partisipasi Politik Masyarakat*, Tesis S-2, Jurusan Ilmu Politik Program Pascasarjana UGM, 1994.
- M. Ryaas Rayid, *Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa depannya*, *Jurnal Ilmu Politik* No. 18. Tahun. 2002.
- Miriam Budiardjo, *Partisipasi Politik di Negara Sedang Berkembang*, Jakarta: rajawali Press, 1981.
- Shabbir Cheema and Dennis Rondinelli, *Decentralization and Development*, Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1983.
- Sumarto, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.