

DESENTRALISASI Vs GOOD GOVERNANCE

Oleh: Yadi M. Erlangga

Undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Keuangan Daerah yang selanjutnya diubah oleh Undang-undang nomor 32 dan 33 tahun 2004, telah mengantarkan Indonesia memasuki proses pemerintahan desentralisasi setelah lebih dari 30 tahun berada di bawah rezim orde baru yang serba sentralistis.

Implementasi kedua undang-undang tersebut menjadi momentum perpindahan pengawasan, sumber daya fiskal, otonomi politik dan tanggung jawab pelayanan publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Selama rentang perpindahan yang lebih dari satu dasawarsa tersebut, berbagai pengalaman lokal yang heterogen telah muncul ke permukaan, seiring longgarnya pengawasan pusat atas daerah dan meningkatnya wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik.

Pengertian Desentralisasi

Ada tiga azas dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia yakni desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Menurut Undang-undang nomor 32 tahun 2004, desentralisasi dimaknai sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi didefinisikan sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Sementara Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Bila kita mengkomparasikan ketiga azas pemerintahan daerah sebagaimana yang tertuang dalam UU nomor 32 tahun 2004 dengan UU Pemerintahan Daerah era orde baru (UU Nomor 5 tahun 1974); tentunya ada perbedaan yang cukup mendasar, khususnya azas dekonsentrasi dan azas tugas pembantuan. Azas dekonsentrasi maupun tugas pembantuan

bersama-sama dengan azas desentralisasi menjadi azas pemerintahan daerah khususnya untuk kabupaten dan kotamadya ketika itu.

Penggunaan ketiganya secara bersamaan tentu saja menyebabkan simpang siurnya kejelasan kewenangan yang dimiliki kabupaten dan kota. Dalam prakteknya azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan justru lebih mendominasi hubungan pusat dan daerah daripada azas desentralisasi, sehingga tidak terjadi praktek otonomi daerah yang sesungguhnya karena kewenangan masih dikendalikan oleh pusat mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga pengawasannya. Daerah lebih banyak menerima dan melaksanakan kebijakan yang dibuat pusat, bahkan tidak jarang kewenangan itupun dilaksanakan oleh wakil pemerintah pusat yang ada di kabupaten/kotamadya yakni melalui kantor-kantor departemennya.

Konsep Dasar Good Governance

Secara sederhana, sejumlah pihak menerjemahkan *governance* sebagai Tata Pemerintahan. Tata pemerintahan disini bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga yang disebut eksekutif, karena pemerintah (*government*) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut *governance*. Dua aktor lain adalah *private sektor* (sektor swasta) dan *civil society* (masyarakat madani). Karenanya memahami *governance* adalah memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan *civil society* dalam suatu aturan main yang disepakati bersama.

Lembaga pemerintah harus mampu menciptakan lingkungan ekonomi, politik, sosial budaya, hukum dan keamanan yang kondusif. Sektor swasta berperan aktif dalam menumbuhkan kegiatan perekonomian yang akan memperluas lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan, sedangkan *civil society* harus mampu berinteraksi secara aktif dengan berbagai macam aktifitas perekonomian, sosial dan politik termasuk bagaimana melakukan kontrol terhadap jalannya aktifitas-aktifitas tersebut.

United National Development Programme (UNDP,1997) mendefinisikan *governance* sebagai “penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh

mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, mematuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka”.

Selanjutnya berdasarkan pemahaman kita atas pengertian *governance* tadi maka penambahan kata sifat *good* dalam *governance* bisa diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik atau positif. Letak sifat baik atau positif itu adalah manakala ada penerahan sumber daya secara maksimal dari potensi yang dimiliki dari masing-masing aktor tersebut atas dasar kesadaran dan kesepakatan bersama terhadap visi yang ingin dicapai.

Governance dikatakan memiliki sifat-sifat yang *good*, apabila memiliki ciri-ciri atau indikator tertentu. Secara rinci World Bank memberikan 19 indikator *good governance*, namun para akademisi biasanya tidak menggunakan kesemua indikator tersebut untuk mengukur *good governance*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM misalnya hanya menggunakan 9 indikator yakni: partisipasi, penegakan hukum, transparansi, responsifitas, efektifitas, efisiensi, akuntabilitas, keadilan dan manajemen konflik. Pemilihan indikator secara selektif ini biasanya didasarkan pada realitas empirik yang objektif yang terjadi selama ini dalam pengembangan *governance* di tingkat lokal.

Hubungan Antara Desentralisasi dan Good Governance

Desentralisasi atau pendesentralisasian *governance* merujuk pada suatu upaya restrukturisasi atau reorganisasi dari kewenangan yang yang menciptakan tanggung jawab bersama diantara lembaga-lembaga di dalam *governance* baik di tingkat pusat, regional maupun lokal sesuai dengan prinsip saling menunjang yang diharapkan pada akhirnya adalah suatu kualitas dan efektifitas keseluruhan dari sistem *governance* tersebut termasuk peningkatan kewenangan dan kemampuan dari *governance* di tingkat lokal (UNDP, 1997).

Desentralisasi bukan sekedar memindahkan sistem politik dan ekonomi yang lama dari pusat ke daerah, tetapi pemindahan tersebut harus pula disertai oleh perubahan kultural menuju arah yang lebih demokratis dan beradab. Melalui desentralisasi diharapkan akan meningkatkan peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan yang terkait dengan masalah sosial, politik, ekonomi. Hal ini sangatlah dimungkinkan karena karena lokus pengambilan keputusan menjadi lebih dekat dengan

masyarakat. Melalui proses ini maka desentralisasi diharapkan akan mampu meningkatkan penegakan hukum; meningkatkan efisiensi dan efektifitas pemerintah dan sekaligus meningkatkan daya tanggap, transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah.

Beberapa pengalaman empirik memang telah membuktikan bahwa desentralisasi tidak selalu berbanding lurus dengan terwujudnya *good governance*. Keberhasilan beberapa pemerintah daerah dalam membangun kinerja pelayanan publiknya hingga saat ini masih bisa dihitng dengan jari. Namun demikian pilihan untuk kembali ke arah sentralisasi tentunya bukanlah pilihan yang bijaksana dan hanya akan bersifat kontraproduktif belaka. Pilihan pada desentralisasi sesungguhnya haruslah disikapi dengan penuh optimisme dan menjadikannya sebagai sebuah tantangan. Caranya adalah melalui kampanye yang terus menerus akan pentingnya implementasi *good governance* di level pemerintahan daerah.

Tentu saja perwujudan desentralisasi yang nyata dan bertanggung jawab serta keberhasilan *good governance* di daerah bukanlah suatu hal yang instan semudah membalikan telapak tangan. Diperlukan komitmen yang kuat, proses pembelajaran yang terus menerus serta kesabaran kolektif dari segenap pemangku kepentingan baik di pusat maupun di daerah.