MENCERMATI DINAMIKA PERKEMBANGAN MODEL MANAJEMEN PEMERINTAHAN DAERAH: DARI SENTRALISASI KE DESENTRALISASI

Oleh : Hendrikus Tri Wibawanto Gedeona, S.IP, M.Si.

The model of local government management in Indonesia, if it was investigated be seen that its development experiences enough interesting dynamics, both sentralization model and desentralization model. In this article, the writer try to pay attention close to development the local government management, with focus its analysis from ORBA Regime to Reform Regime. In this final analysis will be recommended a local government management model that is assumed appropriate to today condition.

Key Word: Local Government Management, Sentralization, and Desentralization

A. Pendahuluan

Adanya desentralisasi kewenangan ke daerah yang lebih luas dan bertanggung jawab saat ini sebetulnya merupakan suatu refleksi adanya perkembangan dalam model manajemen (baca: pengelolaan) pemerintahan atau negara, dimana penyelenggaraan negara¹ bukanlah semata-mata dominan pemerintah pusat, tetapi merupakan sistem interaksi dari berbagai pelaku publik² dalam melaksanakan tanggung jawabnya masing-masing secara individual maupun institusional di tingkat

daerah. Pemerintah Pusat sudah saatnya berperan sebagai, *partner*, *catalyst*, dan *facilitator* yang memungkinkan masyarakat daerah sendiri berperan aktif sebagai pelaku pembangunan ekonomi dan sosial, serta menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. Mengapa dikatakan demikian? Karena secara logis masyarakat daerahlah yang lebih tahu akan keadaan mereka yang sesungguhnya; kondisi maupun kebutuhannya.

1. Penyelenggaraan negara menurut Mustopadidjaya A.R. dalam buku "Administrasi Negara, Demokrasi dan Masyarakat Madani (1999: 3) dimaknai sebagai kegiatan yang dilakukan pemerintah dan/atau masyarakat, sesuai dengan hak (kepentingan) dan kewajibannya masing-masing serta dengan tata nilai dan ketentuan hukum yang berlaku, yang secara keseluruhan terarah pada pencapaian tujuan dan cita-cita bangsa bernegara.
2. Dalam bukunya Frederickson, H. George, "The Spirit of Public Administration" (1997:19-30) dikatakan bahwa publik/"masyarakat" memiliki fenomena plural, dalam arti bahwa tidak ada satu pun dari anggota masyarakat yang secara hegemonis menjadi wakil dari masyarakat, dan meminggirkan pihak lain yang ingin mengartikulasikan kepentingannya. Jadi termasuk dalam pengertian publik atau "masyarakat di sini adalah Pemerintah, institusi DPR, partai politik, organisasi sosial, kelompok kepentingan, kelompok penekan, LSM, dunia usaha/organisasi swasta, ulama, media massa, intelektual, warga masyarakat dan sebagainya. Masyarakat adalah jaringan dari semua komponen masyarakat tersebut dan pemerintah merupakan properti dari publik/masyarakat itu sendiri.

Adanya desentralisasi kewenangan tersebut, juga akan memberikan kontribusi yang besar bagi peningkatan kualitas dan daya kreasi masyarakat (baca: pemberdayaan), khususnya masyarakat daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kualitas dan daya kreasi tersebut hanya dapat tumbuh apabila ada kesempatan yang penuh untuk berpartisipasi dalam proses tersebut. Untuk itu harus ada pula kebebasan dan kesempatan untuk berperan serta dalam proses pengambilan kebijakan yang menyangkut kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Karena dalam ketiadaan kebebasan dan kesempatan semacam itu, maka prakarsa dan daya kreasi akan menjadi terbatas. Apalagi kalau sengaja dibatasi. Yang terjadi adalah penyelenggaraan pemerintahan yang *rigid*, buruk, tidak transparan, dan tidak akuntabel yang saat ini dikonseptualisasikan dengan istilah *bad governance*.

Dalam teori Administrasi Publik konsep mengenai pengelolaan pemerintahan dari atas (pusat) dikenal dengan pendekatan *top down (top down-approach)* atau istilah lainnya model manajemen pemerintahan daerah yang sentralistik, sedangkan untuk pengelolaan pemerintahan dari bawah (masyarakat daerah) dikenal dengan sebutan *bottom up-approach* atau model manajemen pemerintahan daerah yang desentralistik. Pada yang kedua inilah, menurut pandangan kebanyakan orang saat ini, yang sangat dekat dengan manajemen pemerintah yang modern dan demokratis dalam upaya pemberdayaan *stakeholders* daerah, guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.

Apa dan bagaimana dinamika perkembangan kedua model manajemen

pemerintah daerah tersebut di atas, akan menjadi pokok bahasan dalam artikel ini. Yang pada akhirnya, elaborasi nanti akan ditutup dengan sebuah tawaran pemikiran tentang bagaimana seharusnya model manajemen pemerintahan daerah yang dianggap sesuai untuk kondisi saat ini.

B. Manajemen Pemerintahan Daerah yang Sentralistik

Salah satu ciri utama negara yang sedang berkembang, terutama negara bekas jajahan adalah besarnya dominasi pemerintah (birokrasi) dalam kegiatan penyelenggaraan pemerintahan (Bryant & White: 1987). Keinginan untuk mengejar ketertinggalan dalam melaksanakan pembangunan telah mendorong pemerintah di negara-negara berkembang untuk melakukan intervensi dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat.

Indonesia, pada saat memperoleh kemerdekaan juga mengalami hal yang demikian itu. Birokrasi pemerintah menjadi satu-satunya institusi warisan kolonial yang bisa dipergunakan oleh pemerintah pusat untuk melaksanakan manajemen pemerintahan termasuk dalam pelayanan publik, pembangunan dan pemberdayaan. Ia menjadi satu-satunya agen yang dapat digunakan untuk mempercepat kegiatan tersebut. Lebih dari pada itu, melalui pengembangan birokrasi yang besar, kuat dan terpusat, pemerintah lebih mudah untuk memobilisasi sumber daya untuk pelayanan publik, pembangunan nasional, dan mencegah timbulnya gerakan separatis, yang oleh Mas'ood (1994: 60-61) disebut sebagai *model dirigisme*.

Model ini tidak hanya mampu mempercepat pelaksanaan pelayanan publik dan pembangunan sosial-ekonomi,

tetapi juga dalam perkembangannya melahirkan berbagai masalah yang mengganggu kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan, yang disebut sebagai patologi/malpraktek birokrasi seperti dikemukakan oleh Devine (dalam Soetrisno: 2001,298) antara lain: "*risk avoidance, resistance to innovation, transmission of biased information, confirmism toward superiors, arbitrariness toward subordinates, indolence, inefficiency, corruption*", yang sekaligus menjadi hambatan terbesar bagi efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.

Disamping itu, pengembangan Pemerintah Pusat dengan birokrasinya yang kuat telah mendorong berkembangnya norma dan nilai-nilai birokrasi seperti orientasi pada target, monoloyalitas, sentralisasi kekuasaan, dan keseragaman yang bahkan seringkali berbenturan dengan kepentingan masyarakat. Fenomena ini mengental dan berkembang secara signifikan terutama pada masa 32 tahun, selama masa pemerintahan Orde Baru. Pemerintah saat itu membangun manajemen pemerintahan yang disebut *dirigiste* atau sentralisasi yang ditandai oleh adanya *state-stewardship*, dimana pemerintah memegang kendali penuh dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan baik itu dalam bidang ekonomi, politik, sosial, dan sebagainya. Proses pembuatan kebijakan publik pun benar-benar diisolasi dari pengaruh kekuatan "di luar" lainnya. Dalam nuansa seperti itu, melahirkan budaya birokrasi yang bercirikan *patrimonialisme* dan *patron-client* antarbirokrat maupun hubungan birokrat dan komponen lainnya. Yang pada akhirnya mendorong munculnya

'pencari keuntungan' (*rent-seeker*) (Tjokrowinoto: 2001). Sehingga, yang terjadi pada masa itu, pemerataan pembangunan dan pelayanan publik tidak termanifestasikan sesuai dengan maksud yang sebenarnya. Pelayanan publik dan hasil-hasil pembangunan ekonomi hanya dapat dinikmati sebagian kecil masyarakat Indonesia. Di lain pihak secara relatif dapat diketahui bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia, yang tergolong dalam kelas sosial-ekonomi yang rendah, belum tersentuh dari aspek pemerataan tersebut.

Kondisi ketidakadilan tersebut, terus terekam dan mendorong masyarakat daerah untuk menuntut haknya. Apalagi semakin meningkatnya tingkat pendidikan masyarakat dan ditunjang oleh adanya demokratisasi yang terus berkembang di lingkungan masyarakat, yang mana kesadaran masyarakat akan kedaulatan, hak, dan kepentingannya, mulai tumbuh dengan baik. Kebangkitan itu, pada akhirnya mendorong pergeseran wacana analisis dalam manajemen pemerintahan, dari ranah pemerintah (*state*) ke ranah masyarakat (*society*).

Pandangan umum mengakui bahwa model manajemen pemerintahan daerah yang sentralistik semakin tidak populer lagi karena ketidakmampuan pemerintah pusat untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah, kebutuhan daerah, masalah daerah atau sentimen aspirasi daerah. Warga masyarakat merasa lebih aman dan tenang dengan badan pemerintah daerah yang lebih dekat dengan rakyat baik secara fisik maupun secara psikologis.

Di masa ORBA, pemerintah memang telah menetapkan kebijakan mengenai model manajemen pemerintah daerah, yang secara implisit termaktub

dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang secara yuridis formal memberi landasan bagi upaya pengembangan model "manajemen pemerintahan yang desentralistik". Namun hasil penelitian dan kajian para ahli menunjukkan bahwa dalam pelaksanaannya, manajemen pemerintahan yang diterapkan, lebih mendorong timbulnya sentralisasi ketimbang desentralisasi, karena "desentralisasi" yang dimaksud tidak lebih dari soal penyerahan urusan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, sedangkan bidang kelembagaan daerah diintervensi secara kuat oleh Pemerintah Pusat. Begitu pula dalam bidang keuangan, banyak daerah yang sumber pembiayaannya sangat tergantung pada Pemerintah Pusat.

Jadi, dapat dikatakan bahwa kunci permasalahan pada saat itu, justru terletak pada Pemerintah Pusat yang tidak secara sungguh-sungguh menyerahkan aspek ekonomis seperti sumber-sumber keuangan yang potensial kepada daerah. Demikian juga kewenangan yang ada, yang pada akhirnya membuat *stakeholders* daerah tidak memiliki diskresi dan kepastian, serta jaminan dalam hal pengambilan keputusan dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahannya. Kondisi ini berakibat pada tidak berdayanya pemerintah kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pemberian pelayanan publik yang memadai, dalam arti untuk memenuhi tuntutan, kebutuhan, dan permintaan masyarakat di daerahnya. Sebaliknya Pemerintah Pusat yang memiliki kewenangan yang besar, justru tidak mampu mengenali dan memenuhi tuntutan, kebutuhan, dan permintaan

masyarakat lokal yang heterogen dan dinamis itu.

Dari berbagai kajian dan analisis yang dilakukan oleh para pakar ditemukan bahwa manajemen pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 5 tahun 1974, secara faktual belum mampu mendorong daerah untuk mandiri, terutama dalam menggunakan kewenangan yang telah diberikan. Model "desentralisasi" yang menekankan kerangka ideal "berotonomi harus berautomoney", sebagaimana dimaksud undang-undang tersebut, telah bergeser jauh dari konsep semula, dan bahkan kemandirian yang diidam-idamkan itu telah berubah menjadi pengelolaan pemerintahan daerah yang sangat sentralistik dengan nuansa represif yang sangat kentel.

Rekaman terhadap fakta-fakta tersebut di atas, dapat dilihat dalam diskusi dan perdebatan para intelektual, kaum akademisi, politikus, pengamat kebijakan publik dan sebagainya di awal tahun 1980-an sampai 1990-an, yang pada akhirnya dengan tegas mereka berargumentasi agar pemerintah harus melakukan tindakan secara sistematis dan terencana terhadap perubahan model manajemen pemerintahan di daerah. Karena model manajemen pemerintahan yang sentralistik telah melahirkan sikap ketergantungan yang kuat dari pihak daerah (*assistensialisme*). Sebagian terbesar kegiatan ekonomi dikendalikan oleh pemerintah pusat, sedangkan *stakeholders* daerah lebih sering sebagai penonton dalam usaha pembangunan ekonomi di daerahnya.

Memang mulanya manajemen pemerintahan daerah yang sentralistik tersebut bertujuan untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas dalam usaha

penyelenggaraan pemerintahan, tetapi lambat laun pemusatan tersebut telah menciptakan pemborosan yang besar. Lihat saja, misalnya, dengan pemusatan penerimaan dan pengeluaran, banyak proyek pembangunan yang tidak sesuai dengan potensi dan tuntutan/kebutuhan daerah. Banyak proyek yang tidak sesuai dengan skala prioritas daerah. Jadi, usaha pengelolaan pemerintahan yang bersifat sentralistik tersebut tidak mampu menciptakan hasil pembangunan yang merata, baik secara vertikal maupun spasial. Kepincangan yang terjadi dalam perolehan pendapatan antar-wilayah dan terpusatnya pembangunan sarana dan prasarana ekonomi dapat dipastikan sebagai faktor yang mendorong dilaksanakan perubahan manajemen pemerintahan daerah yang lebih nyata. Bahkan ada daerah-daerah tertentu, seperti: Papua, Riau, dan Aceh, yang pada kenyataannya menghasilkan sumber daya alam yang berlimpah dan merasa "diperlakukan" secara tidak adil dalam pembagian pendapatan, pernah menuntut berpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menyimak yang terjadi dalam masa ORBA tersebut, maka para pakar kemudian menyimpulkan bahwa telah terjadi kegagalan pada model manajemen pemerintahan yang sentralistik. Atau dapat dikatakan bahwa peningkatan dan pemerataan pembangunan ekonomi yang menjadi salah satu tujuan utama dari model manajemen pemerintahan daerah tersebut, makin menjauh dari kenyataan. Demikian pun dalam dimensi politik, terbentuk budaya dan sistem pengambilan

keputusan yang tidak kondusif bagi partisipasi kritis dari masyarakat; adanya rintangan-rintangan struktural yang melahirkan ketidakberdayaan masyarakat, khususnya di lapisan bawah untuk melakukan kontrol terhadap birokrasi atau menyisipkan kepentingan atau haknya dalam kebijakan-kebijakan pemerintah. Di sisi lain, yang terjadi dalam masyarakat adalah: (1) *unequity*, sehingga masyarakat mengharapkan dan/atau menuntut agar hasil pembangunan lebih merata; (2) *unempowerment*, sehingga masyarakat mengharapkan dan/atau menuntut agar potensi yang dimiliki oleh masing-masing individu dan kelompok masyarakat dimanfaatkan secara maksimal; (3) *weak discretion*, sehingga masyarakat mengharapkan dan/atau menuntut agar mereka dan *stakeholders* daerah diberi peran dan wewenang yang memadai dan sesuai dengan tuntutan pembangunan daerahnya; (4) *bad public services*, sehingga masyarakat menuntut pelayanan publik yang sederhana, cepat, sesuai dan tepat waktu; dan yang ke-(5) akibat yang paling fatal adalah keinginan merdeka atau berpisah dari Negara Kesatuan RI.

Koreksi terhadap kegagalan tersebut, serta begitu besarnya tuntutan masyarakat dan perkembangan iklim demokratisasi yang berkembang, pada akhirnya harus dijawab dengan tindakan yang nyata atau cara seperti dekonsentrasi dan devolusi (Ma'soed: 2001; 222)³ atau istilah sekarang adalah pemberian kewenangan yang lebih luas dan nyata dalam hal desentralisasi (pemberian urusan) dan pelimpahan wewenang. Sehingga

3 Dekonsentrasi adalah pemerintah daerah diberi wewenang untuk membuat keputusan/kebijakannya sendiri (dilakukan di daerah) dan pertanggungjawabannya ke pusat. Devolusi adalah pemerintah daerah diberi wewenang untuk membuat keputusan sendiri di daerah dan pertanggungjawabannya juga di daerah; dikutip dari Mohtar Ma'soed; "Bahan Kuliah Ekonomi Politik Pembangunan", UGM, 2001.

pemerintah kemudian mengadakan perubahan terhadap model manajemen pemerintahan yang ada di daerah, dari model manajemen pemerintahan yang sentralistik ke model manajemen pemerintahan yang desentralistik. Hal tersebut secara implisit tergambar dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Yang kemudian disempurnakan lagi, dengan dikeluarkannya UU No. 32 dan 33 tahun 2004.

C. Manajemen Pemerintahan Daerah yang Desentralistik

Dari kedua paket undang-undang tersebut, bila dipahami secara kritis, mengedepankan substansi yang sama mengenai perspektif dalam manajemen (baca: mengelola) pemerintahan daerah, yakni memberi kewenangan yang luas dan lebih besar kepada *stakeholders* daerah dalam mengelola pemerintahan di daerah. Para *stakeholders* daerah di kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai daerah yang mandiri mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk merencanakan (*planning*), membentuk (*formulating*), melaksanakan (*implementing*), mengkoordinasi (*coordinating*) dan menilai (*evaluating*) kebijakan atau program menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat setempat. Inilah model manajemen pemerintahan daerah yang dikenal dengan model manajemen pemerintahan daerah yang desentralistik. Selain penyerahan urusan dan pelimpahan kewenangan ke daerah, model manajemen

pemerintahan daerah tersebut, disertai juga dengan dukungan pembiayaan.

Model tersebut jangan dilihat dari aspek politik saja, akan tetapi lebih kepada upaya pemerintah dalam mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Dan tentu saja, pemerintah daerahlah yang lebih dekat dengan masyarakat, sehingga menjadi sesuatu yang logis bahwa pemerintah pusat dengan situasi yang ada, menyerahkan banyak kewenangan atau urusan⁴ kepada pemerintah daerah, kecuali beberapa urusan yang memang pemerintah daerah dianggap tidak sanggup untuk melaksanakannya.

Dilandasi oleh semangat pengaturan dan pengelolaan dalam lingkup yang lebih dekat dengan masyarakat tersebut, pemerintah tentunya harus berupaya untuk menyikapinya dengan melaksanakan model manajemen pemerintahan desentralistik yang diharapkan lebih responsif, dinamis, *aplicable* dan mampu meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat setempat, dengan memandang konteks yang lebih luas, yaitu kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Model manajemen pemerintahan daerah yang desentralistik ini, lebih jauh dimaksudkan sebagai manajemen pemerintahan untuk mencapai demokratisasi dalam pemerintahan dan upaya pengambilan keputusan yang tidak terpusat untuk persoalan-persoalan di tingkat lokal (*decentralized policy making on local problem*). Karena sentralisasi pengambilan keputusan di tingkat lokal akan menyebabkan

4. Urusan tersebut mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, yustisi, dan agama serta kewenangan di bidang lain. (sesuai dengan bunyi Pasal 10, ayat (3), UU No.32 tahun 2004)

rendahnya kemampuan *stakeholders* di daerah untuk mengambil inisiatif sekaligus kreatif dalam penanganan dan pengelolaan sumber daya daerah untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Secara teoritis beberapa harapan dalam model manajemen pemerintahan daerah yang desentralistik tersebut, sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Smith dalam bukunya yang berjudul "*Decentralization, The Territorial Dimension of The State*" (1985). Beberapa harapan atau kebutuhan untuk melakukan desentralisasi menurut Smith (1985: 2) adalah sebagai berikut: (1) desentralisasi diperlukan oleh negara (*state*), bahkan dalam negara yang berpenduduk kecil. Hal ini disebabkan fungsi dari negara modern membutuhkan operasionalisasi pemerintahan di tingkat lokal, seperti pemungutan pajak, penegakkan hukum, dan pelayanan kepada masyarakat; (2) desentralisasi merupakan kondisi penting (*necessary condition*) untuk pembangunan sosial, ekonomi, dan politik. Sebagai *necessary condition*, desentralisasi dapat membantu mewujudkan tercapainya pembangunan yang diinginkan pada level masyarakat daerah; (3) desentralisasi seringkali digunakan sebagai strategi untuk meredakan instabilitas politik yang terjadi dengan adanya gerakan-gerakan pemisahan diri dan keinginan untuk mewujudkan otonomi di daerah. Lebih jauh Shepard (1975) dalam Smith: 1985,

4) berpendapat bahwa desentralisasi mempunyai sisi yang positif (*positive side*). Dikatakan bahwa *it is commonly associated with a wide a range of economic, social, and political objectives in both developed and less-developed societies*. Secara ekonomi desentralisasi dapat memperbaiki efisiensi, di mana permintaan untuk pelayanan di tingkat lokal dapat dipenuhi dan tersedia barang-barang publik untuk masyarakat. Dengan adanya desentralisasi, maka dapat mengurangi biaya, memperbaiki *output* dan lebih efektif dalam penggunaan sumber daya manusia (D.K. Hart: 1972 dalam Smith: 1985). Secara sosial dan politik, desentralisasi dapat menguatkan pertanggungjawaban (*accountability*), kemampuan politik (*political skill*), dan integrasi nasional (*national integration*), membawa pemerintah yang lebih dekat kepada masyarakat dan memberikan pelayanan yang lebih baik pada kelompok-kelompok masyarakat dan klien. Selain itu desentralisasi akan meningkatkan kebebasan (*liberty*), kesamaan (*equality*), dan kesejahteraan (*welfare*) (Maas: 1959, Hill: 1974, dalam Smith: 1985). Dan tentu tidak lupa meninggalkan semangat kolaborasi dengan daerah-daerah lain (Muhadjir: 2001), serta akan terjadi pemihakan dan pemberdayaan melalui penyempurnaan mekanisme pengelolaan keuangan daerah⁵

5. Dalam hubungan dengan pelaksanaan desentralisasi kewenangan, maka pemihakan dan pemberdayaan diwujudkan dalam penyempurnaan mekanisme pengelolaan keuangan daerah. Penyempurnaan ini diarahkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna bantuan dana, prasarana dan sarana dalam mendorong pengembangan kegiatan sosial ekonomi rakyat. Pendekatan yang paling tepat dalam pengembangan kegiatan sosial ekonomi rakyat adalah melalui pendekatan kelompok dalam bentuk usaha bersama. Dalam kelembagaan yang didasarkan kebersamaan, maka kegiatan sosial ekonomi yang dikembangkan oleh kelompok penduduk diharapkan akan mendorong kemandirian dan berkembang secara berkelanjutan. Sumodiningrat, "Kebijaksanaan Pembiayaan Pembangunan dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah", Makalah Seminar, Sleman-Yogyakarta, 1997

Suasana yang menunjukkan "kebebasan" dari penerapan model manajemen pemerintahan daerah yang sentralistik sebelumnya, tidak saja disambut dengan antusias, namun kadang-kadang lebih daripada itu, yakni suatu *euforia* yang berlebihan, ditambah lagi dengan kebingungan atau kegamangan dari para *stakeholders* di daerah, yang pada akhirnya menimbulkan beberapa ekses negatif yang membahayakan dinamika dalam pengelolaan pemerintahan di daerah itu sendiri. Misalnya saja, euforia kekuasaan dari pihak anggota legislatif (DPRD), yang selama ini belum pernah merasakan memiliki kekuasaan, karena selalu ada di bawah bayang-bayang kekuasaan eksekutif. Dengan keberadaan perubahan model pengelolaan pemerintah tersebut, mereka kemudian menjadi sangat kuat dan bertindak kurang bijaksana bahkan cenderung arogan, dengan memosisikan mereka lebih sebagai "lembaga peradilan" bukan sebagai lembaga pengawasan terhadap eksekutif atau kepala daerah. Para elite politik di DPRD cenderung reaktif dan memperjuangkan dirinya sendiri dan partai politiknya, dibandingkan responsif terhadap berbagai permasalahan rakyat yang diwakilinya. Sekalipun mereka telah terpilih secara demokratis, para politisi ini, tidak mempunyai *sense of crisis* yang memadai. Anggaran daerah dialokasikan pada sasaran yang tidak tepat (misalokasi anggaran) seperti: untuk membeli mobil, membeli baju seragam, kunjungan ke luar negeri, yang semuanya tidak produktif. Dan lebih dari itu anggaran di *mark-up* secara tidak masuk akal, misalnya di Kabupaten Surakarta, DPRD mengasuransikan setiap anggotanya hingga 2004, masing-masing sebesar 75

juta rupiah (Wibawa: 2005; 69). Alhasil, manajemen pelayanan publik masih tetap menjadi hal yang problematis dan rakyat tetap saja melarat.

Sementara di sisi lain, masyarakat dengan *euforia* kebebasan yang dimiliki, mendorong mereka melakukan tindakan anarkis (memaksa kehendak) terhadap proses pemilihan Bupati, Walikota, Camat ataupun Lurah. Kesemuanya itu secara langsung tentunya menghambat kerja birokrasi atau pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan di daerah.

Ada lagi ekses negatif yang terjadi sebagai akibat adanya model manajemen pemerintahan daerah yang desentralistik ini, yakni munculnya pemikiran sempit (*parochial*) dan separatis (*separatist*) yang dapat mengancam kesatuan dari keinginan umum (*the general will*), memunculkan kepentingan-kepentingan golongan (*sectional interest*), dapat melahirkan pemikiran-pemikiran anti egalitarian yang didukung oleh variasi daerah dalam penyediaan barang-barang publik (Smith: 1985, 5) atau menurut Andi Mallarangeng (dikutip L. Trijono: Kompas, 29 Januari 2001), daerah melakukan apa yang dinamakan "Strategi Israel", yaitu gerakan pengaplingan aset-aset ekonomi berharga di daerah, sehingga menimbulkan konflik antar-daerah. Atau secara substansi, konflik-konflik itu berhubungan dengan pembagian batas wilayah administrasi dan terjadinya perbedaan potensi alam di dalam wilayah yang diperebutkan tersebut. Beberapa kasus yang ditemui di daerah, diantaranya adalah perselisihan pengelolaan sumber mata air, konflik nelayan, masalah pembuangan sampah, perebutan obyek wisata, dan sebagainya (Dwiyanto, dkk: 2003, 69).

Ekses negatif lain yang terjadi dari penerapan model manajemen pemerintahan daerah yang desentralistik ini adalah munculnya konflik antara masyarakat, investor, dan pemerintah daerah. Konflik tersebut lebih diakibatkan oleh kecenderungan pemerintah daerah ingin meningkatkan pendapatan asli daerahnya (penerimaan) dengan melakukan pemungutan pajak dan retribusi, sementara tidak banyak melakukan kreatifitas untuk mendorong kegiatan ekonomi terlebih dahulu, serta eksploitasi sumber daya alam dengan mengabaikan kepentingan jangka panjang dan generasi mendatang. Akibatnya penguasa daerah disibukkan dengan berbagai usaha untuk meningkatkan penerimaan asli daerah dengan menerbitkan Perda-perda tentang pajak dan retribusi untuk mendukung itu, meskipun itu menghambat dan menyebabkan iklim investasi di daerah tidak kondusif dan turut menyengsarakan masyarakat setempat. Dari catatan Depkeu dan Depdagri pada tahun 2005, ada 15.000 Perda yang dinilai bermasalah dan baru 50 % (7.500) yang dilaporkan, baik karena membebani masyarakat maupun "menabrak" aturan di atasnya (Kompas, 17 November 2005).

Selain eksese-eksese tersebut di atas, ada kecenderungan munculnya "raja-raja kecil" baru di daerah. Sentra-sentra birokrat yang sebelumnya berada di pusat

berpindah ke daerah dengan segala kekuasaannya untuk mengatur daerah (arogansi birokrasi daerah: mengedepankan kepentingan pribadi para birokrat). Atau menciptakan kekuasaan baru yang hanya menguntungkan kepentingan aparat birokrasi atau menurut Charles Van Ufford (dalam Warsito: 1998) dikenal dengan istilah *Bureaucrat Capitalism*. Yang memungkinkan KKN yang sangat marak di tataran pemerintah pusat "berpindah" ke daerah, yang tentu saja dampaknya akan secara langsung berpengaruh pada masyarakat. Sebut saja, penyalahgunaan anggaran daerah, seperti terjadi di Pemda Aceh oleh Mantan Gubernur, Abdullah Puteh, dan kasus-kasus lainnya.

Di samping itu, muncul pula fenomena *etnosentrisme*, yaitu menguatnya spirit dari suatu suku bangsa (etnik) yang menganggap kelompok suku bangsanya lebih unggul dari suku bangsa lain. Sehingga penguasa daerah dengan tahu dan mau atau dengan sadar membentuk sebuah *penyelenggaraan pemerintahan yang bukan berwawasan demokrasi melainkan etnokrasi*⁶

Demikian pun fenomena *etnonasionalisme* ("nasionalisme" tingkat lokal) terjadi juga dalam penerapan model manajemen pemerintahan daerah yang desentralistik ini. Hal itu terjadi dalam bidang kepegawaian, di mana pemerintah daerah merekrut dan

6 *Etnokrasi adalah kebalikan dari demokrasi, meskipun dari luar nampak bahwa penyelenggaraan pemerintahan bersifat demokrasi namun isinya tidaklah demikian. Etnokrasi mengutamakan "qualified rights to citizenship" yang berafiliasi kepada (ras, keluarga, agama, golongan atau bahasa) sebagai prinsip utama pembagian/pembedaan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri. Dengan lain kata etnokrasi merupakan satu cara penyelenggaraan pemerintahan di mana salah satu kekuatan penting dari kelompok yang berkuasa didominasi oleh kolektivitas etnik (suku, agama, ras, dan golongan). Etnokrasi disifati oleh sistem kontrol baik secara legal atau melembaga hingga kepada instrumen fisik kekuasaan yang mengacu pada etnik. Kelompok ini menjadi status quo karena membentuk semacam status superior pada struktur pemerintahan.*

mempromosikan “putera daerah” sambil menyingkirkan atau mendiamkan “pendatang”. Akibatnya suap, feodalisme dan nepotisme yang terjadi dalam proses rekrutmen, dilihat tidak dengan rasa ‘risih’, atas nama “putera daerah”. Tentu saja ini akan berakibat buruk, tidak saja bagi kabupaten/kota setempat, karena para pegawai mereka tidak profesional dan tidak kompeten akibat proses rekrutmen yang tidak rasional, juga bagi negara secara keseluruhan, karena etnisitas yang terlampaui tinggi pastilah akan mengganggu kesetiakawanan-sosial antar daerah. Mobilitas pegawai antar daerah menjadi rendah, kecuali mobilitas pegawai yang ingin bekerja di daerah asal mereka (Wibawa: 2005;74).

Hal lain yang dapat diungkapkan pula adalah bahwa wewenang yang besar yang dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten/kota, belum juga “terdesentralisasikan” kepada masyarakat, melalui camat dan/atau kepala desa. Partisipasi warga secara sistematis dan menyeluruh relatif belum tumbuh, sekalipun secara sporadis masyarakat memiliki keberanian yang lebih tinggi dalam menyalurkan aspirasi mereka ke dalam kotak hitam (*black box*) pembuatan program atau kebijakan di tingkat daerah. Memang para elite daerah di beberapa kabupaten/kota melakukan usaha yang disebut “jaring asmara” (penjaringan aspirasi masyarakat) melalui berbagai cara, seperti jalan pagi bersama, sepeda santai, *hearing*, dan *talk show* di radio atau TV lokal yang dilakukan secara lebih rutin dan lebih bebas, bila dibandingkan dengan masa ORBA, seperti *klompencapir* atau rembug desa. Selain itu, bermunculan pula ratusan media massa lokal di seluruh daerah di Indonesia. Sekalipun demikian, tidak

sedikit warga yang merasakan, bahwa mereka tidak memiliki saluran yang efektif untuk mengubah atau setidaknya mempengaruhi program atau kebijakan kabupaten/kota.

Kenyataan-kenyataan tersebut di atas, dalam pelaksanaan manajemen pemerintahan daerah yang desentralistik selama kurang lebih 6 tahun ini, telah terjadi di daerah-daerah. Manajemen pemerintahan daerah yang desentralistik, yang bermaksud untuk memberikan perhatian terhadap masyarakat daerah atau pemihakan kepada masyarakat dan usaha untuk memberdayakan masyarakat, penciptaan diskresi atau demokratisasi dalam pengambilan/pembuatan keputusan (perencanaan, pembuatan dan evaluasi program yang mandiri), berkurangnya beban pemerintah pusat, penciptaan pemerataan dan keadilan antar daerah, pengurangan KKN, solusi untuk menghindari disintegrasi bangsa, dan tumbuhnya kemandirian, kedewasaan serta kreativitas daerah, malah yang terjadi adalah timbulnya “konflik-konflik” baru di daerah, misalokasi anggaran di lembaga legislatif maupun eksekutif, muncul pemikiran-pemikiran sempit yang anti egalitarian, munculnya Perda-perda yang menghambat iklim investasi dan membebani masyarakat, korupsi di kabupaten/kota yang meningkat, munculnya *etnosentrisme* dan *etnonasionalisme*, dan masih belum “didesentralisasikan” wewenang *stakeholders* elite daerah kepada masyarakat, yang membuat kita bertanya-tanya kemana sebenarnya arah model manajemen pemerintahan daerah yang dicanangkan tersebut?

Jadi, lepas dari berbagai persoalan atau dampak negatif dari penerapan model manajemen pemerintahan daerah

yang sentralistik, ternyata dalam praktek model manajemen pemerintahan daerah yang desentralistik pun, masih banyak pula bermunculan ekkses-ekkses negatif, sehingga penampakan penyelenggaraan pemerintahan daerah masih relatif buruk. Tetapi dalam konteks ini, kenyataan-kenyataan tersebut, terlihat bahwa masih dapat "ditolerir" oleh masyarakat, -- meskipun ketidakpercayaan terhadap *stakeholders* daerah semakin tumbuh subur--, dengan alasan bahwa itu hanya implikasi sesaat yang muncul akibat ketiadaan kendali *stakeholders* daerah dalam menyikapi situasi kebebasan yang muncul (mudah-mudahan demikian).

Namun lepas dari anggapan seperti itu, berbagai kenyataan yang dipaparkan itu, hendaknya perlu diperhitungkan secara seksama demi penyempurnaan model manajemen pemerintahan daerah yang desentralistik yang ada, terutama dalam implementasinya kedepan, untuk menghindari kegagalan kembali, sebagaimana penerapan model manajemen pemerintahan daerah yang sentralistik yang terjadi dijamin ORBA.

Oleh karena itu, dewasa ini, model manajemen pemerintahan yang desentralistik tersebut, kemudian disempurnakan dengan "menggandengkan" atau "berkolaborasi" dengan beberapa prinsip atau nilai dari paradigma *demokrasi*, *governance* dan *community empowering* yang berkembang. Hal itu dengan perhitungan bahwa para *stakeholders* daerah tidak saja diberi kewenangan tetapi juga disiapkan pula untuk memanfaatkan kewenangan itu secara lebih bertanggungjawab, tidak "kebablasan", sehingga timbul ekkses-ekkses negatif yang merugikan ataupun yang menghambat proses penyelenggaraan pemerintahan daerah

dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

D. "Kolaborasi" Manajemen Pemda yang Desentralistik dengan Prinsip-prinsip *Demokrasi*, *Governance* dan *Community Empowering*.

Sudah diakui secara umum, bahwa dalam berpemerintahan, baik di tingkat pusat maupun daerah, hubungan antara pemerintah dan masyarakat seharusnya *partnership* dan komplementer. Kalau diibaratkan, seumpama ikan di dalam air, satu dengan yang lainnya saling membutuhkan, hubungannya sangat dinamis, saling melengkapi dan saling mengisi. Namun, yang sering terjadi adalah saling terpisahkan bahkan pemerintah lebih dominan bahkan terkesan "menindas".

Memang, pada awalnya pemerintah yang dibentuk oleh masyarakat warga menjalankan fungsi utama melayani masyarakat yang memberikan kewenangannya kepadanya. Namun dalam perjalanan waktu, pemerintah menjadi sangat berkuasa dan kemudian "menelan" masyarakat yang membentuknya. Masyarakat hanya menjadi obyek kekuasaan yang dijalankan oleh pemerintah. Kenyataan tersebut, jika ditelusuri dalam sejarah dunia, dapat dilihat pula dalam panggung kehidupan masyarakat dunia abad 19, pada saat terjadinya kolonialisme ataupun pemerintahan monarki absolut.

Namun, pendulum tersebut lalu bergeser setelah berkembangnya paham demokrasi yang muncul pada awal abad ke-20. Masyarakat warga negara yang semula hanya menjadi obyek kekuasaan yang sewenang-wenang, kemudian

kewajiban yang seimbang. Sehingga manajemen pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah dituntut harus terbentuk dan dijalankan *dari rakyat, oleh rakyat, bersama rakyat, dan untuk rakyat.*

Prinsip ideal tersebut, dalam prakteknya, tak dipungkiri banyak mengalami penyimpangan, sebagaimana yang dideskripsikan pada subbagian sebelumnya, sehingga menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat. Situasi dan kondisi semacam ini, mendorong kesadaran masyarakat warga untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi atau mengelola pemerintahan agar tidak menyimpang dari tujuan mulianya.

Dari informasi sekunder yang diperoleh melalui literatur, diketahui pula hal yang sama bahwa di berbagai tempat di belahan dunia ini, terdapat kecenderungan umum adanya rasa tidak percaya masyarakat terhadap pemerintah (*public distrust*), sebagai akibat dari tidak komitmennya pemerintah dalam menyelenggarakan atau mengelola pemerintahan, termasuk di level Pemda. Rekaman atas kenyataan tersebut dapat dilihat dari beberapa literatur, seperti yang ditulis oleh Barzelay dalam bukunya "*Breaking Through Bureaucracy*" (1982) yang secara ringkas menyatakan bahwa masyarakat telah bosan dan muak pada birokrasi pemerintahan yang bersifat rakus dan bekerja lambat. Demikian juga Osborne dan Gaebler (1992) dalam bukunya "*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*" menandakan bahwa kegagalan utama pemerintah saat ini adalah karena kelemahan manajemennya. Masalahnya bukan terletak pada apa yang dikerjakan pemerintah, melainkan bagaimana

caranya pemerintah mengerjakannya. Kemudian pada buku yang berkolaborasi dengan Platrik, Osborne (1996), yakni "*Banishing Bureaucracy*" menyarankan agar birokrasi dipangkas supaya menjadi lebih efektif dan efisien. Ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah, secara lebih tegas ditulis oleh King & Stivers dalam bukunya "*Government is Us*" (1998). Yang menjelaskan bahwa asumsi rakyat terhadap pemerintahnya berkebalikan dengan judul buku tersebut, yaitu *government isn't us*. Kebanyakan masyarakat tidak merasa memiliki pemerintahnya, karena apa yang dilakukan dan dikelola pemerintah tidak ada kaitannya dengan yang dihadapi rakyat sehari-hari. Rakyat tidak merasa dilayani oleh pemerintahnya. Sebaliknya kekuasaan digunakan oleh pemerintah untuk melawan rakyatnya sendiri. Akibatnya, pemerintah tersebut "ambruk/jatuh" oleh ulahnya sendiri yang menimbulkan rasa benci dan ketidakpercayaan masyarakat kepadanya. Contoh nyata adalah Indonesia Mei 1998 dan Argentina Desember 2001. Atau di tingkat lokal, seperti Pemerintahan di Kabupaten Temanggung (Bupati Totok).

Selanjutnya, seiring dengan perubahan dan tuntutan keadaan tersebut, muncul gerakan baru yang dinamakan dengan gerakan masyarakat sipil. Inti dari gerakan ini adalah bagaimana membuat masyarakat menjadi lebih mampu dan mandiri untuk memenuhi sebagian besar kepentingannya sendiri. Konsekuensi logis dari berkembangnya masyarakat sipil adalah semakin rampingnya bangunan birokrasi, karena sebagian pekerjaan pemerintah dapat dijalankan sendiri oleh masyarakat (desentralisasi) maupun dilaksanakan dalam bentuk pola

kemitraan. Dengan demikian ketergantungannya kepada instansi pemerintah menjadi semakin terbatas, dalam arti tercipta ketergantungan relatif masyarakat terhadap pemerintah. Namun hal ini tidak begitu saja terimplementasi secara signifikan. Karena hal ini tidak terlepas dari sifat dan pengertian kata "pemerintah" (*government*) itu sendiri, yang memang harus memerintah. Dengan memerintah, terjadi hubungan yang bersifat hirarkis. Untuk mengubah posisi hubungan tersebut dari semula yang bersifat hirarkis menjadi tidak hirarkis, diperlukan perubahan filosofi dan konsep berpikir, termasuk penciptaan istilah baru yang lebih tepat.

Konsep *governance*, itulah konsep yang lagi populer saat ini. Awal berkembangnya terjadi di Eropa. Ia disebut sebagai *modern governance*, cara mengelola pemerintah yang modern. Hal itu dapat kita ketahui dalam buku yang ditulis oleh Jan Kooiman yang berjudul: *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Disebut, antara lain, sebagai penjelasan pemikiran tersebut, yakni adanya "*new patterns of interaction between government and society...*" (Tjokroamidjojo: 2001,30), pola baru mengelola pemerintahan (pusat maupun daerah), di mana terjadi interaksi antara pemerintah dan masyarakat. Atau secara bebas diterjemahkan sebagai bagaimana melakukan sesuatu bersama daripada oleh pemerintah saja.

Sejalan dengan pendapat itu Mohtar Mas' oed (2001: 216) menjelaskan bahwa *governance* adalah kegiatan, proses atau kualitas mengelola pemerintahan. Bukan tentang struktur pemerintahan tetapi kebijakan yang dibuat dan efektivitas penerapan kebijakan itu. Kebijakan bukan dibuat oleh seorang pemimpin atau satu kelompok, kebijakan muncul dari suatu proses konsultasi antara berbagai pihak yang terkena oleh kebijakan itu. Sebagai fungsi pengelolaan masyarakat yang kompleks, *governance* melibatkan koordinasi banyak aktor di sektor publik. Dengan kata lain, pemerintah bukan satu-satunya aktor dan tidak selalu menjadi pelopor. Dalam proses *governance* pemerintah hanya merupakan salah satu aktor yang bekerja sama dengan aktor-aktor non-pemerintah, pemerintah bukan berfungsi sebagai *a direct provider of growth, but as a partner, catalyst and facilitator*. Dan hal itu bisa berjalan baik jika berjalannya demokrasi dan mekanisme pasar sebagai sistem yang melandasi partisipasi, koordinasi, dan kerjasama itu. Oleh karena itu, kedepan, setiap daerah harus membangun saling hubungan dan saling ketergantungan yang harmonis antara pemerintah, masyarakat dan dunia usaha sebagai mitra strategis untuk melahirkan sinergi yang besar dalam suatu sistem. Dan sistem yang dibangun adalah sistem dimana terdapat saling mengawasi dan keseimbangan (*check and balance*)⁷

7 Dengan sistem ini, sekat-sekat formalitas negara atau pemerintah menjadi terabaikan dan otoritas terdesentralisasi pada pusat-pusat kekuasaan yang banyak (tidak terkonsentrasi di satu tangan) yang satu dengan yang lainnya saling mengontrol atau mengawasi, seluruh komponen masyarakat (pemerintah, society, dan dunia usaha) memiliki akses dan keberdayaan yang kurang lebih sebanding, lalu komponen tersebut membangun suatu kolaborasi yang dengan itu terbentuk jaringan kegiatan yang saling mendukung untuk terciptanya suatu tertib sosial yang baru yang penuh dengan transparansi dan akuntabilitas. Transparansi diperlukan agar aksi oleh satu pihak dapat dikontrol oleh pihak lainnya, dan akuntabilitas merupakan konsekuensi yang harus ada agar transparansi tersebut menjadi bermakna. Didalam pola hubungan yang transparan, masing-masing pihak dituntut untuk dapat mempertanggungjawabkan apa yang mereka perbuat untuk publik.

antara pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha atau dengan kata lain seluruh *stakeholders* yang berada di lingkungan daerah. Kalau ada kecenderungan yang satu menjadi terlalu kuat, akan ditekan, ditarik oleh dua yang lain sehingga tercapai keseimbangan kembali. Kepemerintahan bergerak sebagai sebuah pendulum jam yang tidak pernah melampaui batas-batas ekstrimnya ke kiri maupun ke kanan. Di dalam konteks seperti itu, maka yang dibutuhkan adalah kualitas birokrasi yang *entrepreneurial* untuk mengintervensi pasar secara selektif berdasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang *ad hoc* untuk menjamin berfungsinya pasar secara sehat dan menghindari "*the blind force of the market*" (Tjokrowinoto: 2001;9).

Prinsip manajemen pemerintahan yang baru tersebut kemudian menjadi idola bagi setiap negara terutama negara-negara berkembang yang banyak mengalami kegagalan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagai akibat terpusatnya kekuasaan pada satu tangan, yaitu pemerintah.

Bagi Indonesia, jika dilihat dengan kaca mata histori, awal berkembangnya konsep *governance* ini, mulai nampak pada akhir tahun 80-an dan awal tahun 90-an, sebagai akibat dari proses globalisasi dan terutama dorongan dari badan-badan pembiayaan internasional (seperti IMF dan ADB) kepada Pemerintah Indonesia untuk memperbaiki manajemen pemerintahan dan pembangunan, serta dijadikan *conditionality* dalam rangka *structural adjustment programs* (program bantuan reformasi ekonomi) (Tjokrowinoto: 2001; 37).

Walaupun pada tataran ini, *governance* merupakan suatu konsep yang datangnya dari luar, namun kiranya

perlu dan sangat disadari bahwa prinsip dan nilai-nilai yang terkandung didalamnya, relatif bagus untuk diterapkan dalam proses perbaikan penyelenggaraan pemerintahan di republik ini, baik itu di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Khusus untuk daerah, hal ini merupakan kesempatan untuk membangun dan meningkatkan citra daerahnya tanpa ada egoisme daerah. Namun, harus digarisbawahi bahwa proses *transformasi* tersebut perlu mempertimbangkan situasi budaya, nilai, dan kondisi daripada daerah kita, sehingga perlu *filterisasi* terhadap nilai-nilai dan "maksud politis" daripada penggunaan konsep tersebut agar bisa *membumi* di daerah sendiri.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, *governance* pada prinsipnya merupakan proses keterlibatan *stakeholders* daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Stakeholders* yang dimaksud adalah semua pihak yang berkepentingan dan/atau terkait dengan penyelenggaraan dan pembangunan yang dimaksud. Dalam konteks skala kabupaten/kota, *stakeholders* dikelompokkan dalam 4 (empat) pilar penting yang harus dibangun interaksinya, yaitu unsur eksekutif, legislatif, masyarakat, dan kelompok mediasi (*civil society*, perguruan tinggi, LSM, pers, pengusaha, dan lain-lain). Keempat pilar ini harus menyadari sepenuhnya tentang tugas, wewenang, dan kewajibannya serta tidak ada pihak-pihak yang merepresentasikan diri sebagai pihak yang paling benar atau paling mengetahui dalam berbagai persoalan. Masing-masing pihak memposisikan diri sebagai subsistem dari sebuah sistem *check and balance* yang ada. Atau istilah yang sedang *in* saat ini

adalah menyelenggarakan dan mengelola pemerintahan daerah dengan pendekatan *kemitraan*.

Namun perlu digarisbawahi, bahwa hal tersebut tidak mutlak terapkan saat ini juga, karena secara empirik hampir mustahil. Lantaran bangsa kita yang sedang dalam masa transisi dari situasi otoritarian ke arah situasi demokratis. Aktor-aktor tersebut, khususnya masyarakat, sesungguhnya tidak berada pada titik yang sama, di garis star yang sama, saat transisi itu mulai bergulir. Oleh karenanya, perlindungan pemerintah atau peran etis pemerintah dalam bentuk kebijakan-kebijakan regulasi diperlukan dan dibenarkan, sejauh regulasi itu bertujuan untuk melindungi kepentingan hayat hidup orang banyak. Peran semacam ini secara teoritis menurut Evans (dalam Jaffee: 1998;131) disebut sebagai *custodian role*, yaitu peran yang mengacu pada praktik pemerintah untuk melindungi, mengawasi dan mencegah terjadinya perilaku tertentu yang dipandang merugikan masyarakat.

Disinilah letak pentingnya pemerintah sebagai pengatur (*regulatory*) kepentingan rakyat. Pemerintah harus mengambil porsi sesedikit mungkin dalam proses kebijakan dan dinamika sosial tetapi efektif melindungi kepentingan yang paling mendasar dari masyarakat luas. Pemerintah sebagai fasilitator tidak boleh bertindak represif, tetapi akomodatif dan partisipatif, termasuk memberi pembelajaran politik dalam proses pengambilan kebijakan ekonomi kepada masyarakat, pemberdayaan masyarakat, mengurangi ketimpangan ekonomi, serta mengatur pranata dan transaksi sosial di antara kelompok masyarakat. Pemerintah pun

harus menampilkan nilai etisnya atau mengedepankan dimensi moral, yang meminimalkan kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, untuk menjalankan dan meluruskan misi pencapaian keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat.

Dari situ, secara logik dapat dikatakan bahwa dalam momen-momen tertentu, pemerintah harus bertindak untuk menjaga tingkat kehidupan dan kesejahteraan rakyatnya. Hal ini menjadi relevan, apabila kita melihat neoliberalisasi dan globalisasi yang sudah masuk dan berkembang di tanah air saat ini, dimana modal atau pasar menjadi instrumen yang sangat perkas mengatur sirkulasi kemakmuran bersama, tanpa pemerintah diperbolehkan ikut campur. Padahal, dalam realitasnya, pasar tidak akan pernah berfungsi dengan baik bila tidak didukung oleh infrastruktur fisik, sosial, mental, pendidikan, dan organisasi, yang semuanya baru terwujud bila pemerintah ikut terlibat didalamnya (Thurow (1996), dalam Yustika 2003).

Pada akhirnya, tuntutan yang lebih penting dari suatu relasi yang sepadan antara pemerintah dan masyarakat di tingkat daerah adalah bahwa proses tawar-menawar kepentingan dari aktor-aktor yang terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah, harus menempatkan nilai keadilan sebagai semangat dasar dalam aktivitas tersebut. Keadilan adalah sebuah kebijakan yang akan mampu mengakomodasi sebuah kerjasama, yang pada saatnya akan mendukung terbentuknya suatu masyarakat yang tertib dan teratur. Tertib dan teratur ini identik dengan masyarakat yang aman, adil, makmur dan sejahtera.

Jhon Rawls (1971, dalam Jamasy, 2004) menegaskan bahwa manusia yang bermoral secara mendasar ditandai oleh dua kemampuan yaitu, *pertama*, kemampuan untuk mengerti dan bertindak berdasarkan rasa keadilan dan dengan itu juga didorong untuk mengusahakan suatu kerjasama yang *fairness*; *kedua*, kemampuan untuk membentuk, merevisi, dan secara rasional mengusahakan terwujudnya konsep yang baik, yang mendorong semua orang untuk mengusahakan terpenuhinya nilai-nilai dan manfaat-manfaat primer bagi dirinya. Atau secara singkat dapat dikatakan bahwa manusia yang bermoral adalah manusia yang memiliki *a sense of crisis*, *a sense of justice* dan *a sense of the good*. Kedua kemampuan moral ini memungkinkan setiap person (baca: aktor-aktor daerah dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah), untuk bertindak bukan hanya sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan, melainkan juga secara rasional dan otonom menetapkan cara-cara dan tujuan-tujuan yang tepat bagi kemaslahatan seluruh lapisan masyarakat. Dengan demikian esensi dari desentralisasi kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana disebutkan sebelumnya, suatu saat dapat diwujudkan melalui kebijakan-kebijakan serta program-program ekonomi yang selalu berpihak pada rasa keadilan masyarakat.

Di samping itu, untuk menempatkan masyarakat pada posisi yang (sekurang-kurangnya) sama dengan para pemain yang lain dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, hal yang perlu diperankan oleh pemerintah adalah melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat itu sendiri (*community*

empowering). Alasannya karena dalam beberapa dekade penyelenggaraan pemerintahan daerah di republik ini, masyarakat selalu berposisi sebagai obyek penerima yang harus mau diintervensi tanpa diberi ruang untuk berpendapat atau mengelola diri. Karena jika masyarakat terus dibiarkan pada posisi yang takberdaya (*powerless*) maka perlakuan tidak adil akan terus terjadi.

Untuk maksud di atas, secara gradual pemerintah harus memosisikan diri sebagai *dinamisator*, kemudian beranjak dengan melakukan pergeseran secara rasional menuju pada peran *katalisator* dan secara berangsur-angsur berperan menjadi *fasilitator*. Dengan begitu, secara perlahan dan terencana masyarakat akan berkembang dan memiliki kompetensi yang memadai dan berangsur-angsur pula terjadi pendelegasian kewenangan serta terbentuk kemampuan kontrol oleh masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Sejalan dengan proses pemberdayaan kepada masyarakat, hendaknya pemerintah sebagai aktor pemberdayapun dituntut untuk meningkatkan kapasitasnya sebagai pemberdaya. Karena tidak dipungkiri bahwa kegagalan proses pemberdayaan itu disebabkan karena kurangnya pengetahuan si pemberdaya itu sendiri. Keterbatasan itu, misalnya, keterbatasan kemampuan intelektual, keterbatasan memahami filosofi pemberdayaan, keterbatasan kemampuan material, dan keterbatasan pada aspek mental dan sikap. Untuk poin yang terakhir ini, misalnya, para pelaku utama pemberdaya (pemerintah), bekerja karena secara kebetulan berada pada posisi jabatan tertentu, seperti sebagai pimpinan proyek, sehingga keberpihakan pada misi pemberdayaan tidak lebih dari

sekedar proyek yang lebih mengedepankan konsep. Dikatakan demikian karena dalam proses implementasinya, acapkali keberpihakan itu berbalik terjadi kepada dirinya sendiri atau kelompok tertentu diluar sebutan masyarakat atau kelompok yang diberdaya. Konsep-konsep yang baik, yang dibuat, hanya sebagai simbol kepentingan administrasi, agar semua pihak yang membaca terenyah, simpatis, dan memberikan dukungan.

E. Penutup : Kesimpulan.

Pengelolaan pemerintahan daerah di Indonesia, dalam perkembangan atau prakteknya ternyata memiliki dinamika sosial politik yang cukup kental, tergantung tuntutan perkembangan dinamika kehidupan masyarakat, baik itu dalam dimensi sosial maupun politik. Tapi satu hal yang menurut penulis dalam elaborasi ini jelas terlihat adalah tidak adanya komitmen dari para *stakeholders*, terutama dari pihak pemerintah daerah dan legislasi daerah dalam mengimplementasikan model manajemen pemerintahan daerah, yang sedang diterapkan. Akibatnya adalah,--- sebagaimana yang telah dielaborasi panjang lebar dalam bagian-bagian sebelumnya--- arah pengelolaan atau penyelenggaraan pemerintahan menjadi tidak terkendali, sehingga bermunculan berbagai praktek-praktek atau eksekusi negatif yang membelokkan makna dan tujuan sesungguhnya dari penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri, sehingga penampakan penyelenggaraan pemerintahan relatif menjadi buruk. Dan tentu saja, pelayanan terhadap masyarakat serta cita-cita untuk mewujudkan kesejahteraan bagi

masyarakat yang adil dan merata belum juga terwujudkan.

Meskipun demikian, optimisme harus selalu kita (baca: para *stakeholders*) pupuk. Jangan pernah berputus asa untuk terus menggali, menemuknenali dan memperbaiki model manajemen pemerintahan daerah yang sesuai dan tepat, dengan kebutuhan jaman dan kondisi riil yang berkembang, agar dalam penerapannya pun bisa menjawab dinamika persoalan publik yang ada.

Dalam uraian artikel ini, model manajemen pemerintahan daerah yang dianggap sesuai dengan tuntutan masyarakat dan perkembangan jaman saat ini adalah manajemen pemerintahan daerah yang desentralistik. Tetapi karena masih menimbulkan eksekusi-eksekusi negatif oleh ulah para *stakeholders*nya, maka ditawarkan untuk melakukan "kolaborasi" dengan beberapa prinsip mendasar dari paradigma *governance* dan *community empowering*, serta filosofi dari konsep *demokrasi* yang berkembang dan menjadi tuntutan publik. Sehingga diharapkan penerapan model manajemen pemerintahan desentralistik ini, semakin bisa mewujudkan maksud yang sesungguhnya dari penerapan model manajemen tersebut, yaitu: mendekatkan pelayanan yang bermutu kepada publik, penciptaan diskresi atau demokratisasi dalam manajemen pengambilan keputusan dan pemberdayaan masyarakat, guna mewujudkan cita-cita berbangsa dan bernegara, yakni keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Bryant, Coralie & White Louise, (1987), *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta
- Barzelay, Michael, (1992), *Breaking Through Bureaucracy : A New Vision for Managing In Govferment*, Barkeley University Of California Press
- Dwiyanto, dkk, (2003), *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM, Yogyakarta,
- Frederickson, H. George, (1997), *The Spirit Of Public Administration*, The Jossey-Bass Public Adminis-tration Series, San Fransisco
- Jamasy, Owin, (2004), *Keadilan, Pemberdayaan, dan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta, Blantika
- Jaffee, (1998), *Levels of Socio-Economic Development Theory*, London, Praeger Westport
- King, C.S & Stivers, C, (1998), *Government is Us : Public Administration In An Anti- Government Era*, Sage Publication, Amerika
- Ma'soed, Mohtar, (2001), *Bahan Kuliah Ekonomi Politik Pembangunan, Program Pasca Sarjana Program Studi Magister Administrasi Negara*, UGM, Yogyakarta
- Ma'soed, Mohtar, (1994), *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Kanisius, Yogyakarta
- Osborne, David, & Ted Gaebler, (1992), *Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, terj., Pustaka Binaman Presindo, Jakarta
- Osborne, David, & Plastrik, P., (1992), *Banashing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government*, Massachussetts, Addison Wesley, Publishing Company
- Soetrisno, Loekman, (2001), *Demokratisasi Ekonomi dan Pertumbuhan Politik*, Cetakan Kelima, Kanisius, Yogyakarta
- Smith, B.C., (1985), *Decentralization, The Territorial Dimension of The State*, George Allen and Unwin
- Tjokrowinoto, Moeljarto, dkk, (2001), *Birokrasi dalam Polemik*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Tjokroamidjojo, B, (2001), *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)* LAN, Jakarta
- Thoha, Miftah (penyunting), (1999), *Administrasi Negara, Demokrasi dan Masyarakat Madani*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta
- Utomo, Warsito, (1998), "Pemberdayaan Birokrasi Dalam Membangun Indonesia dari Daerah", dalam buku *Pemberdayaan Birokrasi dalam Pembangunan*, Tim Penyuting, Sularso Sopater, Bambang Subandrijo & Jakob Tobing, Cetakan I, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan
- Wibawa, Samudra, (2005), *Peluang Penerapan New Public Management untuk Kabupaten di Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press
- Yustika, Ahmad Erani, (2003), *Negara Versus Kaum Miskin*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Peraturan Perundang-undangan
- Anonymous, (2004), *Undang-undang RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Bandung, Penerbit Fokus Media
- Majalah, Makalah dan Surat Kabar
- Kompas, 17 November 2005, "Depkeu Siapkan Sanksi bagi Daerah Nakal"
- Kompas, 29 Januari 2001, Trijono Lambang, "Solusi atau Pemicu Disintegrasi"
- Darwin, Muhadjir, 2001, *Efisiensi dan Efektivitas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Era Otonomi Daerah*, Makalah Seminar, Sleman-Yogyakarta
- Sumodiningrat, G, 1997, *Kebijaksanaan Pembiayaan Pembangunan dalam Kerangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Makalah Seminar, Sleman-Yogyakarta.