

DARI DESENTRALISASI HINGGA *GOOD GOVERNANCE*: ANTARA HARAPAN DAN REALITAS

Abd Mu'id Aris Shofa

Program studi Ketahanan Nasional, Universitas Gadjah Mada
Jl. Bulak Sumur Yogyakarta
email: arisshofa23@gmail.com

Abstract: The decentralization in Indonesia has existed since colonial era with the enactment of legislation 'desentralizatie wet' in 1903. Decentralization was expected to deliver good governance in Indonesia government system. But even reformation has been running nearly 16 years, problems such as corruption, mal-administration, and abuse of power still exist in Indonesia government. These problems can be solved with strategic manner, such as preparation of the legal framework of bureaucratic management by making changes to employment laws, bureaucracy should be managed professionally and separate with political party, positioning adapted to the each potential employee or technical capabilities, there should be prohibition against the politicization of the bureaucracy by political authorities both at central and regional levels, and the last one there must be political will from the government or society.

Key word: decentralization, good governance, bureaucratic reform

Abstrak: Desentralisasi yang ada di Indonesia sudah ada sejak jaman kolonial dengan diberlakukannya undang-undang *desentralizatie wet* pada tahun 1903. Dengan diterapkannya desentralisasi diharapkan akan melahirkan *good governance* dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Akan tetapi era reformasi yang berjalan hampir 16 tahun ini masih terjadi permasalahan-permasalahan, seperti korupsi, *mal-administrasi* dan penyalahgunaan kekuasaan dalam pemerintahan Indonesia. Permasalahan-permasalahan tersebut dapat diselesaikan dengan cara strategis seperti penyusunan kerangka hukum manajemen birokrasi dengan mengadakan perubahan terhadap undang-undang kepegawaian, birokrasi harus dikelola secara profesional dan tidak terikat dengan suatu partai politik, penempatan posisi pegawai yang disesuaikan dengan potensi atau kemampuan teknis masing-masing, harus ada larangan terhadap politisasi birokrasi oleh pejabat politik baik di pusat maupun di daerah, dan yang terakhir harus ada *political will* dari pemerintah ataupun masyarakat.

Kata Kunci: desentralisasi, *good governance*, reformasi birokrasi

Keberadaan pemerintah oleh manusia modern diperlukan untuk mencegah terjadinya kekuasaan yang sentralistik dan otoriter seperti dalam sistem monarki. Selain itu, keberadaan pemerintah juga memiliki fokus utama untuk menghapuskan terjadinya "*homo homini lupus bellum omnium contra omnes*", yaitu mencegah manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya dan mencegah agar yang kuat tidak sampai menguasai yang lemah.

Saat ini kebijakan pemerintah melalui kebijakan desentralisasi menjadi salah satu aspek yang mendapat perhatian khusus. Sejarah desentralisasi di Indonesia telah mengalami masa yang cukup panjang. Sebelum bangsa Indonesia

merdeka, dalam masa pemerintahan kolonial Belanda telah memberlakukan *Desentralizatie Wet* 1903 yang berlangsung cukup lama. Sementara itu, dalam sejarah penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia setelah merdeka tercatat ada beberapa aturan atau undang-undang mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah yang pernah berlaku, antara lain: UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan yang terakhir adalah UU No. 23 Tahun 2014. Dari setiap peraturan yang berlaku, secara substansial

merupakan penjabaran dari amanat UUD 1945 Pasal 18, Pasal 18A dan 18B. Esensi dari peraturan perundang-undangan tersebut tentunya dilatarbelakangi oleh kondisi ekonomi dan sosial politik yang sedang berkembang di masyarakat, oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia berjalan amat dinamis untuk mewakili semangat perbaikan dalam setiap zamannya.

Langkah-langkah sistem desentralisasi yang pernah dijalankan oleh pemerintah kolonial Belanda berakhir seiring dengan kemenangan pasukan Jepang atas pasukan Belanda dalam perang Pasifik. Kekalahan tersebut menyebabkan sistem pemerintahan yang dibangun oleh kolonial Belanda berubah menjadi sistem pemerintahan yang diciptakan oleh Jepang. Pemerintah pendudukan Jepang menjalankan sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik dan hirarkis komando. Permasalahan paling potensial yang akan muncul jika menggunakan pendekatan sistem sentralistik adalah godaan akan kekuasaan. Lord Acton dalam (Oentarto dkk, 2004:5) mengatakan bahwa "*power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*" yaitu, kekuasaan akan cenderung pada praktik korupsi dan kekuasaan yang absolut akan menimbulkan kecenderungan korupsi secara absolut juga. Elit penguasa akan menjadi rawan atas godaan kekuasaan tersebut. Semakin banyak kroni yang dilibatkan, maka akan rawan pula terjadi penyalahgunaan kekuasaan, karena setiap kroni akan meminta ongkos yang tinggi atas dukungan yang telah diberikan kepada elit penguasa.

REFORMASI BIROKRASI DAN KORUPSI

Proses implementasi otonomi daerah yang sudah berjalan sejak lama, tentu tidak selalu berjalan sesuai dengan tujuan dan rel yang seharusnya dilewati. Awal reformasi yang disambut dengan suka cita dan *euphoria* oleh masyarakat, diharapkan mampu terbit fajar baru untuk membawa masyarakat kepada kondisi sosial, ekonomi, politik dan moral yang lebih baik. Akan tetapi pembentukan pemerintahan baru yang lebih baik dan demokratis, bersifat terbuka atau transparan kepada masyarakat, yang pada akhirnya melahirkan suatu sistem *good governance*, demi tercapainya tujuan masyarakat adil dan makmur, ternyata hingga kini masih menjadi sebatas isu nasional dan harapan semu yang sulit

untuk diwujudkan. Pertanyaannya adalah mengapa hal itu bisa terjadi, padahal dengan munculnya reformasi, sistem demokrasi kita semakin baik dengan adanya pemilihan presiden dan kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota) secara langsung oleh rakyat.

Era reformasi dan kebijakan otonomi daerah yang secara massif telah mendesentralisasikan pengelolaan aparat birokrasi kepada pemerintah daerah, ternyata bukan membuat pelayanan publik di daerah menjadi lebih baik dan berkualitas, melainkan sebaliknya, yaitu pelayanan publik semakin rumit dan membuat rakyat semakin sengsara. Salah satu penyebab terjadinya hal tersebut adalah dengan semakin banyak perilaku korup yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Praktik korupsi yang dulu hanya dilakukan oleh pejabat tinggi di pusat, sekarang sudah menjangkiti hampir semua pejabat daerah (provinsi, kabupaten dan kota), baik korupsi yang dilakukan oleh gubernur, bupati, walikota sampai dengan korupsi yang dilakukan oleh para pegawai. Sehingga masyarakat sipil juga sudah tidak asing dan bahkan ikut dalam tindakan korupsi.

Dalam hal pelayanan birokrasi publik, justru di era reformasi saat ini kondisinya semakin terpuruk. Hal ini ditandai dengan adanya penyerahan kewenangan manajemen kepegawaian kepada pembina kepegawaian pada setiap daerah. Namun yang lebih menakutkan lagi apabila para pembina kepegawaian adalah pejabat politik yang menghendaki dukungan politik langsung untuk melanggengkan jabatan politik. Modus yang dipakai adalah mutasi, promosi jabatan besar-besaran, dan penempatan posisi seseorang yang tidak berdasarkan atas kemampuan dan kualitas pejabat tersebut. Sehingga yang terjadi kemudian adalah sistem *like or dislike* dan bisa juga mengarah pada tindakan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang pada akhirnya akan melahirkan tindakan korupsi.

Prof. Dr. Miftah Thoha (2012:120) menjelaskan bahwa di era otonomi daerah telah melahirkan "raja-raja kecil" yaitu pejabat politik sebagai pemimpin tertinggi dari birokrasi di daerah. Maka tidak mengherankan jika kondisi bangsa kita saat ini terjadi krisis kepemimpinan, krisis keteladanan dan semakin masifnya tindakan korupsi yang terjadi di daerah-daerah. Kekuasaan yang seharusnya adalah untuk pengabdian, justru yang terjadi adalah untuk pengumpulan pundi-pundi uang dan harta sebanyak-banyaknya dengan

menghalalkan segala cara. Fenomena ini hampir relevan dengan apa yang pernah disampaikan oleh Dipo Alam (2012) bahwa sepanjang Oktober 2004 sampai September 2012 ada 176 permohonan izin pemeriksaan kepala daerah yang diajukan penegak hukum kepada presiden.

Secara normatif praktik korupsi merupakan realitas mal-administrasi, di mana birokrasi menjadi tidak terkendali dan pada akhirnya organisasi birokrasi sulit diukur pelayanannya. Rose-Ackerman (2006: 35) mengkategorikan korupsi ke dalam tiga dimensi, yaitu: ekonomi, budaya dan politik. *Pertama*, korupsi dalam dimensi ekonomi berpangkal dari gejala yang salah dalam manajemen negara, di mana institusi-institusi yang dirancang untuk mengatur hubungan antara negara dengan penduduk justru digunakan untuk memperkaya diri dan mendapat tambahan keuntungan bagi yang korup. *Kedua*, korupsi dalam dimensi budaya, yang mana dalam hal ini korupsi digambarkan sebagai tradisi memberi suap, gratifikasi dan pemberian yang lain. *Ketiga*, korupsi dalam dimensi politik, korupsi digambarkan sebagai perilaku korup para aktor dalam menjalani hubungan antara negara dengan sektor swasta atau antara aktor politik dengan lembaga negara. Meski sudah banyak regulasi dan lembaga yang dibentuk untuk memberantas korupsi di sektor pelayanan publik serta tindakan mal-administrasi lainnya, tetapi tindakan korup dan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) masih lazim terlihat di masyarakat hingga sekarang.

GOOD GOVERNANCE SEBAGAI SOLUSI

Konsep *governance* menjadi sangat penting dan banyak di perbincangkan ketika konsep *government* dianggap kurang bisa menjadi *leader* dalam mengikuti perubahan yang begitu cepat dalam ranah pelayanan publik. Perubahan yang dimaksud adalah bertambahnya kompleksitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan sekarang ini diperlukan pihak luar pemerintahan yang bisa mendukung kinerja dari pemerintah dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik. Ada 3 hal yang menjadikan *governance* menjadi konsep yang perlu dikembangkan: Pertama, *governance* adalah suatu sistem administrasi yang melibatkan banyak pelaku dari pemerintah dan unsur-unsur non pemerintahan. *Governance* bukanlah sebagai pengganti *government* tetapi

lebih kepada pelengkap dari sebuah pemerintahan. Kebijakan tidak lagi dikembangkan dengan semata-mata mempertimbangkan aspek konstitusional legal formal saja, tetapi juga mempertimbangkan aspek nilai yang berkembang dalam masyarakat. Kedua, *Governance* atau tata kelola pemerintahan sengaja di kembangkan untuk merespon masalah dan kepentingan publik. Konsentrasi dari tata kelola pemerintahan adalah kepentingan publik secara kolektif dan bukan pada kepentingan warga negara sebagai individu. Ketiga, Struktur yang dikembangkan bukanlah struktur yang formal, rigid dan kaku, melainkan struktur yang informal, lentur dan longgar.

Governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. Pinto dalam Widodo (2008:107) mengatakan bahwa *governance* adalah praktik penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya. Lembaga Administrasi Negara (2000:1) mengartikan *governance* sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and services*. *Governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya. UNDP (1997:9) *governance* diartikan sebagai pelaksanaan kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi untuk me-manage urusan-urusan bangsa dan negara.

Untuk mencapai cita-cita ideal *governance* maka harus ada 3 hal yang harus dicapai: pertama, *Economic governance*: yang mencakup proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi aktivitas ekonomi negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya baik secara langsung atau tidak langsung. Karena itu *economic governance* memiliki pengaruh atau implikasi terhadap *equity*, *poverty*, dan *quality of life*. Kedua, *political governance* merujuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara yang *legitimate* dan *authoritative*. Karena itu negara harusnya terdiri atas tiga cabang pemerintahan yang terpisah yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif, yang bisa mewakili kepentingan politik yang pluralis. Ketiga, *Administrative governance*, yakni sistem implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara

efisien, tidak memihak, akuntabel dan terbuka.

Governance berlaku dan berlangsung di semua tingkatan, baik nasional maupun lokal. Sementara itu *Good governance* dipahami sebagai tata kelola pemerintahan yang baik dengan memenuhi prinsip akuntabilitas, transparansi, responsivitas, kesamaan dan keadilan, efektivitas dan efisien, kepastian hukum, partisipatif dan representatif. Hal tersebut dalam (UNESCAP 2011) dapat dijabarkan sebagai berikut.

“(1) Akuntabilitas: prinsip ini mengandung arti bahwa tata kelola pemerintahan adalah suatu sistem penyelenggaraan yang melibatkan kerjasama *multistakeholder* baik masyarakat sipil maupun sektor swasta. Relasi ini bersifat saling mendukung dan melengkapi dalam memenuhi kebutuhan publik.

(2) Transparansi: prinsip ini mengandung arti bahwa pembuatan kebijakan pemerintahan dan pelaksanaannya telah sesuai dengan aturan yang berlaku. Hal ini juga mengandung artian bahwa terdapat ketersediaan dan keterbukaan akses informasi yang dapat di lihat oleh semua masyarakat. Sehingga seluruh masyarakat mampu melakukan mekanisme kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

(3) Responsivitas: prinsip ini mengandung arti bahwa tata kelola pemerintahan melalui struktur kelembagaannya di kembangkan untuk tanggap menyikapi tantangan dan mengatasi permasalahan yang dihadapi seluruh elemen masyarakat.

(4) Kesamaan dan keadilan: prinsip ini mengandung arti bahwa tata kelola pemerintahan yang baik harus memperhatikan kesejahteraan masyarakatnya. Hal iniberhubungan dengan bagaimana menciptakan tata kelola pelayanan kepada masyarakat tanpa ada pengecualian dan harus didasarkan atas azas keadilan. Sehingga masyarakat akan merasa di hargai dan dilayani sebagaimana hak masyarakat sebagai warganegara.

(5) Efektivitas dan efisiensi: prinsip ini mengandung arti bahwa penyelengga-

raan pemerintahan dapat menghasilkan pembangunan yang memenuhi kebutuhan masyarakat dengan pengelolaan pelayanan terbaik. Konsep efisiensi dalam konteks *good governance* juga mencakup pemanfaatan berkelanjutan sumber daya alam dan kelestarian lingkungan hidup.

(6) Kepastian hukum: prinsip ini mengandung arti bahwa tata pemerintahan yang baik harus menjunjung tinggi azas kepastian hukum. Penyelenggaraan pemerintahan harus menjalankan prinsip persamaan semua orang di depan hukum tanpa melihat status sosial, ekonomi, politik ataupun kekuasaan.

(7) Partisipatif: prinsip ini mengandung arti bahwa seluruh elemen masyarakat harus terlibat aktif dan menjadi pertimbangan dalam pembuatan kebijakan pemerintah/negara. Masyarakat dapat menggunakan hak politiknya untuk dipilih ataupun memilih melalui pemilu. Selain itu juga masyarakat bebas dalam menyampaikan aspirasinya melalui akses media informasi dan organisasi-organisasi.

(8) Representative: prinsip ini mengandung arti bahwa tata pemerintahan yang baik memiliki strategi untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang berbeda dalam masyarakat. Terkait pemahaman hal ini sangat di perlukan pemahaman dalam konteks historis, budaya, dan sosial dari kondisi masyarakat.”

IMPLEMENTASI DI INDONESIA

Semangat reformasi yang bergulir tahun 1998 menjadi tonggak penting bagi kehidupan demokrasi Indonesia. Selain bergantinya rezim kekuasaan yang otoriter, gerakan reformasi juga menyuarakan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Selama rentang waktu 16 tahun perjuangan untuk menghapuskan KKN dengan cara reformasi birokrasi belum mencapai hasil yang maksimal. Sehingga pencapaian *good governance* belum mampu memenuhi hasrat dari semangat perjuangan awal reformasi.

Parameter pengukuran dari kurang maksimalnya dalam mewujudkan *good gover-*

nance tersebut tidak bisa dilepaskan dari kinerja birokrasi yang kurang profesional dan maraknya kasus korupsi. Selain itu Siti Zuhro (2010:1) melihat birokrasi di Indonesia juga masih tidak rasional, gemuk (kaya struktur miskin fungsi), tidak netral dan tidak transparan. Selain itu implementasi *good governance* di Indonesia masih belum maksimal dan cenderung stagnan karena para birokrat kita belum mampu memisahkan antara jabatan politik dengan jabatan birokrasi (Azhari, 2011:52).

Terwujudnya *good governance* di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari berhasil tidaknya kinerja birokrasi. Keduanya mempunyai hubungan yang positif, dalam arti saling mempengaruhi. Kinerja birokrasi dan pemberdayaan masyarakat yang semakin bagus dan intensif akan berpengaruh positif terhadap pembangunan bangsa dan negara. Hubungan yang bersinergi antara pemerintah dan masyarakat, akan menghasilkan suatu pemerintahan yang kuat dan didukung oleh masyarakat.

Dibutuhkan keberanian melakukan perubahan atau reformasi birokrasi untuk mewujudkan pelayanan tata kelola pemerintahan yang lebih baik. Strategi yang dilakukan dapat dimulai dari proses rekrutmen sumber daya manusia yang profesional. Birokrasi harus melakukan seleksi *fit and proper test* dan menjauhkan dari sikap kolusi dan nepotisme, birokrasi perlu memberikan penghargaan dan imbalan gaji sesuai dengan pencapaian prestasi (*reward merit system*) bukan hubungan kerja yang kolusif, diskriminatif, dan kurang mendidik (*spoil system*), yang paling penting juga adalah mengedepankan pola *reward and punishment* yang mungkin selama ini kurang berjalan. Birokrasi pemerintah harus netral dan bisa membedakan antara jabatan publik dan jabatan politik, sehingga tidak memanfaatkan fasilitas negara untuk kepentingan pribadi, golongan, kelompok atau partai politik.

DAFTAR RUJUKAN

- Azhari. 2011. *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. 2000. *Akuntabilitas dan Good Governance*. Jakarta: LAN dan BPKP.
- Oentarto, dkk. 2004. *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*. Jakarta: Samitra Media Utama.
- Rose-ackerman, Susan, 2006. *Korupsi dan Pemerintahan: Sebab, Akibat dan Reformasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Thoha, Miftah. 2005. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Widodo, Joko. 2005. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Bayumedia Publishing: Malang.
- Zuhro, R. Siti. 2010. *Good Governance dan Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Jurnal Penelitian Politik LIPI, Vol 7, No. 1.

Strategi lain untuk bisa membenahi birokrasi dapat dilakukan mencakup empat aspek penting sebagai berikut: *Pertama*, penyusunan kerangka hukum manajemen birokrasi dengan mengadakan perubahan terhadap undang-undang kepegawaian. *Kedua*, birokrasi harus di kelola secara professional dan tidak terikat dengan suatu partai politik. *Ketiga*, penempatan posisi pegawai yang disesuaikan dengan potensi atau kemampuan teknis masing-masing. *Keempat*, harus ada larangan terhadap politisasi birokrasi oleh pejabat politik baik di pusat maupun di daerah (Azhari, 2011:317-318)

SIMPULAN

Membangun budaya birokrasi dalam sistem pemerintahan yang ideal adalah membangun sikap dan perilaku sistem yang harus diikuti secara konsisten oleh pelakunya untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik dan amanah. Menjawab permasalahan bangsa sekarang ini tentang carut marutnya sistem birokrasi, tidakan korupsi yang semakin massif dan sudah menjadi kebudayaan dari masyarakat Indonesia mengakibatkan tidak terwujudnya *good governance* di masyarakat. Untuk menjawab semua permasalahan yang sedang dihadapi dan keinginan untuk mewujudkan tujuan nasional bangsa Indonesia yang berdaulat adil dan makmur, maka harus ada keberanian atau *political will* dari semua pihak untuk mau mewujudkan dan mengimplementasikan peraturan-peraturan yang sudah ada secara konsekuen. Selain itu juga harus ada tindakan konkrit dalam upaya reformasi birokrasi demi terwujudnya pemerintahan yang bersih dan akuntabel (*good governance*). Usulan tersebut cukup realistis dan penting untuk ditindaklanjuti oleh semua pihak, baik masyarakat maupun para pemimpin demi terwujudnya *good governance*.