

MEMBENTUK KEPERMERINTAHAN LOKAL YANG BAIK (LOCAL GOOD GOVERNANCE) DALAM MENYONGSONG OTONOMI DAERAH*)

Oleh : Prof. Dr. Mustopadidjaja AR

Berbagai tuntutan eksternal dan kondisi internal masyarakat Indonesia serta berbagai kebijakan pemerintah yang mulai membuka berbagai kebijakan yang mengarah kepada iklim demokratisasi dan otonomi daerah merupakan tantangan bagi pemerintah lokal yang harus cepat ditanggapi. Tanpa adanya upaya-upaya untuk merespon berbagai kecenderungan ini, maka kecemberuanlah yang akan berkembang, serta hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah lokal; propinsi dan kabupaten/kota.

Pendahuluan

Krisis ekonomi, krisis politik, dan krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang berkepanjangan melanda Indonesia, memberikan kesan bahwa berbagai sistem dan sub sistem yang ada dalam tatanan kehidupan bernegara, seolah-olah tidak mampu lagi mengakomodasi berbagai tantangan yang dihadapi. Demikian juga, aparatur pemerintahan yang semula diciptakan untuk memberikan keteraturan dan pelayanan kepada masyarakat dalam berbagai dimensi kehidupan sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945, yaitu: untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, seolah-olah sudah jenuh, dan memerlukan perombakan.

Tantangan eksternal berupa arus globalisasi yang semakin deras, liberalisasi perdagangan dan investasi yang membuat perekonomian semakin terbuka, serta munculnya "etika baru" dalam tatanan kehidupan dunia tentang demokrasi, hak asasi manusia, dan kelestarian lingkungan, melahirkan berbagai tantangan baru yang tidak mungkin dihindari. Integrasi perdagangan yang diawali dengan berdirinya berbagai area perdagangan bebas, seperti APEC, AFTA, dan MEE, mempunyai dampak kepada makin tingginya persaingan antar negara. Oleh karena itu, keunggulan kompetitif merupakan syarat utama agar kita mampu bersaing dan mendapat tempat di pasaran dunia. Melimpahnya sumber daya alam dan sumber daya manusia, sudah tidak menjadi keunggulan yang menjamin keberhasilan lagi apabila tidak dibarengi oleh kemampuan untuk mengolahnya secara efisien dan berkualitas. Salah satu unsur yang mempengaruhi daya saing ini adalah efisiensi dalam manajemen perekonomian pemerintahan dan swasta, dan

*) Tulisan ini pernah disampaikan pada Semiloka "Pemutakhiran Kurikulum Jurusan di Lingkungan FISIP UNPAS Untuk Menjawab Tuntutan Kebutuhan Masyarakat, Lapangan Kerja, dan Globalisasi Yang Kompetitif, Bandung 15 Oktober 2000.

ini akan efisien jika kondisi pemerintahan pada berbagai level birokrasi mampu mengakomodasinya, dan memberikan iklim yang baik bagi bekerjanya kehidupan berbangsa dan bernegara dengan berbagai dimensinya.

Di lain pihak, kita juga dihadapkan kepada kondisi internal berupa mencuatnya berbagai permasalahan seperti kesenjangan, baik antar sektor, antar golongan dalam masyarakat, antar desa dan kota, maupun antar daerah terutama antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dan Kawasan Timur Indonesia (KTI). Kesenjangan antar sektor menampakkan kepada kita adanya kesenjangan antara sektor tradisional dan sektor modern. Sektor pertanian di satu pihak dengan produktivitas yang rendah, sementara sektor industri dan jasa di lain pihak dengan produktivitas yang tinggi. Kesenjangan antar golongan telah menunjukkan adanya kemiskinan absolut yang jumlahnya cukup besar. Kesenjangan antara KBI dan KTI, juga sangat kontras dapat disaksikan. KBI di satu pihak dengan tingkat pendapatan dan laju pertumbuhan yang cepat, sementara KTI mempunyai pendapatan dan laju pertumbuhan yang lambat. Demikian juga kesenjangan antar kota dan desa sangat jelas nampak. Semua ini merupakan permasalahan bagi pelaksanaan administrasi publik di masa yang akan datang. Masalah internal lain yang dihadapi adalah pengangguran. Disamping pengangguran terbuka karena sempitnya kesempatan kerja yang tersedia, juga pengangguran tidak kentara (*disguised unemployment*) yang disebabkan kondisi lingkungan fisik dan non-fisik yang kurang mendukung, juga masih merupakan masalah besar di negara kita. Terlebih lagi dalam situasi krisis ekonomi yang berkepanjangan yang kita hadapi dewasa ini.

Berbagai tuntutan eksternal dan kondisi internal masyarakat Indonesia serta berbagai kebijakan pemerintah yang mulai membuka berbagai kebijakan yang mengarah kepada iklim demokratisasi dan otonomi daerah merupakan tantangan bagi pemerintah lokal yang harus cepat ditanggapi. Tanpa adanya upaya-upaya untuk merespon berbagai kecenderungan ini, maka kecemberuanlah yang akan berkembang, serta hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah lokal; propinsi dan kabupaten/kota.

Perspektif Historis Otonomi Daerah

Sejak bergulirnya reformasi awal Tahun 1997, UU Nomor 5 Tahun 1974 merupakan salah satu sasaran produk hukum yang dituntut untuk direformasi. UU Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah ini tidak selaras dengan jiwa demokratisasi dan otonomi yang sedang diperjuangkan melalui gerakan reformasi tersebut. Seperti telah difahami oleh semua pihak bahwa substansi undang-undang ini lebih memberikan iklim sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal pembagian kewenangan dan fungsi pemerintahan antara Pusat, Daerah Tingkat I, dan Daerah Tingkat II membentuk piramida terbalik (Bhenyamin Hoessein: 2000). Keadaan distribusi kewenangan dan fungsi pemerintahan tersebut terkait dengan *the inclusive authority model* (Deil S. Wright: 1978) yang dianut dalam merancang hubungan kewenangan antar pemerintahan. Sesuai dengan model yang dianut, penyerahan kewenangan dalam bidang pemerintahan ditempuh secara cicilan dan rinci dengan cara menerbitkan Peraturan Pemerintah bagi setiap bidang pemerintahan. Dalam hal ini terjadi kecenderungan penyeragaman isi otonomi

berikut struktur birokrasinya yang dirancang secara nasional (Bhenyamin Hoessein: 2000).

Dalam hal kecenderungan berhimpitnya wilayah yurisdiksi berbagai instansi vertikal dengan wilayah administrasi menurut model *Integrated Field Administration* (A.F. Leemans: 1970) diikuti pula dengan keharusan berhimpitnya wilayah dari daerah otonom dalam rangka desentralisasi dengan daerah administrasi, sesuai dengan *Fused (Single) Hierarchy Model* (A.F. Leemans: 1970). Dati I berhimpit dengan propinsi dan Dati II berhimpit dengan kabupaten/kota. Terkait dengan hal tersebut, maka terdapat tuntutan diembannya peran ganda dari seorang figur Kepala Daerah sekaligus sebagai Kepala Wilayah (Wakil Pemerintah). Model ini merupakan karakteristik utama dari *Integrated Prefectoral System* yang pernah dibangun oleh Napoleon Bonaparte (Robert C. Fried: 1963). Dengan sistem demikian tercipta garis komando yang tidak terputus (*unbroken chain of command*) dari atas ke bawah.

Model dan sistem tersebut sangat berpengaruh terhadap kehidupan demokrasi dan otonomi daerah. Sengaja atau tidak sengaja hal itu menimbulkan birokratisasi yang melemahkan sendi-sendi demokrasi. Implikasi lebih lanjut, prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) seperti akuntabilitas dan transparansi tidak dijunjung tinggi (Bhenyamin Hoessein: 2000).

Sistem pemerintahan yang kurang memperhatikan sendi-sendi demokrasi serta kurang menjunjung tinggi prinsip-prinsip *good governance* tersebut diadopsi oleh model pemerintahan daerah yang dirumuskan dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 yang secara teoritik menganut model efisiensi struktural (*Structural*

Efficiency Model). Model ini sangat menekankan pentingnya daerah otonom untuk keperluan distribusi layanan kepada masyarakat setempat secara efisien. Agar tercapai uniformitas dan konformitas, mekanisme pelayanan secara efisien dan ekonomis, diperlukan campur tangan dan kontrol pemerintah yang besar. Nilai-nilai demokrasi dan kemajemukan masyarakat sangat diabaikan (John Halligan dan Chris Aulich: 1998). Pada umumnya model tersebut menganut skala prioritas tujuan desentralisasi pada efisiensi pemerintahan dan persatuan bangsa (A.F. Leemans: 1970).

Dalam negara yang menganut model efisiensi struktural dengan skala prioritas tujuan desentralisasi pada efisiensi dan persatuan bangsa maka terjadi berbagai kecenderungan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah: Pertama, terjadi kecenderungan untuk memangkas jumlah daerah otonom. Kedua, terjadi kecenderungan mengorbankan demokrasi dengan cara membatasi peran dan partisipasi lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai lembaga pembuat kebijakan dan lembaga kontrol. Ketiga, kecenderungan keengganan Pusat untuk menyerahkan wewenang dan diskresi yang lebih besar kepada daerah otonom. Keempat, kecenderungan mengutamakan dekonsentrasi daripada desentralisasi. Kelima, terjadi semacam paradoks; disatu sisi efisiensi memerlukan wilayah dari daerah otonom yang luas untuk memungkinkan tersedianya sumber daya yang lebih mendukung bagi roda pemerintahan daerah, namun di sisi lain daerah otonom yang berwilayah luas dikhawatirkan berpotensi gerakan separatisme. Oleh karena itu, dalam pemangkas susunan daerah otonom, daerah otonom yang berwilayah luas menjadi sasaran likuidasi. Kecenderungan-

kecenderungan yang demikian berlaku selama kurun waktu berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 (Bhenyamin Hoessein: 2000).

Otonomi Daerah dan Pembangunan Masyarakat

Di banyak negara yang sedang berkembang kebijakan desentralisasi sejak lama telah dianggap sebagai salah satu prasyarat utama pembangunan ekonomi, sosial dan politik. Pemahaman mengenai desentralisasi itu sendiri sangat bervariasi sesuai dengan bentuk dan materi kebijakan yang terkait dengan isu desentralisasi itu sendiri. Namun demikian, secara umum dapat diartikan bahwa desentralisasi sebagai prasyarat pembangunan adalah sebagai wujud komitmen para penyelenggara pembangunan untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan melalui kebijakan pendelegasian ataupun pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat kepada institusi Pemerintahan Daerah yang relatif lebih dekat dan lebih mengerti aspirasi masyarakat di daerah yang bersangkutan (Cheema dan Rondinelli, eds, 1983; dan Smith, 1985).

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas, kebijakan desentralisasi dalam proses pembangunan diyakini mampu memberikan beberapa manfaat yang positif untuk terciptanya tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pemberdayaan ekonomi daerah, sebagai berikut. *Pertama*, bahwa desentralisasi yang demokratis menjamin terciptanya efektivitas pemenuhan aspirasi dan kebutuhan masyarakat lokal daripada program pembangunan yang sentralistik. *Kedua*, dengan desentralisasi dan otonomi daerah upaya-upaya pengentasan kemiskinan, pemerataan kesejah-

teraan masyarakat melalui peran serta pro-aktif kelompok masyarakat miskin dapat terlaksana secara efektif. *Ketiga*, dengan desentralisasi yang berwujud otonomi daerah, akses masyarakat terhadap kewenangan administrasi pemerintahan menjadi semakin dekat dan semakin terbuka.

Selanjutnya, manfaat *keempat* adalah format otonomi daerah dengan kewenangan yang terdesentralisasi yang memungkinkan partisipasi masyarakat yang terbuka secara luas, diyakini akan mampu meredam kecenderungan penolakan masyarakat terhadap perubahan yang ditawarkan. Dengan kata lain dengan desentralisasi komitmen masyarakat untuk merubah sikap dan perilaku sosial, ekonomi dan politik dapat dioptimalkan karena pada dasarnya mereka sendirilah yang merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan pembangunan dengan fasilitasi dari pemerintah daerah. *Kelima*, kebijakan desentralisasi akan mampu mengurangi beban pemerintah pusat maupun pemerintahan Propinsi dalam implementasinya, sehingga mereka akan memiliki kesempatan yang lebih luas untuk mengembangkan sasaran-sasaran kebijakan yang lebih strategis dan berdampak luas terhadap pencapaian tujuan pembangunan itu sendiri.

Keenam, dengan kondisi masyarakat yang sangat beragam, sebagaimana halnya di Indonesia, maka kebijakan desentralisasi akan mampu mengembangkan daya jangkauan dan partisipasi pro-aktif berbagai kelompok masyarakat yang beragam tersebut sesuai dengan aspirasi dan latar belakang sosial-budaya mereka masing-masing. *Ketujuh*, dengan desentralisasi dan otonomi daerah proses pemberdayaan masyarakat dapat terwujud dalam bentuk kesadaran dan

kedewasaan politik masyarakat sebagai warga negara. Dan terakhir, dengan desentralisasi dan otonomi dalam pembangunan daerah, pemerintah daerah dapat memacu dukungan masyarakat melalui keterlibatan mereka dalam proses pencarian fakta dan data lapangan yang sangat bermanfaat bagi perencanaan pembangunan yang efektif dan sesuai dengan aspirasi dan tuntutan partisipasi masyarakat lokal.

Dalam implementasinya selama ini segala manfaat yang ditawarkan oleh kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut, tidak selamanya dapat terpenuhi sebagaimana diharapkan. Sebagai contoh, kebijakan desentralisasi sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang nomor 5 tahun 1974 dengan berbagai peraturan pelaksanaannya, ternyata yang terjadi adalah ambivalensi pemerintah seperti tercermin dalam berbagai kebijakan dan praktek sentralisasi, serta patronase penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah oleh Pemerintah Pusat. Selain itu, meskipun berbagai sistem perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan telah dirancang sedemikian rupa sehingga mencerminkan mekanisme desentralisasi dan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan; namun dalam prakteknya kembali dominasi pemerintah pusat, dan propinsi terlalu kuat untuk terjadinya proses pemberdayaan daerah dalam memenuhi tuntutan aspirasi dan kebutuhan masyarakat lokal dalam meningkatkan kesejahteraan dan keberdayaan ekonomi mereka.

Hambatan Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah

Diakui atau tidak, salah satu faktor penyebab munculnya berbagai persoalan yang menjadi sinyal munculnya disintegrasi bangsa adalah

sebagai akibat dari komitmen pemerintah yang kurang jelas dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi serta berbagai faktor yang terkait dengan kompetensi daerah yang akan menerima otonomi tersebut. Beberapa hal yang menjadi faktor penghambat tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut. *Pertama*, lambannya produk hukum sebagai peraturan pelaksanaan dari UU tentang pemerintahan daerah. Meskipun otonomi pada dasarnya pemberian keleluasaan kepada daerah, dengan kata lain daerah yang harus pro aktif dalam melaksanakannya, serta ditegaskan dalam UU tidak ada lagi istilah penyerahan wewenang yang ada adalah pengakuan, namun karena semula dominasi Pusat, maka selayaknya aturan main yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU yang baru tersebut segera diterbitkan. Selain itu, apabila kita tilik berbagai produk hukum yang ada, maka akan banyak ditemukan inkonsistensi antara berbagai produk hukum. Sebagai ilustrasi, beberapa kalangan telah mengemukakan bahwa UU Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak relevan dengan UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999. Apabila UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali berbagai potensi yang ada di daerahnya, maka UU Nomor 18 Tahun 1997 justru menghambatnya.

Kedua, kondisi institusional di tingkat pusat yang menyangkut koordinasi kebijakan dan agenda implementasi nampak belum siap dalam mendukung kebijakan desentralisasi tersebut. Langkah-langkah kongkrit dari setiap institusi di tingkat pusat nampak belum kompak dalam menindaklanjuti kebijakan ini, bahkan bukan hanya itu, justru dalam hal-hal tertentu muncul kebijakan yang kontroversial dengan semangat otonomi daerah.

Ketiga dan sudah sejak lama belum berubah dalam pandangan kelompok elit politik pemerintahan adalah kekeliruan dalam memahami makna otonomi. Dalam wacana elit politik pemerintahan dewasa ini ada suatu anggapan bahwa otonomi daerah adalah otonomi pemerintahan, selanjutnya pemahaman yang parsial dan sempit dalam menafsirkan daerah otonom kabupaten/kota dalam konteks daerah yang lebih luas (propinsi) atau pusat, serta kurangnya pemahaman mengenai substansi otonomi tersebut dalam kaitannya dengan kewenangan dan tanggung jawab. Ditambah lagi adanya perbedaan pemahaman pusat dan daerah mengenai makna dan implikasi desentralisasi, dan proporsionalitas saling hubungan kedua asas lainnya (dekonsentrasi dan tugas pembantuan); sehingga yang berkembang adalah yang sesuai dengan pandangan subjektif atas dasar kepentingannya masing-masing.

Semestinya otonomi daerah diinterpretasi sebagai otonomi yang dimiliki oleh masyarakat, bukan oleh pemerintah saja. Oleh karena itu, pemahaman lebih lanjut bahwa otonomi adalah kreatifitas karena dengan kebijakan ini masyarakat yang ada di daerah dipacu untuk lebih kreatif dan inovatif. Dalam tataran ini peranan yang jelas antara institusi pemerintah, masyarakat madani, serta sektor swasta harus menjadi fokus perhatian, dengan tetap memberikan peluang yang lebih besar kepada masyarakat dan swasta dalam tugas-tugas dan tanggung jawab yang memang menjadi kompetensinya.

Terkait dengan pemahaman yang sempit dan parsial dalam menafsirkan daerah otonom kabupaten/kota, maka semestinya disadari betul bahwa setiap warga masyarakat dari suatu kabupaten/kota adalah merupakan warga

dalam lingkungan pemerintahan yang lebih luas (propinsi dan pusat). Pembangunan yang dilakukan di kabupaten/kota berarti pembangunan tersebut dilaksanakan di propinsi dan nasional. Dengan kata lain, pembangunan daerah adalah pembangunan nasional, dan pembangunan nasional adalah juga pembangunan daerah. Pemahaman akan konsepsi ini sangat signifikan untuk tejaminnya integrasi nasional.

Sementara itu pemahaman substansi otonomi daerah dalam konteks kewenangan dan tanggung jawab, tidak berarti bahwa setiap daerah harus mempunyai kewenangan dan tanggung jawab yang sama, melainkan bahwasannya otonomi bersifat lokalitas, artinya bahwa otonomi diberikan kepada daerah sesuai dengan kondisi, potensi, dan kemampuan daerahnya. Daerah yang dilihat dari kondisi, potensi, dan kemampuannya dapat melaksanakan urusan perikanan laut karena memang memiliki wilayah perairan laut misalnya, maka kewenangan dan tanggung jawab mengenai urusan ini akan dilaksanakan oleh daerah yang bersangkutan. Sedangkan daerah yang tidak memiliki wilayah perairan laut, tidak mungkin untuk melaksanakan kewenangan ini.

Prinsip-Prinsip Good Governance

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance) merupakan syarat terciptanya sistem pelayanan yang di satu sisi mampu merespon perkembangan eksternal yang terjadi, dan di sisi lain mampu mengakomodasi tuntutan internal. Mustopadidjaja AR (1999) dan Ryaas Rasyid (2000) menyebut 6 karakteristik *good governance* yang harus menjadi acuan dalam mengarahkan kebijakan dalam sistem

pemerintahan, yaitu *pertama*, adanya kepastian hukum, keterbukaan, profesional dan memiliki akuntabilitas. *Kedua*, menghormati hak-hak asasi manusia. *Ketiga*, dapat meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan mengutamakan pelayanan prima kepada masyarakat tanpa diskriminasi. *Keempat*, mampu mengakomodasi kontrol sosial masyarakat. *Kelima*, partisipasi, otonktivitas, dan desentralisasi, dan Keenam, berkembangnya sistem *checks and balances*.

Dalam kaitan ini, 6 prinsip dasar dalam menciptakan *good governance* harus menjadi acuan, yaitu : *pertama*, prinsip kepastian hukum yang meliputi penciptaan sistem hukum yang benar dan adil dalam lingkup hukum nasional (dalam keseluruhan tatanan administrasi pemerintahan); hukum adat dan hukum kemasyarakatan, pemberdayaan pranata hukum, desentralisasi dan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, serta pengawasan masyarakat yang dilakukan oleh DPR. *Kedua*, prinsip keterbukaan yang meliputi penumbuhan iklim yang kondusif bagi terlaksananya pengakuan terhadap hak asasi manusia, transparansi informasi secara benar, jujur dan adil. *Ketiga*, prinsip akuntabilitas, yang meliputi kejelasan rencana kerja, prosedur dan mekanisme kerja, dengan sistem pertanggung jawaban yang jelas, serta pemberlakuan sistem pemberian ganjaran dan sanksi yang konsisten. *Keempat*, prinsip profesionalitas yang meliputi kapabilitas, kompetensi, dan integritas. *Kelima*, partisipasi, otonktivitas, dan desentralisasi; sebagai wujud komitmen terhadap nilai-nilai kemanusiaan dan demokrasi. Keenam, berkembangnya sistem *checks and balances*; pada akhirnya terwujudnya *good governance* memerlukan terlaksananya sistem *checks and balances* yang

berkembang dari dan dalam keseluruhan unsur penyelenggara negara.

Dengan demikian, *good governance* merupakan sistem yang memungkinkan terjadinya mekanisme penyelenggaraan pemerintahan negara yang efisien dan efektif dengan menjaga sinergi yang konstruktif diantara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Sementara itu Taschereau dan Campos (UNDP, 1997) juga menyatakan bahwa tata pemerintahan yang baik merupakan suatu kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran, serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yaitu *government*, *civil society*, dan *business*.

Jadi, tiga unsur itulah (*government*, *private sector*, dan *civil society*) yang menjadi komponen pelaku dalam negara, untuk menciptakan suatu sinergi sehingga tercipta suatu kesejahteraan dalam masyarakat. Negara berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, Sektor Swasta mendorong terciptanya lapangan kerja dan pendapatan masyarakat, sedangkan masyarakat sendiri mewadahi interaksi sosial politik dan berpartisipasi dalam berbagai aktivitas ekonomi, sosial dan politik.

Dalam pada itu, Thoha (2000), menggaris bawahi Gutmann dan Thompson (1996) bahwa prinsip demokratis yang melekat pada *good governance* meletakkan urgensi untuk menempatkan kekuasaan di tangan rakyat, bukan di tangan penguasa. Kemudian, tidak adanya rasa takut untuk memasuki suatu perkumpulan atau serikat sesuai dengan kebutuhan hati nurani, dan terakhir dihargainya moral perbedaan pendapat. Sementara itu

Gruber (1987) menulis bahwa demokrasi dalam tata pemerintahan itu berwujud: *"Control of government by the governed"*.

Perspektif Kebijakan Penataan Pemerintahan Lokal

Dasar yuridis penyelenggaraan otonomi daerah saat ini adalah UU Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti UU Nomor 5 Tahun 1974. Semangat utama UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut adalah "demokratisasi, keadilan, pemerataan", sebagaimana tertuang dalam penjelasannya: "penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokratisasi, keadilan dan pemerataan serta potensi dan keanekaragaman Daerah". Dari ketiga kata itu, walaupun memiliki perbedaan makna, tapi semuanya bermuara pada satu kata yaitu demokratisasi. Dengan demikian proses otonomi daerah, sesungguhnya bermuara pada proses transformasi menuju satu pemerintahan yang demokratis.

Sedangkan kata "demokratisasi" itu sendiri, menurut Abraham Lincoln, yang juga mantan presiden Amerika, mengemukakan bahwa demokrasi pengertiannya sama dengan "persamaan hak". Konsep persamaan ini sendiri, berawal dari kenyataan bahwa manusia dilahirkan ke dunia dalam kesetaraan hak yang sama. Inilah konsep dan pengertian demokrasi yang paling sederhana, namun diakui bahwa konsep ini pula yang dianggap paling substansial dari pengertian "demokrasi" itu sendiri.

Berdasarkan konsep tersebut, maka pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang memandang rakyat dengan kesetaraan yang sama. Dengan demikian pemerintahan yang dianggap demokratis adalah pemerintahan dari rakyat untuk rakyat

dan oleh rakyat. Artinya setiap kebijakan yang akan diambil harus selalu di rumuskan melalui serangkaian diskusi dan perdebatan yang melibatkan seluruh masyarakat, melalui sistem yang berlaku dan disetujui oleh rakyat. Dalam konteks ini, kita menganut sistem perwakilan.

Sehubungan dengan hal tersebut, serta dalam menghadapi pelaksanaan otonomi daerah, perlu dikaukan berbagai perlakuan terhadap semua komponen pemerintahan di daerah, agar kebijaksanaan dari Pemerintah Pusat mampu ditanggapi secara positif oleh kesiapan daerah. Dalam kaitan ini, sebenarnya Osborne dan Gaebler (1992) telah memberikan resep bagi penyiapan langkah komponen birokrasi, yang dinyatakan sebagai prinsip-prinsip fundamental birokrasi di masa depan. Kehadiran konsep ini dianggap sebagai paradigma baru, sehingga banyak dikutip dan dijadikan rujukan kajian dan perkembangan aparatur dan birokrasi hampir di semua negara.

Di Indonesia sendiri, konsep ini sesungguhnya sudah banyak dikutip banyak pihak, namun sesungguhnya dalam menjawab kebutuhan transformasi perilaku aparat dan birokrasi di daerah, prinsip-prinsip tersebut masih sangat relevan. Konsep tersebut diharapkan akan menjadi prinsip fundamental perilaku aparat dan birokrasi daerah di masa depan. Dari kesepuluh prinsip *reinventing government*, sebenarnya ada tiga konsep utama yang sangat mungkin untuk diadopsi dan dikembangkan di Indonesia, agar proses transformasi aparatur dan birokrasi daerah, kinerjanya semakin menuju kepada merit system, birokrasi pemerintahan daerah yang representative dan accountable.

Pertama, prinsip otonomi, yaitu dimana setiap unit atau lembaga birokrasi, termasuk jajaran

pejabat dan staf mereka mempunyai kewenangan yang penuh untuk mengembangkan dirinya melalui pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan wilayah kewenangan dan bidang tugasnya. Dengan otonomi manajemen seperti itu, diharapkan lembaga birokrasi akan semakin mudah untuk melaksanakan proses pengambilan keputusan serta lebih mudah juga untuk melakukan pertanggungjawaban kebijakannya.

Kedua, prinsip kemampuan mengelola resiko, artinya bagaimana birokrasi di masa mendatang mampu mengambil pilihan-pilihan resiko yang dihadapinya, berdasarkan kalkulasi dan perhitungan yang matang, yang kesemuanya harus didasarkan kepada kepentingan masyarakat yang dilayaninya. Untuk itu, penempatan dalam jabatan dan perekrutan pegawai harus didasarkan pada kemampuan profesional, bukan karena adanya nepotisme atau spoil system, apalagi hanya didasarkan pada senioritas belaka. *Ketiga*, prinsip orientasi kepada kebutuhan pemakai, agar masyarakat sebagai pemakai jasa birokrasi mendapat kepuasan atas pelayanan birokrasi. Sehingga implementasi aparatur daerah sebagai abdi masyarakat benar-benar terjadi, bukan justru sebaliknya.

Strategi Penataan Aparatur Pemerintah Lokal

Selanjutnya bagaimana mengembangkan konsep tersebut, Osborne dalam buku lanjutannya yang ditulis bersama rekannya Peter Plastrik (1996), yang berjudul *Banishing Bureaucracy : the five strategies for reinventing government*, menyampaikan lima strategi untuk pengembangan konsep reinventing government. Adapun kelima strategi ini dikenal dengan *The Five C's*, yaitu :

1. Strategi Inti (Core Strategy), yaitu strategi perumusan kembali tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan, termasuk otonomi daerah, melalui penetapan Visi, Misi, Tujuan dan sasaran, Arah Kebijakan, serta peran-peran kelembagaan serta individu aparatur penyelenggara pemerintahan.
2. Strategi Konsekuensi (Cosequency Strategy), dalam hal ini perlu dirumuskan dan ditata kembali pola-pola insentif kelembagaan maupun individual, baik melalui pendekatan manajemen kompetitif, manajemen bisnis (korporatisasi dan privatisasi), atau manajemen kinerja (performance management).
3. Strategi Pemakai Jasa (Customer Strategy), aparatur birokrasi dalam hal ini perlu melakukan reorientasi dari kepentingan politik pemerintahan, serta orientasi pada kepentingan kelembagaannya, ke arah kepentingan-kepentingan pemenuhan kebutuhan berdasarkan pilihan-pilihan masyarakat (pemakai jasa publik), peningkatan kualitas layanan, serta kompetisi pasar yang sehat.
4. Strategi Pengendalian (Control Strategy), yaitu adanya perumusan kembali dalam upaya pengendalian organisasi, mulai dari: (1) pengendalian strategis yang merupakan proses perumusan dan penetapan sasaran organisasi; (2) pengendalian manajemen, yang merupakan pengendalian dalam menjaga agar pelaksanaan tugas (actuating) sesuai dengan strategi yang telah ditetapkan; (3) pengendalian tugas sebagai pengendalian yang sifatnya pelaksanaan (operasional). Ketiga pengendalian ini bisa dikembangkan melalui pengembangan struktur organisasi kelembagaan yang

bertumpu pada kekuatan aparatur seperti gugus kendali mutu (Total Quality Control).

5. Strategi Budaya / Kultur (Cultur Strategy), yaitu adanya upaya reorientasi perilaku dan budaya aparatur dan birokrasi yang lebih terbuka dan mampu me-revitalisasi dan mengadopsi nilai-nilai budaya (baik nilai budaya lama maupun baru), yang lebih menyentuh nilai-nilai keadilan dan hati nurani. Sesungguhnya strategi kelima ini, untuk konteks ketimuran sangatlah tepat, dimana kita fahami bersama bahwa nilai agama tidak menjadi sesuatu yang terpisah dalam sistem pemerintahan kita. Namun barangkali kalaulah dianggap penting dari strategi ini adalah melakukan transformasi nilai-nilai agama dalam perilaku aparat dan birokrasi Indonesia yang lebih nyata, bukan sekedar "retorika, verbalisme dan simbolisme" semata.

Agar lembaga pemerintahan di daerah mampu melaksanakan fungsi pemerintahan yang baik (*good governance*), perlu diciptakan suatu sistem birokrasi dengan ciri-ciri sebagai berikut :

1. Memiliki struktur yang sederhana, dengan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi melaksanakan tugas-tugas pemerintahan (pengembangan kebijakan dan pelayanan) secara arief, efisien, dan efektif,
2. Mengembangkan hubungan kemitraan (*partnership*) antara pemerintah dengan setiap unsur dalam masyarakat yang bersangkutan (tidak sekedar kemitraan internal di antara sesama jajaran instansi pemerintahan saja);

3. Memahami dan komit akan manfaat dan arti pentingnya tanggung jawab bersama dan kerjasama dalam suatu keterpaduan serta sinergisme dalam pencapaian tujuan;
4. Adanya dukungan dan sistem imbalan yang memadai untuk mendorong terciptanya motivasi, kemampuan dan keberanian menanggung resiko (*risk taking*), berinisiatif, partisipatif, yang telah diperhitungkan secara realistik dan rasional;
5. Adanya kepatuhan dan ketaatan terhadap nilai-nilai internal (kode etik) administrasi publik, juga terhadap nilai-nilai etika dan moralitas yang diakui dan dijunjung tinggi secara bersama-sama dengan masyarakat yang dilayani;
6. Adanya pelayanan administrasi publik yang berorientasi kepada masyarakat yang dilayani (*client centered*); inklusif (mencerminkan layanan yang mencakup secara merata seluruh masyarakat bangsa yang bersangkutan, tanpa ada perkecualian); administrasi pelayanan publik yang mudah dijangkau (*accessible*) masyarakat dan bersifat bersahabat (*user friendly*); berasaskan pemerataan yang berkeadilan (*equitable*) dalam setiap tindakan dan layanan yang diberikan kepada masyarakat; mencerminkan wajah pemerintah yang sebenarnya (tidak bermuka dua) atau tidak menerapkan standar ganda (*double standards*) dalam menentukan kebijaksanaan dan memberikan layanan terhadap masyarakat; berfokus pada kepentingan masyarakat dan bukannya kepentingan internal organisasi pemerintah (*outwardly focused*); bersikap profesional; dan bersikap tidak memihak

(non-partisan). (Institute On Governance, 1996)

Akhirnya, dilihat dalam keseluruhan konteks pembaruan administrasi pemerintahan di Indonesia, Mustopadidjaja AR (1999) menekankan pula komitmen terhadap kompetensi dalam pengelolaan kebijakan pelayanan. Pelayanan berarti semangat pengabdian yang mengutamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku "melayani, bukan dilayani", "mendorong, bukan menghambat", "memper-mudah, bukan mempersulit", "sederhana, bukan berbelit-belit", "terbuka untuk setiap orang, bukan hanya untuk segelintir orang". Makna administrasi publik sebagai wahana penyelenggaraan pemerintahan negara, yang esensinya "melayani publik", harus benar-benar dihayati para penyelenggara pemerintahan negara, dari pusat sampai ke daerah-daerah.

Daftar Pustaka

Osborne, David and Ted Gabler, (1992), *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Co. Inc. Massachusetts.

Osborne, David and Peter Plastrik, (1994), *Banishing Bureaucracy : the five strategies for reinventing government*, Addison -Wesley Publishing Co. Inc. Massachusetts.

Mosher, Frederick C. 1968, *Democracy and The Public Service*, Oxford University Press, London, Toronto.

Institute Of Governance, 1996, *Trampling the Turf: Enhancing Collaboration in the Public Service of Canada, a Case Study*

presented in *The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership*; October 20-23 , Manila, Philippines.

Mustopadidjaja AR, 1999, *Administrasi Negara, Demokrasi dan Masyarakat Madani*, Lembaga Administrasi Negara RI, Jakarta.

_____, 1998, *Administrasi Pembangunan : Teori, Masalah dan Kebijakan*, Disampaikan pada Peserta Sussospol ABRI Angkatan XI Untuk Eselon I/II, 16 Oktober 1998, Bandung.

Pinto, Rogerio F., 1994, *Projecting the Governance Approach to Civil Service Reform: An Institutional Environment Assessment For Preparing A Sectoral Adjustment Loans in the Gambia*, World Bank Discussion Paper No. 252, Africa Technical Department Series (Washington DC: World Bank).

Rasyid, Ryaas M, 2000, *Arah Kebijakan Pemberdayaan Sumber Daya Aparatur Negara Yang Profesional Dalam Era Pembangunan Indonesia Baru*, Makalah, 2000.

Thoha, Miftah (2000), *Peran Ilmu Administrasi Publik Dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan Yang Baik* (Makalah), Program Pascasarjana UGM, Yogyakarta.

UNDP, 1996, *Process Consultation: Systemic Improvement of Public Sector Management*, presented in the International Conference on Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippina

