

**MEMAHAMI
DESENTRALISASI INDONESIA**

Kutipan Pasal 44 Ayat 1 dan 2, Undang-Undang Republik Indonesia tentang HAK CIPTA:

Tentang Sanksi Pelanggaran Undang-Undang No. 6 Tahun 1982 tentang HAK CIPTA, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1987 jo. Undang-Undang No. 12 Tahun 1997, bahwa:

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Muhammad Noor

MEMAHAMI DESENTRALISASI INDONESIA



Interpena

Perpustakaan Nasional: *Katalog Dalam Terbitan (KDT)*

Noor, Muhammad

Memahami Desentralisasi Indonesia / Muhammad Noor ----- Yogyakarta:

Interpena, 2012

viii + 221 hlm, 14 X 21 cm

ISBN: 979-1740-25-9

1. Politik

I. Judul

2. Desentralisasi

II. Penulis

Memahami Desentralisasi Indonesia

Karya: Muhammad Noor

Tata Letak: Muh. Zuhair Zahid

Tata Sampul: Intermata Design

Penyelaras Akhir: Lazua

Tim Pra & Pasca Cetak: Budiarto,

Abdul Rahman Khamid, Paryadi

Cetakan Pertama, Juni 2012

Penerbit:



INTERPENA Yogyakarta

Anggota IKAPI

Jl. Anggrek No. 74 , Kradenan Rt. 10/ Rw. 69 Maguwoharjo,

Depok, Sleman, D.I. Yogyakarta

Hp. 0811-350-100, 0811-351-934

Fax: 0274-489563

Email: interpena@yahoo.com

ISBN: 979-1740-25-9

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Dilarang memperbanyak tulisan ini dalam bentuk dan dengan cara apapun, termasuk memfoto copi, tanpa ijin tertulis dari penerbit

Kata Pengantar

Dalam beberapa tahun belakangan ini, Otonomi Daerah menjadi salah satu isu paling mengemuka dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam konstelasi hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah. Konsep otonomi daerah yang dapat diartikan sebagai kewenangan daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri, di klaim banyak pihak masih belum berjalan secara obyektif dan konsisten. Bisa dimaklumi, kritikan -yang tentu saja sebgaiian besar berasal dari daerah- ini didasarkan pada berbagai kenyataan yang menimbulkan pertanyaan, sudahkah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri?

Sudah cukup banyak Undang-undang yang dibuat Pemerintah yang bertujuan untuk mengatur tentang Pemerintahan Daerah, sampai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun ternyata kontroversi tentang Otonomi Daerah masih tetap hangat dan menjadi perdebatan menarik dari berbagai kalangan.

Alasan klasik yang masih kerap didengungkan pemerintah pusat adalah mengenai kesiapan sumber daya manusia di daerah yang masih belum memadai, sementara banyak pihak menganggap bahwa kewenangan yang diberikan setengah hati dari pemerintah pusat justru merupakan penyebab utama munculnya berbagai masalah dalam proses implementasi otonomi daerah.

Buku ini mencoba untuk menggali tentang berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi di Indonesia, dalam perspektif dan pola pemikiran yang berkembang di Indonesia. Dengan harapan bahwa otonomi daerah yang seyogyanya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Indonesia secara merata, adil dan makmur dapat tercapai sesuai dengan falsafah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang termaktub dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Kepada berbagai pihak yang telah membantu penyelesaian buku ini, baik secara moriil maupun materiil, penulis mengucapkan terima kasih serta penghargaan yang setinggi-tingginya.

Penulis menyadari bahwa banyak kekurangan dan kelemahan yang terdapat dalam buku ini, untuk itu segala saran dan kritik demi kesempurnaan buku ini sangat diharapkan. Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi kita semua, amin.

Samarinda, 01 Juni 2012

Muhammad Noor

Daftar Isi

Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
PENDAHULUAN.....	1
Bagian 1	
Memahami Desentralisasi	5
A. Definisi Desentralisasi	5
B. Bentuk-Bentuk Desentralisasi	16
C. Karakteristik Desentralisasi.....	40
D. Alasan dan Kritik Desentralisasi	50
E. Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia	54
F. Tantangan Otonomi Daerah di Indonesia	68

Bagian 2	
Desentralisasi dan <i>Good Governance</i>.....	85
A. Memahami <i>Good Governance</i>	85
B. Karakteristik <i>Good Governance</i>	98
C. Prinsip-Prinsip <i>Good Governance</i>	143
D. Pentingnya <i>Good Local Governance</i>	146
Bagian 3	
Pengembangan Masyarakat	
Sebagai Wujud Maksimalisasi Desentralisasi	157
A. Memahami Pengembangan Masyarakat	158
B. Berbagai Tujuan dan Pendekatan dalam Pengembangan Masyarakat	167
C. Model-Model Pengembangan Masyarakat	177
D. Berbagai Prinsip Pengembangan Masyarakat	188
Daftar Bacaan	211
Biografi Penulis.....	219

PENDAHULUAN

Desentralisasi adalah sebuah paradigma yang sangat antitesis dengan sentralisasi yang menjadi paradigma absolut dari pemerintahan orde baru yang hegemonik. Dengan wilayah yang sangat luas seperti Indonesia, dengan beragam corak dan budaya daerah yang beraneka rupa, dengan bermacam-macam kebutuhan dan potensi yang dimiliki daerah, dan dengan letak geografis dan demografis yang begitu luas, tentu saja paradigma sentralistik akan menjadi sesuatu yang sangat mustahil dalam menciptakan pemerataan kemakmuran dan keadilan serta pemberdayaan yang merata bagi semua warga negara.

Karena itulah, pada zaman Orde Baru banyak sekali kesenjangan yang terjadi antara pusat dan daerah, baik dari segi pemerataan pembangunan, pembagian dan distribusi

kewenangan, tingkat kemakmuran, hingga pada persoalan pengelolaan sumber daya alam, yang membuat daerah menjadi merasa diperlakukan tidak adil dan akhirnya melakukan penentangan-penentangan yang jika tidak dikelola dengan baik akan berujung pada disintegrasi bangsa. Namun, sejak era reformasi bergulir, proyek desentralisasi yang diwujudkan dalam proyek otonomi daerah menjadi sesuatu yang sangat signifikan bagi perkembangan dan dinamisasi potensi daerah sehingga mereka bisa memberdayakan dan mengelola potensi dan sumber daya mereka dengan semaksimal mungkin untuk kepentingan daerahnya dan kemakmuran masyarakat yang ada di daerahnya.

Jadi, membahas tentang desentralisasi tentu merupakan sebuah upaya yang signifikan agar terjadi sebuah pemahaman yang utuh tentang apa dan bagaimana hakikat desentralisasi itu sendiri? Selain itu, desentralisasi juga merupakan sesuatu yang khas dan bersifat lokal, sehingga proyek desentralisasi ini tentu akan sangat berbeda dari satu negara ke negara yang lain. Karena itu, menjadi sangatlah penting untuk memahami potret desentralisasi di Indonesia, yang diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah yang menemukan momentumnya sejak awal dasawarsa 2000-an hingga sekarang ini.

Lalu seperti apakah potret desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia itu? Tentu buku ini akan memberikan penjelasannya. Buku ini tentu tidak hanya membahas tentang apa dan bagaimana hakikat desentralisasi tersebut dan juga bagaimana potretnya di Indonesia, tapi juga akan membahas tentang elemen penting dalam proyek desentralisasi dan

otonomi daerah itu sendiri, yaitu kesiapan pemerintah dan aparatnya serta kesiapan warga negaranya.

Karena itulah, dalam pembahasan tentang desentralisasi dan otonomi daerah ini, sangatlah penting untuk membahas tentang kinerja dan kesiapan pemerintah dan aparaturnya, baik dari tingkat pusat hingga daerah. Dalam pembahasan buku ini, tentu yang menjadi idealnya adalah tentang bagaimana memahami tata pemerintahan yang baik dan bersih itu. Tata pemerintahan yang baik atau *good governance* tersebut sangatlah penting agar semua komponen bangsa bisa menilai seberapa baik kinerja pemerintah dan apa saja prestasi yang bisa dimanfaatkan oleh rakyat.

Selain itu, aspek masyarakat sebagai bagian dan sekaligus objek desentralisasi dan otonomi daerah ini juga tidak luput dari pembahasan dalam buku ini. Karena itu, buku ini akan membahas tentang bagaimana cara masyarakat berkembang dan apa saja yang harus dilakukan agar bisa mengarah pada pengembangan masyarakat yang baik dan berguna bagi pembangunan.

Jadi, dengan bahasan yang demikian, diharapkan buku ini akan menjadi bahan yang signifikan dalam melengkapi diskursus administrasi publik dan juga tentang pemerintahan yang sudah ada selama ini. Semoga buku ini bisa bermanfaat. Tentu saja buku ini banyak kekurangannya, karena itu pembenahan lebih lanjut diharapkan bisa terealisasi nantinya. Karena itu, mari kita mulai memahami dan kemudian menyadari serta mewujudkan apa yang diharapkan dari bahasan buku ini. []



Bagian 1

Memahami Desentralisasi

A. DEFINISI DESENTRALISASI

Menurut badan otonom PBB, UNDP, desentralisasi merujuk pada restrukturisasi atau reorganisasi wewenang sehingga ada sebuah sistem tanggung jawab bersama antara institusi pemerintah pada tingkat pusat dan daerah menurut prinsip subsidiaritas, sehingga bisa meningkatkan keseluruhan kualitas dan keefektifan sistem pemerintahan, dan juga meningkatkan wewenang dan kapasitas daerah. Dengan desentralisasi, diharapkan mampu memberikan peluang bagi terciptanya pemerintahan yang baik, seperti meningkatkan peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam bidang ekonomi, sosial, dan berbagai keputusan politik; membantu kapasitas rakyat yang masih dalam taraf berkembang, dan memperluas tanggung jawab, transparansi, dan akuntabilitas (UNDP, 1997: 4).

Dalam hal ini, reformasi desentralisasi mensyaratkan adanya reformasi dalam hubungan pusat dan daerah disertai

otonomi pemerintahan daerah. Ketika pemerintah daerah dan masyarakat lokal mencapai tingkatan otonomi, keduanya dapat memberdayakan sumberdaya lokal demi mencapai taraf pembangunan ekonomi yang tinggi di daerahnya masing-masing.

Ketika desentralisasi tidak dilihat sebagai tujuan bagi dirinya sendiri, maka desentralisasi bisa berarti penciptaan pemerintahan daerah yang terbuka, responsif, dan efektif serta mampu memperluas sistem representasional dalam membuat keputusan bagi kepentingan masyarakat. Dengan memberikan peluang bagi masyarakat daerah dan entitas lainnya untuk mengatur urusannya sendiri, dan melalui fasilitasi hubungan yang lebih dekat antara pusat dan daerah, maka sistem pemerintahan lokal yang efektif bisa mampu bertanggung jawab terhadap berbagai kebutuhan masyarakat dan prioritas untuk mendengarkan keluh kesah mereka, sehingga menjamin adanya turun tangan langsung dari pemerintah lokal dalam memenuhi beragam kebutuhan sosial.

Implementasi strategi pembangunan manusia yang mantap (*sustainable human development*) yang bisa dilakukan adalah dengan melakukan proses desentralisasi yang bersifat lokal dan partisipatoris untuk mengidentifikasi dan melihat berbagai tujuan yang menjadi prioritas seperti mengurangi kemiskinan, penciptaan lapangan kerja, persamaan gender, dan regenerasi lingkungan (UNDP, 1998: 6).

Menurut UNDP, desentralisasi menstimulasi pencarian program dan inovasi kebijakan, karena *pertama* memang

desentralisasi merupakan praktik pemerintahan yang inovatif. Yang *kedua*, karena melalui implementasinya, pemerintah daerah membutuhkan asumsi baru dan tanggung jawab yang lebih luas agar bisa memberikan pelayanan bagi semua masyarakat. Asumsi tentang tanggung jawab baru melalui desentralisasi sering kali membutuhkan perbaikan perencanaan, penganggaran, serta teknik dan praktik manajemen. Selain itu, juga membutuhkan adopsi berbagai alat baru dan juga pengembangan bagi perbaikan sumber daya manusia yang melaksanakan program-program desentralisasi (UNDP, 1996: 26).

Sedangkan menurut Bank Dunia, desentralisasi dipertimbangkan atau diusahakan dalam bentuk yang beragam di negara-negara yang sedang berkembang dan berada dalam masa transisi dengan rezim yang digulingkan dan yang tidak digulingkan; dengan melalui demokrasi (baik yang sudah matang maupun yang baru muncul) dan otokrasi; melalui rezim yang menciptakan transisi kepada demokrasi dan melalui pencarian yang lain untuk menghindari transisi tersebut; melalui rezim dengan beragam warisan kolonial dan melalui selain yang disebutkan di atas. Desentralisasi dilakukan baik pada saat masyarakat sipil kuat maupun lemah. Desentralisasi menarik orang golongan kiri, tengah, dan kanan, dan kelompok-kelompok yang tidak setuju dengan masing-masing yang lain pada sejumlah persoalan yang lain (Manor, 1999: 1). Intinya, desentralisasi bisa menarik apa pun dan siapa pun.

Pada dasarnya, desentralisasi merupakan salah satu dari empat karakteristik demokrasi partisipatoris, selain dari akuntabilitas, edukasi, dan obligasi, yang tujuannya adalah bagaimana menerapkan sebuah strategi yang mengandung unsur keadilan sosial bagi masyarakat. Demokrasi partisipatoris membutuhkan struktur pembuatan keputusan yang terdesentralisasi, dan desentralisasi merupakan komponen utama dari visi alternatif yang didasarkan pada prinsip keadilan ekologis dan sosial. Ketika mengakui untuk alasan pembuatan keputusan yang lebih tersentralisasi, atau setidaknya koordinasi, memang diperlukan, prinsip yang tercakup adalah bahwa tidak ada keputusan atau fungsi yang seharusnya terjadi pada tingkatan yang lebih tersentralisasi dibandingkan yang diperlukan. Jadi, beban dalam pencarian tersebut adalah memusatkan pada usaha mendemonstrasikan kebutuhan akan sebuah strategi, dan desentralisasi menjadi norma dan bukannya pengecualian. Fungsi terpusat, di mana pun itu, haruslah menjadi koordinasi, informasi, dan ketentuan sumber daya, dan mendukung bagi berbagai aktivitas dan struktur yang terdesentralisasi. Mekanisme harus dikembangkan untuk menjamin bahwa perspektif dari daerah, bukannya pusat, yang diberikan prioritas ketika perselisihan muncul, dibandingkan pandangan konvensional yang melihat perspektif pusat sebagai yang lebih valid karena pusat mampu melakukan sebuah pandangan yang menyeluruh (Jim Ife, 1995: 76).

Desentralisasi juga merupakan sebuah fenomena kompleks yang mencakup banyak entitas geografis, aktor

kemasyarakatan dan sektor sosial. Entitas geografis mencakup internasional, nasional, daerah, dan lokal. Aktor kemasyarakatan adalah termasuk pemerintah, sektor privat, dan masyarakat madani atau *civil society*. Sektor sosial mencakup semua tema pembangunan seperti politik, sosial, kultural, dan lingkungan. Dalam mendesain kebijakan dan program desentralisasi, sangatlah penting menggunakan sebuah sistem pendekatan yang mencakup sektor-sektor sosial yang tumpang tindih dan syarat-syarat yang berbeda yang masing-masing muncul di dalamnya. Dengan demikian, desentralisasi merupakan campuran fungsi dan hubungan dari pemerintahan, fiskal, dan politik. Dalam desain sistem desentralisasi, ketiganya akan saling tercakup satu sama lain (UNDP, 1998: 1).

Jadi, desentralisasi memerlukan transfer kekuasaan politik, fiskal, dan pemerintahan kepada pemerintah daerah. Sebuah pemerintahan belum terdesentralisasi kecuali kalau negara tersebut mengandung pemerintah daerah yang terpilih secara otonom yang mampu mengambil keputusan mengikat setidaknya dalam beberapa wilayah kebijakan. Desentralisasi juga bisa memunculkan pemerintahan seperti itu atau ia mencakup perluasan sumber daya dan tanggung jawab dari pemerintah daerah yang ada. Definisi tersebut mencakup banyak variasi dan salah satunya adalah pemerintah pusat bisa membagi kekuasaan mereka dengan cara-cara yang lain. Cara lain tersebut adalah dekonsentrasi dan privatisasi. Dekonsentrasi meningkatkan otonomi staf di kantor dinas daerah, sedangkan privatisasi memindahkan tanggung jawab

sektor publik secara bersamaan. Implikasi dari kebijakan itu pun berbeda. Dekonsentrasi mempertahankan hubungan hierarkis antara pemerintah daerah dan pemerintahan pusat. Sedangkan privatisasi mengeliminasiya bersamaan, memperkenalkan motif menguntungkan sebagai gantinya. Desentralisasi menggantikan fokus akuntabilitas dari pemerintah pusat ke konstituennya, yang biasanya melalui pemilihan kepala daerah (World Bank, 1999: 108).

Pada dasarnya prinsip desentralisasi itu mencakup aktivitas ekonomi, interaksi sosial, aktivitas politik, pembuatan keputusan, produksi, dan seterusnya. Jadi, ada sebuah pengakuan bahwa sebagian aktivitas harus terjadi pada tingkatan yang lebih tersentralisasi, tapi bebannya ada pada sentralisasi pendukung mereka untuk membenarkan penggunaannya. Struktur dan proses yang terdesentralisasi menjadi normanya.

Intinya, desentralisasi adalah transfer tanggung jawab dalam hal perencanaan, manajemen, dan pemunculan sumber daya dan alokasinya dari pemerintah pusat kepada:

1. Unit-unit lapangan dari kementerian pemerintah pusat
2. unit-unit atau tingkat pemerintahan yang berada di bawahnya
3. otoritas atau korporasi publik semi-otonom
4. otoritas regional atau fungsional yang berarea luas, atau
5. organisasi sektor privat dan sukarela (Rondinelli, 1981)

Dari pemahaman ini, desentralisasi dengan demikian memfokuskan pada: *pertama*, hubungan di antara tiga sektor utama pemerintahan, yaitu, sektor publik, sektor privat,

dan sektor sukarela; *kedua*, dalam sektor publik sendiri, di mana desentralisasi memfokuskan pada struktur dan proses pembuatan keputusan dan tentang sumber daya dan alokasi tanggung jawab di antara tingkatan pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah tingkat I (provinsi), dan tingkat II (kabupaten).

Tingkatan pemerintahan di sini adalah konsep yang sangat penting dan sering kali digunakan dalam mendefinisikan desentralisasi, seperti yang telah sering kita pakai dalam pembahasan di atas. Karena itu, memahami desentralisasi tentu saja harus memahami tingkatan dari pemerintahan ini.

Berkaitan dengan pemerintahan publik, ada lima tingkatan berbeda yang normalnya dikenal, yaitu:

1. Tingkatan internasional, yang tersusun dari organisasi-organisasi internasional yang dibentuk dengan persetujuan di antara negara-negara.
2. Tingkatan nasional, yaitu pemerintah pusat dari sebuah negara utuh atau pemerintahan federal dalam sistem federal.
3. tingkatan regional, yaitu negara-negara dalam sistem federal atau provinsi dari sebuah negara yang utuh, yang tergantung pada tingkatan devolusi yang mengatur hubungan mereka dengan tingkatan nasional dengan berpatokan pada konstitusi atau undang-undang.
4. Tingkatan provinsi/gubernur, dan
5. Tingkatan kabupaten/kota.

Dalam banyak kasus dan contoh, desentralisasi pada level kota/kabupaten mempunyai kecenderungan untuk mencapai tingkat pemberdayaan yang baik. Secara umum, pemerintah kabupaten/kota adalah tingkat pemerintah yang mempunyai daya jangkau yang dekat dengan masyarakat lokal namun mempunyai daya wilayah yang cukup untuk memberdayakan sumber daya lokal. Hal ini berarti bahwa pemerintah kabupaten/kota merupakan kunci penting sebagai basis dari pengembangan tata pemerintahan lokal dan pemberdayaan pada tingkat kabupaten/kota mempunyai fungsi penting terhadap masyarakat lokal yang turut serta dalam tata pemerintahan lokal. Sementara itu, desentralisasi pada tingkat propinsi dalam banyak hal bertujuan untuk mencapai pembangunan ekonomi di tingkat propinsi dan pembangunan kapasitas untuk mendukung dan membantu desentralisasi di tingkat kabupaten/kota.

Untuk lebih jelasnya tentang tingkatan pemerintahan ini, berikut ini adalah penjelasannya.

Pertama, pemerintah pusat. Istilah seperti pemerintah pusat dan pemerintah daerah sangat sering digunakan dalam literatur tentang desentralisasi. Istilah pemerintah pusat merujuk pada semua unit pemerintahan yang secara hierarkis tergantung pada kabinet dan pada menteri yang bertanggung jawab dalam bagian yang berbeda dari pemerintahan pusat. Unit-unit ini terletak pada kantor pusat pemerintahan atau dalam bagian-bagian berbeda dari wilayah tersebut dan memiliki tanggung jawab yang berbeda, tergantung pada apakah mereka berjalan pada kawasan regional, kabupaten,

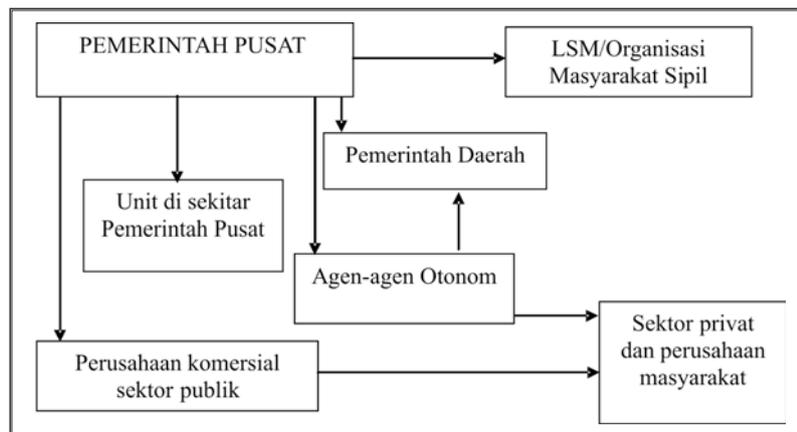
kota, atau pada tingkatan di bawahnya. Dalam kasus negara federal, pemerintah pusat normalnya adalah pemerintahan federal; namun, pemerintahan negara memiliki tingkat otonomi yang besar dalam banyak hal, dan bertindak sebagai pemerintahan pusat dalam wilayah mereka dalam hal-hal tersebut. Normalnya, inisiatif mereka tidak memiliki kejelasan dari otoritas tingkat yang lebih tinggi.

Kedua, pemerintahan daerah. Istilah pemerintahan daerah normalnya merujuk pada berbagai unit pemerintahan publik yang tidak tergantung secara hierarkis dengan pemerintahan pusat dalam hal fungsi publik mereka di mana mereka memiliki otoritas untuk melaksanakannya dengan cara otonom. Contohnya adalah wilayah kabupaten/kota, tapi di beberapa negara tingkatan otonomi yang penting ada pada wilayah provinsi. Pemerintahan kota sering diciptakan hanya dalam area urban dengan ukuran tertentu, sedangkan desentralisasi tanggung jawab bagi area pedesaan sering kali mentok pada tingkatan pemerintah daerah.

Rakyat bertanggung jawab atas pemerintah daerah yang bisa dipilih secara lokal atau ditunjuk oleh pemerintah pusat. Namun, istilah pemerintahan lokal atau daerah semakin dihubung-hubungkan dengan sistem seleksi demokratis. Tidaklah penting membingungkan unit-unit lokal dari pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Meskipun dua pemerintahan ini bertindak dalam ikatan kawasan yang sama, namun fungsi mereka sebenarnya berbeda. Pemerintahan pusat bertanggung jawab terhadap para politisi yang bertanggung jawab kepada pemerintah

pusat, sedangkan pemerintahan daerah terhadap politisi yang bertanggung jawab kepada pemerintah daerah, dan yang paling membedakan adalah konstituensi dari para politisi yang memang berbeda dalam segi kekuasaan di dua tingkatan ini.

Selain pemerintah pusat dan pemerintah daerah/lokal ada juga komponen lain dari proyek desentralisasi ini, seperti agen-agen otonom, LSM, sektor privat dan perusahaan publik dan sebagainya. Untuk lebih jelasnya, berikut ini bagan yang menjelaskan desentralisasi tanggung jawab dari pemerintah pusat hingga ke komponen lainnya.



Bagan Desentralisasi Tanggung Jawab dari Pemerintah Pusat

(sumber: <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y2006E/y2006e05.htm>)

Namun yang patut diperhatikan di sini adalah bahwa: *pertama*, desentralisasi itu bukanlah sebuah alternatif bagi sentralisasi. Karena kedua-duanya dibutuhkan. Peran pelengkap dari aktor-aktor nasional dan daerah harus diten-

tukan oleh penganalisisan cara-cara dan alat-alat pencapaian tujuan yang diinginkan dengan cara yang paling efektif. Misalnya, sistem jalanan nasional harus didesain dengan berdasarkan pada masukan dari daerah yang bersangkutan dengan koordinasi secara nasional. Kebijakan luar negeri juga seharusnya menjadi fungsi nasional yang didasarkan pada pandangan warga negara. Manajemen pengelolaan sampah misalnya, juga tidak boleh mengabaikan mekanisme lokal yang menjadi tempat dari pengelolaan sampah tersebut. Intinya, dalam mendesain sebuah strategi desentralisasi, sangatlah penting sekali untuk melakukan analisis terlebih dahulu. Jangan sampai asal-asalan dengan mengedepankan logika proyek tanpa melihat dampaknya. Apalagi jika proyek tersebut hanya menjadi alat untuk memperkaya bagi segelintir orang, sehingga praktik korupsi menjadi nyata terjadi dalam setiap proyek yang dijalankan pemerintah.

Kedua, bahwa desentralisasi itu secara eksklusif merupakan reformasi sektor publik. Desentralisasi jauh lebih dari sekadar sektor publik, pelayanan terhadap warga negara, atau reformasi pemerintahan belaka, tapi ia juga melibatkan peran dan hubungan dari semua aktor masyarakat, baik itu pemerintah, sektor privat, atau masyarakat madani. Desain program desentralisasi harus berdasarkan pada logika ini. Itulah sebabnya mengapa UNDP lebih suka menggunakan istilah “pemerintahan yang terdesentralisasi” daripada istilah desentralisasi itu sendiri (UNDP, 1998: 1).

Dari pengertian ini, bisa jelas bahwa desentralisasi merupakan sebuah proyek yang sangat luar biasa yang bila

dijalankan secara murni dan konsekuen akan menciptakan kemakmuran, kedamaian, kesejahteraan, dan keamanan bagi rakyat sebuah bangsa. Karena semua komponen bangsa akan turut ambil bagian dalam pembangunan, karena segala kebijakan tidak lagi sentralistik yang hanya menunggu perintah, sehingga bangsa ini menjadi tidak mandiri dalam melakukan aktivitas pembangunannya.

B. BENTUK-BENTUK DESENTRALISASI

Dalam karya Cohen dan Peterson (1999: 16-20), terdapat bagian yang menjelaskan tentang evolusi desentralisasi baik sebagai konsep maupun sebagai alat bagi pembangunan. Cohen dan Peterson pun mengidentifikasi enam bentuk desentralisasi yang utama, yang juga mereka anggap sebagai sistem klasifikasi dan pendekatan. Menurut mereka:

Beberapa cara berbeda dalam mengklasifikasi bentuk-bentuk desentralisasi telah dimajukan beberapa dekade yang lalu dengan memperjelas perbedaan antara sentralisasi dengan desentralisasi. Apa yang umum bagi sistem klasifikasi ini adalah bahwa mereka mengakui kebutuhan akan sebuah definisi yang didasarkan pada perhatian daripada sekadar pertimbangan hukum belaka. Enam pendekatan dalam mengidentifikasi bentuk-bentuk desentralisasi bisa diidentifikasi dalam literatur (Cohen dan Peterson, 1999: 16).

Menurut Cohen dan Peterson, enam pendekatan ini adalah:

1. Bentuk desentralisasi berdasarkan asal-usul sejarah

Pendekatan pertama mengklasifikasikan bentuk-bentuk atas dasar asal-usul sejarah. Sebuah fokus terhadap sejarah

membawa seorang spesialis untuk menegaskan bahwa ada empat pola desentralisasi dasar, yaitu pola Prancis, Inggris, Soviet, dan Tradisional. Menurut Cohen dan Peterson, sistem klasifikasi ini dipandang sebagai terlalu menyederhanakan dan secara analitis lemah (1999: 16)

2. Bentuk desentralisasi teritorial dan fungsional

Pendekatan kedua membedakan bentuk-bentuk desentralisasi dengan hierarki dan fungsi. Menurut pandangan ini, desentralisasi teritorial/kawasan merujuk pada pelimpahan kebaikan dan pelayanan kepada ublik yang dihasilkan dan disediakan secara terpusat kepada unit-unit di tingkatan daerah dalam hierarki yurisdiksi pemerintahan. Sedangkan desentralisasi fungsional merujuk pada transfer tanggung jawab pusat baik kepada pemerintah di bawahnya yang berada dibawah pengawasan pemerintah maupun kepada unit-unit di luar kontrol pemerintahan, seperti LSM atau perusahaan privat.

Tentu saja ada kekurangan dari klasifikasi ini, dan masalahnya adalah bahwa klasifikasi ini belum sempurna dalam memfasiliasi kejelasan atas desain dan persoalan implementasinya, seperti basis hukumnya, organisasi strukturalnya, pembagian kekuasaannya, atau prosedur administratif, finansial, dan anggaran pembelanjannya. Selanjutnya, penekanannya pada teritorial menyoroti kesalahanpahaman utama tentang desentralisasi, bahwa desentralisasi sangatlah terfokus pada proses pelimpahan tugas-tugas sektor publik kepada mereka yang berada di luar ibukota, yakni kepada daerah-daerah.

Pandangan desentralisasi yang seperti ini tentu adalah pandangan naif dan mengaburkan kompleksitas konsep tersebut. Gagasan desentralisasi fungsional adalah yang lebih berguna, karena ia mendasari pandangan masa kini bahwa desentralisasi administratif adalah ekspansi dari aturan institusi dan organisasi yang melaksanakan tugas-tugas sektor publik kolektif. Selain itu, hal ini bisa terjadi di ibukota dan juga di daerah pedesaan dan pinggiran kota (Cohen dan Peterson, 1999: 16-17).

3. Bentuk yang berpusatkan pada masalah dan nilai

Pendekatan ini mengidentifikasi bentuk-bentuk desentralisasi dengan masalah yang ditunjukkan dan nilai-nilai dari para investigatornya. Pendekatan ini diilustrasikan dengan begitu gamblang oleh Proyek Desentralisasi Berkeley, yang sangatlah tertarik dalam menemukan cara-cara membawa program-program dan proyek-proyek pembangunan yang lebih efektif bagi masyarakat miskin pedesaan.

Kelompok Berkeley tersebut berhasil mengidentifikasi delapan bentuk desentralisasi, yaitu:

- a. Devolusi,
- b. devolusi fungsional,
- c. organisasi kepentingan,
- d. dekonsentrasi prefektoral,
- e. dekonsentrasi di tingkatan menteri,
- f. pelimpahan wewenang terhadap agen-agen otonom,
- g. Kedermawanan atau filantropi, dan
- h. Marketisasi/proses pemasaran.

Dalam memformulasikan kumpulan bentuk desentralisasi ini, kelompok Berkeley tidak tertarik dalam menunjukkan berbagai persoalan umum yang lebih besar yang dikaitkan dengan konsep desentralisasi. Agaknya, mereka memfokuskan diri pada kajian tentang berbagai hubungan antara pusat dengan daerah atas dasar sektor demi sektor (*a sector-by-sector basis*). Dalam mengkaji hubungan ini, mereka memformulasikan seperangkat bentuk khas yang menjamin, atas dasar proyek demi proyek, bahwa intervensi pembangunan yang ditunjukkan sangat rentan bagi masyarakat miskin pedesaan dan ancaman terhadapnya yang dilakukan oleh para elit aparat pusat dan daerah yang tengah mencari kepentingannya sendiri-sendiri.

Kekurangan dari pendekatan ini yang menunjukkan kelemahan-kelemahan tertentu dari sentralisasi yang berlebihan adalah bahwa pendekatan ini bersifat memilah-milah dan menjadi bergantung pada nalar pemerintahan, politik, ekonomi, dan nilai dari para analis yang menunjukkan masalah yang ada (Cohen dan Peterson, 1999: 17).

4. Bentuk pemberian pelayanan

Pendekatan ini memfokuskan diri pada pola struktur dan fungsi administratif atau pemerintahan yang bertanggung jawab bagi produksi dan pemberian pelayanan kolektif. Pendekatan ini mengidentifikasi empat bentuk desentralisasi, yaitu: sistem pemerintahan

daerah, sistem *partnership*, sistem ganda, dan sistem pemerintahan terintegrasi. Kekurangan dari pendekatan ini adalah bentuknya yang tidak cukup analitis dalam menghadapi keragaman desain struktural dan fungsional yang semakin meningkat yang menjadi fenomena dalam beberapa dekade terakhir (Cohen dan Peterson, 1999: 17-18).

5. Bentuk pengalaman tunggal negara

Pendekatan ini menggambarkan definisi sempit desentralisasi, yang didasarkan pada pengalaman dari satu negara. Dengan pandangan ini, pelimpahan tanggung jawab, kekuasaan, dan sumber daya kepada pemerintahan pusat bukanlah desentralisasi. Namun, desentralisasi hanya terjadi ketika pemerintah daerah: (a) dibentuk oleh undang-undang, dalam bentuk sebuah piagam yang memberikan aspek legalitas, yang didefinisikan sebagai pemerintahan yang dibentuk oleh hukum dengan hak untuk digugat dan menggugat; (b) terletak dalam ikatan yurisdiksi yang memiliki batas yang jelas yang di dalamnya ada sebuah pemahaman akan masyarakat, kesadaran, dan solidaritas; (c) diperintah oleh pejabat dan aparaturnya yang dipilih dalam pilkada; (d) secara resmi membuat dan menjalankan ordonansi atau peraturan daerah yang berkaitan dengan tugas-tugas sektor publiknya; (e) secara resmi mengumpulkan pajak dan pendapatan lainnya yang dilakukan secara legal; dan (f) berusaha memperkuat dan mengatur ang-

garan belanja, pengeluaran, dan sistem perhitungan keuangannya, dan menggaji para karyawan, termasuk mereka yang bertanggung jawab bagi keamanannya (Cohen dan Peterson, 1999: 18).

6. Bentuk-bentuk desentralisasi berdasarkan tujuan

Pendekatan ini mengklasifikasikan bentuk-bentuk desentralisasi atas dasar tujuan: politik, ruang, pasar, dan pemerintahan. Pendekatan ini pun kemudian memberikan perhatian spesifik kepada tiga jenis desentralisasi administratif, yaitu: dekonsentrasi, devolusi, dan delegasi. Desentralisasi politik mengidentifikasi pelimpahan kekuasaan membuat keputusan kepada warga negara atau mereka yang terpilih.

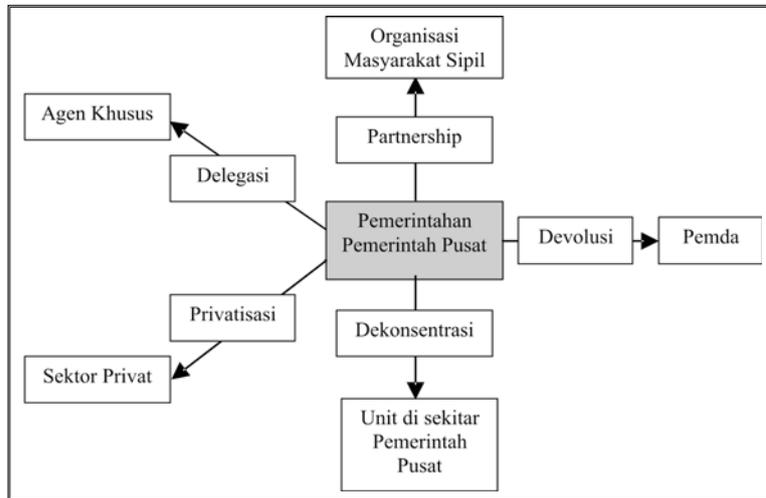
Desentralisasi ruang adalah sebuah istilah yang digunakan oleh perencana regional yang terlibat dalam kebijakan dan program pemformulasian yang tujuannya adalah mereduksi konsentrasi berlebihan dari masyarakat perkotaan dalam suatu kota besar dengan mempromosikan kutub pertumbuhan regional yang memiliki potensi untuk menjadi pusat pemasaran, industri dan pertanian.

Desentralisasi pasar memfokuskan pada penciptaan berbagai kondisi yang menyediakan barang-barang dan jasa untuk diproduksi dan disediakan oleh mekanisme pasar yang sensitive terhadap pilihan yang tampak pada diri individu. Bentuk desentralisasi ini telah menjadi lebih lazim pada kecenderungan dewasa ini di mana

terjadi liberalisasi ekonomi, privatisasi, dan matinya ekonomi terpimpin. Dengan desentralisasi ini, barang dan jasa dihasilkan dan disediakan oleh perusahaan kecil dan besar, kelompok masyarakat, asosiasi pribadi yang sifatnya sukarela, LSM, dan sebagainya.

Sedangkan desentralisasi administratif difokuskan pada distribusi kekuasaan yang sifatnya hierarkis dan fungsional antara pemerintah pusat dengan unit-unit pemerintah daerah (Cohen dan Peterson, 1999: 18).

Dengan demikian, munculnya bentuk-bentuk desentralisasi pada dasarnya berasal dari adanya hubungan dalam bentuk pelimpahan wewenang dan tanggung serta sumber daya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah atau organisasi sosial kemasyarakatan lainnya. Dengan kata lain, hakikat hubungan ini, dan juga sasaran atau objek wewenang dan tanggung jawab, itulah yang menentukan bentuk desentralisasi. Untuk lebih jelasnya tentang hubungan tersebut, berikut ini bagan yang akan memberikan gambaran tentang hakikat hubungan tersebut dan juga bentuk-bentuk desentralisasi.



Bagan Bentuk-Bentuk Desentralisasi

(sumber: <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y2006E/y2006e05.htm>)

Untuk menjelaskan secara gamblang tentang berbagai hubungan yang akan memberikan bentuk-bentuk adanya desentralisasi, ada tiga faktor yang patut diperhatikan yang akan membantu menjelaskan perbedaan di antara berbagai bentuk desentralisasi administratif dengan respek pada berbagai sasaran yang menjadi tujuan dari harapan kebijakan desentralisasi. Ketiga faktor tersebut adalah sebagai berikut: *Pertama*, efisiensi produksi. Hal ini berkaitan dengan harga dan kualitas pelayanan yang diberikan. *Kedua*, efisiensi alokatif. Hal ini berkaitan dengan tingkat di mana pelayanan yang diberikan merefleksikan tuntutan lokal. *Ketiga*, “siapa yang memberi” vis-à-vis “siapa yang membayar” dalam hal pelayanan yang harus diberikan. Nah, berbagai bentuk desentralisasi berikut ini menempatkan penekanan yang berbeda dalam ketiga faktor ini.

Berikut ini lima bentuk desentralisasi yang bisa dijabarkan dalam buku ini:

1. Dekonsentrasi (*Deconcentration*)

Sasaran utama dalam memperbaiki efisiensi produksi dari pemerintahan dengan sebuah perbaikan dalam dampak pelayanan yang diberikan sebagai sebuah prioritas kedua. Ini bisa dicapai dengan memperkenalkan perubahan administratif dan kultural dalam struktur, peralihan tanggung jawab, otoritas membuat keputusan dan sumber daya untuk pelaksanaan tugas lapangan hanya kepada aparat unit-unit lokal. Pemberian dan pendanaan untuk publik bersamaan dengan administrasi tunggal. Sedangkan aparat pemerintah pusat dan kebijakan usaha pendapatan pun diterapkan. Dalam kasus inilah desentralisasi mengambil bentuk dekonsentrasi.

Dengan demikian, menurut Rondinelli dan Cheema (1983), dekonsentrasi merupakan pelimpahan tanggung jawab pemerintah pusat kepada daerah. Dekonsentrasi ini bisa berjalan pada skala yang bervariasi dan pada tingkat otonomi yang berbeda. Misalnya, dekonsentrasi mungkin tidak sepenuhnya menerima masukan atau input lokal dalam pembuatan keputusan karena hal itu hanya mengikuti administrasi yang dijalankan pada tingkatan tersebut. Hingga saat ini, Indonesia telah menjalankan pemerintahan yang terdekonsentrasi ini.

Dekonsentrasi menempatkan fungsi dan tugas khusus yang dilaksanakan oleh staf pemerintah pusat kepada staf yang ditempatkan di daerah dalam kawasan negara tersebut.

Staf, peralatan, kendaraan, dan sumber dana ditransfer kepada unit-unit seperti pejabat provinsi dan kabupaten. Pimpinan dari setiap unit tersebut diberikan wewenang untuk membuat keputusan otonom berkaitan dengan pelaksanaan tersebut, yang sebelumnya telah dilakukan oleh pemerintah pusat, atau membutuhkan kejelasan dari pemerintah pusat.

Dengan kata lain, yang masuk ke dalam dekonsentrasi adalah unit atau sub-unit tingkatan terendah yang berada di bawahnya, seperti provinsi, kabupaten, atau pemerintah pusat yang menempatkan stafnya di daerah atau dalam bentuk organisasi pemberian pelayanan. Unit-unit ini biasanya melimpahkan otoritas dalam persoalan kebijakan, finansial, dan pemerintahan tanpa masukan lokal dan independen yang signifikan. Penetapan dekonsentrasi seperti ini melibatkan pelimpahan otoritas yang sangat terbatas. Ia melibatkan pelimpahan otoritas dalam hal pembuatan keputusan, finansial, dan fungsi-fungsi manajemen dengan menggunakan cara-cara administratif untuk tingkatan yang berbeda di bawah otoritas yurisdiksi yang sama dengan pemerintah pusat. Ini adalah jenis desentralisasi pemerintahan yang ekstensif dan paling umum ditemukan dalam negara-negara berkembang. Dekonsentrasi umum terjadi pada ragam tugas yang didekonsentrasikan pada sistem pemerintahan yang terintegrasi secara horizontal. Dekonsentrasi fungsional terjadi pada tingkatan di mana tugas-tugas tertentu didekonsentrasikan ke dalam unit-unit lapangan dari suatu kementerian khusus.

2. Delegasi

Sasaran serupa yang mengakui produksi dan efisiensi alokatif bisa juga dicapai dengan memisahkan produksi atau pengiriman dari pendanaan dari sebuah pelayanan publik khusus, memperkenalkan sebuah modifikasi dari struktur yang ada pada pemerintahan publik. Tanggung jawab dan sumber daya untuk mengimplementasikan tugas-tugas khusus dan mengirimkan pelayanan tertentu ditransfer pada sebuah agen publik, perusahaan negara, perusahaan pribadi, atau LSM di bawah sebuah kontrak yang memberikan sebagian otonomi dalam menafsirkan tugas-tugas yang dibebankan berdasarkan pada kontrak tersebut. Dalam kasus inilah desentralisasi mengambil bentuk delegasi.

Dengan demikian, menurut Rondinelli dan Cheema (1983: 20), desentralisasi adalah delegasi terhadap organisasi semi-otonom, yang mencakup “delegasi pembuatan keputusan dan otoritas manajemen bagi fungsi-fungsi organisasi tertentu yang tidak berada di bawah kontrol langsung dari pemerintah pusat”. Organisasi pada otoritas ini bisa didelegasikan baik kepada perusahaan publik, otoritas yang mempunyai tujuan yang lebih dari satu dan juga tujuan tunggal, seperti otoritas transit, atau unit-unit implementasi proyek.

Delegasi termasuk ke dalam unit tingkatan terendah semi otonom, seperti korporasi pembangunan pedesaan atau regional yang untuknya segala aspek pemerintahan didelegasikan melalui legislasi atau dengan menggunakan kontrak. Ini adalah varian desentralisasi yang agak umum yang

menyempurnakan singkatnya aspek devolusi, tapi mencakup delegasi otoritas dan tanggung jawab yang signifikan. Delegasi merujuk pada pelimpahan pembuatan keputusan pemerintah dan otoritas administratif dan/atau tanggung jawab bagi tugas-tugas yang diungkapkan secara saksama kepada institusi-institusi dan organisasi-organisasi yang berada di bawah kontrol pemerintah secara tidak langsung atau yang semi independen. Yang paling tipikal, delegasi dilakukan oleh pemerintah pusat untuk organisasi semi-otonom yang tidak seluruhnya dikontrol oleh pemerintah, tapi secara legal bisa dipertanggungjawabkan terhadapnya, seperti negara yang memiliki perusahaan BUMN dan korporasi pembangunan pedesaan atau regional.

Contoh delegasi adalah mencakup: perusahaan penyediaan air atau PDAM yang dipercaya dan diberi tanggung jawab untuk merencanakan, mengonstruksikan, dan menjalankan skema penyediaan air bahkan dengan ukuran tertentu. Selain itu, juga diberikan otoritas membangun kolam air, penelitian di bidang pengairan dan pertanian, melakukan proyek-proyek strategis di bidang pengairan, dan juga membentuk unit manajemen proyek. Banyak agen yang diberi limpahan wewenang seperti ini yang tidak terikat untuk mengikuti prosedur pemerintah dalam persoalan personel dan pendapatan. Delegasi bisa digunakan oleh beberapa tingkatan pemerintahan, dan tidak berlaku secara eksklusif untuk melakukan pemberian pelayanan secara nasional.

3. Devolusi

Jika sasaran utamanya adalah untuk memperbaiki efisiensi alokatif dengan perbaikan efisiensi produksi sebagai prioritas keduanya, maka ini bisa dicapai dengan membuka sistem pengaruh bagi para penerima pelayanan. Sasaran utama tersebut membutuhkan partisipasi penerima, normalnya melalui wakil-wakil yang dipilih pemerintah daerah, dalam perencanaan pemberian pelayanan, dan dalam evaluasi pelayanan yang diberikan. Dalam kasus ini, perubahan signifikan dalam sistem pemerintahan publik pun diperkenalkan, dan desentralisasi inilah yang mengambil bentuk devolusi.

Menurut UNDP, devolusi adalah unit tingkatan terendah yang otonom, seperti provinsi, kabupaten, penguasa daerah yang secara legal dikonstitusikan sebagai badan pemerintahan terpisah. Pelimpahan otoritas kepada unit-unit seperti itu sering dianggap sebagai bentuk devolusi dan inilah pemahaman tentang desentralisasi yang paling umum dan paling murni. Melalui devolusi, pemerintah pusat melimpahkan fungsi-fungsi tertentu atau menciptakan unit-unit pemerintahan baru yang berada di luar kontrolnya secara langsung. Negara federal merupakan bentuk aplikasi definisi devolusi, meskipun definisi secara legal dan pembagian kekuasaan didevolusi oleh pemerintah federal kepada unit pemerintahan tingkatan yang lebih rendah benar-benar bisa dibatasi.

Menurut Rondinelli dan Cheema (1983: 22), devolusi adalah bentuk desentralisasi yang paling lazim terjadi di

negara-negara berkembang dan telah menjadi pilihan dari pemerintah Indonesia. Devolusi berusaha menciptakan atau memperkuat tingkat atau unit pemerintahan yang mandiri melalui devolusi fungsi dan otoritasnya. Dalam prosesnya, pemerintah pusat melepaskan kontrol terhadap fungsi tertentu, dan jika perlu menciptakan lapisan pemerintahan baru. Dalam bentuknya yang paling ideal, devolusi mencakup pemerintahan daerah yang sifatnya otonom yang menjadi institusi demokratis, yang ada dalam hubungan tidak hierarkis dengan bentuk-bentuk pemerintahan yang lain. Namun, pada kenyataannya ini hanya akan terjadi pada tingkatan tertentu. Singkatnya, pemerintahan daerah dan pusat berbagi wewenang atas fungsi-fungsi tertentu yang tidak tumpang-tindih yang dalam kombinasinya merupakan pemerintahan total.

Dengan demikian, pemerintah daerah diberi tugas dan tanggung jawab untuk memutuskan pelayanan mana yang harus diberikan pada basis prioritas dan kepada siapa pelayanan tersebut diberikan. Representasi dan akuntabilitas terhadap penerima pelayanan diberikan melalui mekanisme pemilihan. Produksi atau pemberian pelayanan pada publik dan juga pendanaannya adalah serupa, tapi tingkat pemerintahan terendah normalnya menerima hanya bagian pendanaan yang didapatkan dari pemerintah pusat, sehingga keseimbangan harus dimunculkan dari pendapatan pajak daerah dan perolehan biaya.

Devolusi dalam bentuknya yang paling murni memiliki karakteristik fundamental tertentu. *Pertama*, unit-unit lokal

pemerintah bersifat otonom, independen, dan jelas-jelas dirasakan sebagai tingkatan pemerintahan yang terpisah dengan otoritas pusat yang hanya memiliki sedikit atau tidak ada sama sekali kontrol terhadapnya. *Kedua*, pemerintah daerah batas-batas geografis yang diakui secara jelas dan legal yang di dalamnya mereka melaksanakan otoritas dan melaksanakan fungsi-fungsi publik. *Ketiga*, pemerintah daerah memiliki status korporat dan kekuasaan untuk menjamin sumber daya untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka. *Keempat*, devolusi mengimplikasikan kebutuhan untuk “mengembangkan pemerintah daerah sebagai institusi” dalam pengertian bahwa mereka dirasakan oleh masyarakat di daerah tersebut sebagai organisasi yang memberikan pelayanan yang memuaskan kebutuhan-kebutuhan mereka dan sebagai unit pemerintahan yang atasnya mereka memiliki beberapa pengaruh. Terakhir, yang kelima, devolusi adalah sebuah susunan yang di dalamnya ada hubungan resiprokal, hubungan yang saling menguntungkan dan bermanfaat, dan hubungan yang terkoordinasi antara pemerintah pusat dan daerah (UNDP, 1997: 5-6).

Devolusi menunjukkan secara tidak langsung berbagai perubahan dalam dimensi politik dan fiskal pemerintah. Pemerintah daerah yang memiliki otoritas dan sumber daya diberikan wewenang untuk mendapatkan kekuasaan inisiatif otonom dan dalam membuat keputusan dengan respek pada penciptaan aturan-aturan, tujuan-tujuan, dan sasaran-sasaran mereka sendiri. Mereka juga mendapatkan kekuasaan dalam mengelaborasi dan mengimplementasikan

berbagai kebijakan dan strategi mereka, dan mengalokasikan sumber daya pada berbagai aktivitas yang berbeda dalam domain yang ditugaskan kepada mereka. Selain itu, mereka sering kali diberikan otoritas untuk memunculkan sumber daya finansial, melalui pajak, dan dalam beberapa kasus, membawa masuk pasar modal.

Devolusi bisa diimplementasikan pada beragam tingkatan tergantung pada tingkat akuntabilitas atau kontrol yang pemerintah pusat lakukan terhadap pemerintah daerah. Secara khusus hal ini diterapkan pada saat menggunakan sumber daya yang diberikan pemerintah pusat, tapi juga melalui alat-alat lain, seperti fungsi-fungsi yang dibebankan pada wakil pemerintah pusat yang ditempatkan pada tingkatan provinsi dan kabupaten. Jika proses akuntabilitas, yaitu kontrol pemerintahan pusat, atau transfer sumber daya tidaklah mencukupi untuk menyelesaikan tanggung jawab yang dilimpahkan dalam suatu cara yang masuk akal, maka itu berarti devolusi yang dilakukan tidak mencukupi.

Sangatlah penting melihat tiga bentuk desentralisasi pemerintahan publik yang berbeda dari sudut pandang kombinasi tingkatan otonomi dan lokus akuntabilitas, yang diilustrasikan oleh tabel berikut ini:

Akuntabilitas	Otonomi	
	Rendah	Tinggi
Pemerintah pusat	Dekonsentrasi	Delegasi
Pemerintah daerah	Devolusi yang tidak mencukupi	Devolusi efektif

4. *Partnership* (Persekutuan)

Sasaran serupa dari efisiensi alokatif dan produksi serta tingkatan desentralisasi yang lebih tinggi bisa diarahkan dengan memberikan tanggung jawab dalam hal perencanaan dan pemberian pelayanan kepada organisasi masyarakat sipil atau LSM. Ketika devolusi terhadap pemerintah daerah membawakan pelayanan publik satu langkah signifikan yang lebih dekat dengan rakyat, maka jarak antara sebuah desa dan pemerintahan kabupaten masih bisa dipertimbangkan, ketika dilihat dari sudut pandang orang desa. Pemerintahan kabupaten dan provinsi pada dasarnya menunjukkan, atas dasar satu prioritas, masalah-masalah yang umum bagi banyak masyarakat, seperti memberikan pendidikan yang layak, perawatan kesehatan, penyediaan air, pusat perbelanjaan, atau jalanan yang lebih luas yang melayani beberapa desa. Ini juga cenderung mengonsentrasikan pemberian pelayanan di pusat-pusat kota dan di perkampungan yang lebih besar dari area pedesaan.

Kapasitas terbatas dari pemerintah daerah sering kali terlalu merasa terbebani pada saat melepaskan tanggung jawab ini, sehingga kebutuhan rakyat pada tingkatan yang paling rendah cenderung terabaikan. Pengaruh orang kaya dan individu yang memiliki kekuasaan di daerah pemerintahan kabupaten dan provinsi bisa menjadi kuat dan tidak selalu memberikan pelayanan yang lebih besar kepada masyarakat desa. Oleh karena itu, pelayanan tertentu seperti pelatihan terhadap kelompok lokal, organisasi masyarakat, promosi pelayanan finansial pedesaan, pendanaan mandiri

yang membantu berbagai proyek dan mendukung kegiatan yang bisa meningkatkan pendapatan sering kali direncanakan secara lebih baik dan diberikan oleh organisasi-organisasi lain dibandingkan oleh pemerintah daerah sendiri.

Ukuran devolusi sendiri diterapkan pada LSM melebihi tingkatan pemerintah daerah, yang menjangkau sistem pemerintahan yang berada di luar beragam tingkatan pemerintahan publik dan agen-agen yang diberikan wewenang. Organisasi masyarakat dalam desentralisasi memainkan peran yang patut dipertimbangkan, bahkan perannya begitu signifikan dalam hal sumbangsuhnya di bidang ekonomi, sosial, dan pembangunan manusia. Peran ini tentu sangatlah penting di daerah pedesaan.

Penetapan *partnership* bisa jadi melibatkan sebuah LSM terkemuka atau agen perantara yang di dalamnya kepentingan bersama di daerah diperjuangkan bersama dengan berbagai kelompok dan organisasi, sedangkan LSM bergerak di sana dan menjadi wakil dari pemerintah daerah untuk bersama-sama memperjuangkan apa yang perlu diperjuangkan sesuai dengan tujuan didirikannya LSM tersebut.

Namun, kasus tersebut berbeda dari delegasi terhadap LSM yang bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan khusus yang telah direncanakan oleh pemerintah dengan berdasarkan pada kontrak yang telah dibuat bersama. Dalam kasus sebelumnya, organisasi masyarakat memformulasikan strategi dan proyek mereka sendiri untuk mencapai tujuan dalam kerangka kerja mengimplementasikan berbagai kebijakan pemerintah. Mereka memutuskan pelayanan atau

proyek seperti apa yang mereka harapkan bisa dijalankan untuk memenuhi tanggung jawab yang telah dibebankan kepada mereka. Pemerintah pusat hanya melimpahkan pembagian dana yang dibutuhkan, sedangkan perimbangan dananya diserahkan sepenuhnya kepada organisasi masyarakat tersebut. Sedangkan aparatur pemerintah dan prosedur pendapatan yang diraup tidak berlaku. Dalam kasus ini, yang mana yang relevan dengan pembangunan pedesaan, devolusi mengambil bentuk pembangunan berdasarkan *partnership*.

Pihak perantara ini merencanakan alokasi sumber daya yang tersedia, yang harus disetujui oleh semua. Mereka juga menyalurkan dana, yang ditransfer oleh pemerintah pusat dan dikumpulkan dari sumber-sumber pribadi, kepada organisasi-organisasi akar rumput. Hal ini mengimplementasikan proyek mereka sendiri dan menyediakan pelatihan dan pelayanan dukungan yang lain. *Partnership* memberikan mekanisme yang bermanfaat bagi pemerintah pusat untuk menjangkau kelompok target tertentu yang mungkin tidak bisa dijangkau oleh devolusi terhadap pemerintah daerah, tanpa harus turun tangan dengan prioritas anggota kelompok target, dan dengan efisiensi devolusi yang alokatif.

Pemerintah dalam hal ini harus mendesain berbagai instrumen khusus, yaitu: *pertama*, membuat sumber daya tersedia bagi organisasi kemasyarakatan tersebut, menyesuaikan sumber daya yang dimobilisasi oleh anggota-anggota mereka, dan *kedua*, memperkuat mereka dalam mengimplementasikan berbagai aktivitas yang ha-

rus mengarah pada pencapaian tujuan bersama antara pemerintah dan organisasi kemasyarakatan tersebut.

5. Privatisasi/Divestasi

Jika pemerintah pusat ingin mengulurkan tangan secara langsung dalam formulasi kebijakan dan mengontrolnya mungkin berusaha untuk mencapai tujuan baik tujuan produksi maupun efisiensi alokatif dengan melimpahkan kepemilikan dan atau kontrol dalam aspek pelayanan publik terhadap sektor privat. Dalam kasus ini, desentralisasi mengambil bentuk privatisasi. Dengan demikian, privatisasi mengimplikasikan bahwa pelayanan dialokasikan melalui sistem pasar dengan konsumen membayar atas pelayanan yang diberikan tapi pemerintah masih memberikan subsidi atau pajak atas pelayanan tertentu untuk mencapai tujuan-tujuan bersama tersebut.

Menurut Adam dkk., (1992: 6), privatisasi bisa dicapai dengan cara: *pertama*, penjualan asset oleh negara baik dengan hibah atau parsial; kedua, transfer asset pada sektor privat dengan menggunakan prosedur *leasing*; dan *ketiga*, pengenalan aturan kontrak manajemen dalam suatu perusahaan.

Selain itu, privatisasi ini masuk ke dalam struktur pemerintahan formal dari unit eksternal atau dalam bentuk pribadi dan bukan pemerintah. Yang termasuk di dalamnya adalah LSM, korporasi dan perusahaan. Ketika suatu waktu yang terlibat dalam pembicaraan tentang desentralisasi, maka hakikat dari pelimpahan ini bukanlah tingkatan yang spesifik, yaitu pelimpahan yang bisa terjadi pada tingkatan

yang sama, yang sering menjadi pusat. Fenomena ini tidak dianggap sebagai desentralisasi, tapi divestasi.

Divestasi terjadi ketika perencanaan dan tanggung jawab administrative atau fungsi-fungsi publik lainnya dilimpahkan dari pemerintah kepada institusi sukarela, privat, atau LSM. Dalam sebagian kasus, pemerintah bisa jadi melimpahkan pada “organisasi-organisasi paralel” seperti industri dan asosiasi perdagangan nasional (BUMN), organisasi profesional, partai politik, atau yang sifatnya kooperatif. Tapi mereka memiliki hak untuk mendapatkan lisensi, mengatur atau mengawasi anggota-anggotanya dalam melaksanakan fungsi-fungsinya yang sebelumnya dikontrol oleh pemerintah. Dalam kasus lain, pemerintah menggantikan tanggung jawab dalam menghasilkan barang-barang atau menyediakan pelayanan bagi organisasi-organisasi privat, sebuah proses yang sering disebut dengan privatisasi.

Itulah keenam bentuk desentralisasi yang bisa dibahas di sini, yang masing-masing mempunyai karakteristik tersendiri dan memiliki tujuan dan cara kerja sendiri-sendiri. Untuk lebih jelasnya tentang bentuk desentralisasi dan bagaimana pelimpahan wewenang ini dihasilkan, maka berikut ini tabel yang bisa menjelaskannya.

Jenis unit yang dengannya otoritas dilimpahkan	Aspek Pemerintahan yang dilimpahkan atau dibagikan			Nama umum
	Politik (kebijakan atau pembuatan keputusan)	Ekonomi atau manajemen sumber daya finansial	Administrasi dan pemberian pelayanan	
Unit tingkat terendah otonom	Devolusi	Devolusi	Devolusi	Devolusi
Unit tingkat terendah semi-otonom	Delegasi	Delegasi	Delegasi	Delegasi
Unit atau subunit tingkat terendah yang ada di bawahnya	Pengarahan	Pengalokasian	Penugasan	Dekonsentrasi
Unit di luar pemerintahan di berbagai tingkatan	Deregulasi	Privatisasi	Sistem kontrak	Divestasi

Penjelasan tabel:

1. *unit tingkat terendah yang otonom* adalah seperti provinsi, kabupaten, penguasa daerah yang secara legal dikonstitusikan sebagai badan pemerintahan terpisah.
2. *unit tingkatan terendah semi otonom* adalah seperti korporasi pembangunan pedesaan atau regional yang untuknya segala aspek pemerintahan didelegasikan melalui legislasi atau dengan menggunakan kontrak.

3. *unit atau sub-unit tingkatan terendah yang berada di bawahnya* adalah seperti provinsi, kabupaten, atau pemerintah pusat yang menempatkan stafnya di daerah atau dalam bentuk organisasi pemberian pelayanan.

Di atas telah disinggung bahwa desentralisasi memerlukan transfer kekuasaan politik, fiskal, dan pemerintahan kepada pemerintahan daerah. Karena itu, memahami desentralisasi fiskal, politik, dan pemerintahan merupakan sebuah keharusan agar bisa memahami desentralisasi ini dengan komprehensif.

Desentralisasi fiskal ini merupakan desentralisasi yang paling banyak dibahas di banyak negara, karena tugasnya yang mengatur dan mengumpulkan pajak, yang melakukan pengeluaran atau belanja pemerintah daerah, dan bagaimana beberapa ketidakseimbangan vertikal (antara pemerintah daerah dengan pusat) dikoreksi. Sedangkan desentralisasi politik merujuk pada satu tingkatan yang di dalamnya institusi politis memetakan keseragaman minat dan kepentingan warga negara terhadap keputusan-keputusan kebijakan yang dibuat (Inman dan Rubinfeld, 1997). Desentralisasi pemerintahan berkaitan dengan bagaimana berbagai institusi politis, ketika ditentukan, mengeluarkan keputusan-keputusan dalam bentuk kebijakan ke dalam hasil-hasil alokatif dan distributif baik melalui aksi fiskal ataupun dengan regulasi yang telah ditetapkan. Keputusan politik untuk mendelegasikan kekuasaan dari pemerintah pusat, misalnya, hanya bisa ditafsirkan ke dalam kekuatan yang sebenarnya yang telah tergantikan jika pemerintahan

daerah memiliki kapasitas fiskal, politik, dan administratif untuk mengatur tanggung jawab ini (Litvack, dkk., 1999).

Dari penjelasan di atas, bisa disimpulkan bahwa desentralisasi dalam konteks sistem politik dan sektor negara bisa diklasifikasikan ke dalam tiga jenis utama, yaitu: dekonsentrasi atau desentralisasi pemerintahan, desentralisasi fiskal, dan devolusi atau desentralisasi demokratis, dan secara kolektif merujuk pada hal ini sebagai desentralisasi demokratis (Manor, 1999: 5). Lebih lanjut Manor menyatakan bahwa dekonsentrasi, yang merujuk pada pembubaran berbagai agen tingkat pemerintahan yang lebih tinggi ke arena yang berada pada tingkatan yang lebih rendah. Ketika dekonsentrasi terjadi dalam isolasi, atau ketika ia terjadi bersamaan dengan desentralisasi fiskal, tapi tanpa demokratisasi yang simultan, yaitu ketika agen-agen tingkat pemerintahan yang lebih tinggi bergerak menuju arena tingkatan yang lebih rendah tapi tetap akutanbel hanya bagi orang yang lebih tinggi dalam sistem tersebut, maka hal itu memungkinkan penguasaan pusat untuk berpenetrasi secara lebih efektif ke dalam arena-arena tersebut tanpa meningkatkan pengaruh kepentingan yang dirancang sedemikian rupa pada tingkatan tersebut. Pemerintah pusat dalam hal ini tidaklah menyerahkan sebagian wewenangnya. Hal ini hanya terjadi dalam bentuk relokasi para pejabatnya pada tingkatan atau titik yang berbeda secara nasional. Dalam lingkungan seperti itu, hal itu pada praktiknya cenderung merupakan sentralisasi, ketika ia memperluas daya angkat dari mereka yang berada di puncak sistem. Ini khususnya

benar dalam negara-negara yang kurang berkembang. Istilah desentralisasi kadang merujuk pada transfer fiskal kepada pemerintah daerah, yang di dalamnya pemerintah pusat dalam sebuah sistem memberikan pengaruh terhadap anggaran dan keputusan finansial kepada pemerintah daerah (Manor, 1999: 5-6).

Terakhir, ada devolusi atau desentralisasi demokratis, yaitu transfer sumber daya dan kekuasaan dan juga tugas-tugas kepada pemerintah daerah yang seluruhnya independen dari pemerintah pusat dan demokratis dalam hal cara dan tingkatannya (Manor, 1999: 6).

C. KARAKTERISTIK DESENTRALISASI

Dari bentuk-bentuk desentralisasi yang telah dijelaskan secara gamblang di atas, kita bisa menjelaskan tentang berbagai karakteristik yang dimiliki oleh desentralisasi. Karakteristik ini menjadi sebuah penanda bahwa desentralisasi adalah menjadi prasyarat bagi adanya kesetaraan, keadilan, pemerataan, dan menjadi salah satu faktor munculnya masyarakat madani berdasarkan nilai-nilai demokratis yang dibangun di dalamnya.

Sudah banyak negara-negara berkembang yang melakukan proyek desentralisasi pemerintahan dalam rangka membangun sebuah masyarakat yang makmur dan sejahtera serta demokratis. Namun, tentunya hasil dari upaya desentralisasi ini tentu tergantung pada pelaksanaannya di lapangan, apakah hal itu bisa membawa manfaat yang bisa dirasakan secara langsung oleh masyarakat, atau malah se-

baliknya, memperpanjang derita masyarakat di bawah kekuasaan yang memang selalu berada “di atas” yang akan selalu memerintah dan tidak memberikan kewajiban kepada rakyat. Namun, hal ini tentu menjadi sebuah tantangan dan sekaligus menjadi pemicu bagi keberhasilan upaya desentralisasi pada masa selanjutnya.

Namun demikian, satu hal yang pasti, bahwa desentralisasi ini pada dasarnya membawa manfaat yang sangat besar bagi kemajuan pembangunan suatu bangsa. Hal ini bisa dilihat dari karakteristik desentralisasi yang memang membawa paradigma yang berorientasikan pada pengembangan dan pembangunan masyarakat yang sejahtera. Untuk lebih jelasnya, berikut ini adalah penjelasan tentang karakteristik dari desentralisasi ini.

1. Desentralisasi Sebagai Sebuah Trend

Sebagai sebuah trend, desentralisasi tentu menjadi sebuah upaya yang telah dilakukan oleh banyak negara. *Trend* atau kecenderungan dari banyak negara untuk melaksanakan program desentralisasi ini tentu menjadi sebuah kekhasan dari desentralisasi ini. Kekhasan ini adalah bersumber dari keyakinan dari banyak negara, terutama negara berkembang dan yang tengah berada dalam transisi, bahwa desentralisasi merupakan sebuah prasyarat agar bisa membangun masyarakat yang adil, merata, dan mampu mengembangkan potensi suatu daerah dalam negara tersebut ke arah yang lebih positif dan mampu membangun dan mensejahterakan rakyatnya.

Kecenderungan untuk melakukan desentralisasi ini dipasangkan dengan tumbuhnya minat bagi adanya peran masyarakat madani dan sektor privat sebagai partner bagi pemerintah dalam mencari cara-cara baru dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Praktik desentralisasi sejauh ini telah menghasilkan cerita sukses dan juga kegagalan, yang semuanya itu merupakan sebuah dinamika yang akan menjadi sebuah pelajaran bagi upaya lebih lanjut dari jalannya desentralisasi ini.

Kegagalan desentralisasi kebanyakan bersumber dari langkah implementasinya yang mengalami hambatan baik dari segi programnya maupun dari segi sumber daya manusianya yang belum siap untuk berparadigma desentralistik. Hal ini diperparah dengan langkah implementasi dan pengaturan reformasi desentralisasinya yang mengalami kegagalan dalam menjanjikan peningkatan efisiensi, partisipasi masyarakat yang lebih efektif, dan kontribusi sektor privat yang lebih besar. Pendekatan yang inovatif dan analisis konsep dan pengalaman lebih lanjut karenanya menjadi perlu dalam memahami secara penuh tentang hasil-hasil potensial dari sistem pemerintahan lokal yang berbedadalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan dalam pembangunan sektor privat (DDSMS dan UNDP, 1996: 7).

Gerakan desentralisasi dan peningkatan kapasitas pemerintahan daerah sendiri tidak hanya dilihat dalam sektor publik saja. Malahan, dalam sektor privat, gerakan desentralisasi ini juga menanamkan pengaruhnya dalam

pembangunan. Manajemen yang berorientasi hasil menjadi konsekuensi alamiah dari desentralisasi yang pada gilirannya mengarah pada fokus yang jelas dengan hasil yang nyata. Tanggung jawab terhadap hasil berarti bahwa sebagian tujuan yang nyata dicapai dalam sebuah kerangka finansial tertentu atau bahwa pembayaran dibuat sesuai dengan pencapaian yang sesungguhnya (DDSMS dan UNDP, 1996: 6).

Selain itu, desentralisasi pemerintahan dan penguatan kapasitas pemerintahan daerah sebagian juga merupakan fungsi dari kecenderungan masyarakat yang lebih luas. Ini termasuk, misalnya, tumbuhnya ketidakpercayaan pada pemerintah secara umum, matinya sebagian rezim yang paling sentralistik di dunia (khususnya di Uni Soviet) dan munculnya tuntutan separatis yang tampaknya secara rutin menghiasi satu bagian dunia atau bagian dunia yang lain. Gerakan menuju akuntabilitas yang transparan pada pemerintah daerah dan kontrol yang lebih besar atas takdirnya sendiri bukanlah hasil tunggal dari perilaku negatif terhadap pemerintah pusat. Agaknya, pembangunan ini pada prinsipnya dikendalikan oleh hasrat yang kuat bagi partisipasi yang lebih besar dari warga negara dan organisasi sektor privat dalam pemerintahan (DDSMS and UNDP, 1996: 12).

2. Desentralisasi Sebagai Sebuah Proses

Dalam proses desentralisasi, katakanlah redefinisi struktur-struktur, prosedur-prosedur, dan praktik-praktik

pemerintahan untuk lebih dekat dengan rakyat, pentingnya bersikap sensitif terhadap rakyat dan kesadaran yang meningkat akan harga dan manfaat, khususnya bagi mereka yang terlibat secara langsung di dalamnya, baik pada tingkatan pemerintah pusat maupun daerah, harus menjadi hal-hal yang diperhatikan dengan cermat dan ditekankan dalam penerapannya. Karena proses desentralisasi seharusnya dipahami dari perspektif seperti itu, dan bukannya dilihat dalam pengertian yang terlalu menyederhanakan dan sangat tidak akurat tentang sebuah gerakan pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Realitasnya adalah bahwa kapasitas pemerintah bukanlah sebuah permainan sederhana. Kenyataannya, pengalaman menunjukkan bahwa terjadinya penguatan dalam diri pemerintah daerah tak pelak juga akan menghasilkan perluasan kapasitas pada diri pemerintah pusat. Tentu saja ini menjadi sesuatu yang saling menguntungkan dan mampu membangun citra yang baik jika hal itu berjalan sebagaimana mestinya (DDSMS and UNDP, 1996: 7).

Namun, ada yang berpendapat bahwa desentralisasi seharusnya tidak dianggap sebagai sebuah proses, tapi sebuah cara hidup dan paradigma negara yang didasarkan pada prinsip kebebasan, hormat, dan juga partisipasi. Apalagi jika ditambah dengan rasa saling percaya dan pengakuan bahwa rakyat adalah orang yang mampu mengatur urusan mereka sendiri, dan memenuhi kebutuhan tentang tertutupnya kesenjangan dan perbedaan di antara semua tingkatan pemerintahan melalui interaksi dan berbagi. Dari sinilah

kemudian desentralisasi akan menjadi semacam cincin pengikat tanggung jawab dari pemerintah pusat dengan masyarakat. Desentralisasi seharusnya tidak dibebankan, tapi rakyat seharusnya diperlihatkan pada adanya desentralisasi tersebut, karenanya mereka akan menghormati kecerdasan dan menghormati independensi mereka.

3. Desentralisasi Sebagai Imbangan Globalisasi

Globalisasi dengan pengaruhnya yang begitu massif dan nyata tentu merupakan sebuah tantangan tersendiri bagi masyarakat suatu negara. Karena di satu sisi hal itu sangat penting dan bermanfaat bagi perkembangan teknologi informasi, tapi di sisi lain, dampak yang ditimbulkannya juga akan mampu menggerus nilai-nilai lokal sehingga membuat masyarakat menjadi kehilangan identitas dirinya.

Selain itu, globalisasi sering kali menghilangkan berbagai keputusan dari tahapan lokal dan nasional ke ruang lingkup global yang multinasional atau kepentingan yang bukan kepentingan nasional. Sebaliknya, desentralisasi mampu membawa keputusan tersebut kembali pada tingkatan sub-nasional dan lokal. Dalam mendesain strategi desentralisasi, menjadi perlu memandang hubungan dari berbagai dimensi, dari dimensi global, regional, nasional, sub-nasional, hingga lokal. Dalam hal ini, peran negara-bangsa mendapatkan peningkatan arti pentingnya sebagai sebuah kekuatan mediatif antara kekuatan globalisasi dengan lokalisasi (kedaerahan). Karena itu, tidak salah kiranya jika desentralisasi menjadi imbangan dari adanya globalisasi.

4. Desentralisasi sebagai Campuran dari Empat Dimensi

Desentralisasi melibatkan empat dimensi, yaitu: kolektif/eksterior, kolektif/interior, individual/eksterior, dan individual/interior.

1. Kolektif/eksterior harus dilakukan dengan bentuk dan prosedur institusional dan legal.
2. Kolektif/interior berhadapan dengan budaya masyarakat, yakni seperangkat nilai dan asumsi yang sering tidak terucapkan atau tidak terakui tapi memainkan peran yang sangat penting dalam hubungan manusia.
3. Dimensi individual/eksterior harus dilakukan dengan perilaku individu yang bisa diamati dalam beragam institusi kemasyarakatan, apakah itu pemerintah, sektor privat, atau masyarakat madani.
4. Dimensi individual/interior berhadapan dengan pola pikir, pandangan, model mental, emosi, dan intuisi individu dalam institusi

Perencanaan pemerintahan yang terdesentralisasi secara efektif harus didasarkan pada analisis terhadap empat dimensi ini. Karena empat dimensi ini sangat penting untuk mampu menciptakan strategi seperti apa yang akan dijalankan; siapa yang menjadi sasaran dari desentralisasi; apa yang menjadi tujuan dari diadakannya desentralisasi; yang mana yang akan dijadikan prioritas desentralisasi; di mana desentralisasi itu harus dijalankan; dan semacamnya. Dengan perencanaan yang matang, tentu usaha desentralisasi tersebut akan efektif dan efisien, sehingga mampu memberikan manfaat yang lebih besar bagi pembangunan bangsa dan rakyat.

5. Desentralisasi sebagai Pendekatan Holistik dan Sistemik

Hakikat holistik dari pendekatan yang berpusatkan pada rakyat didasarkan pada pengakuan terhadap fakta bahwa rakyat tidak berpikir tentang kesejahteraan atau perkembangan mereka dalam kaitannya dengan sektor, tingkat atau bidang, atau domain, tapi berhadapan dengan keseluruhan realitas mereka. Pendekatan holistik dijalankan dengan menggunakan perspektif sistem secara menyeluruh, termasuk dengan melihat tingkat, bidang, sektor, dan fungsi-fungsi serta melihat tingkatan masyarakat sebagai titik masuk yang akan membenarkan dan memperkuat definisi holistik terhadap tujuan dan sasaran pembangunan. Hal ini termasuk dengan melihat kerangka kerja yang berkelanjutan, proses interaksi yang sinergis, dan pengulangan siklus sebagai kritik terhadap pencapaian keseluruhan dalam sebuah sistem yang terdesentralisasi dan terhadap dukungan dalam pembangunannya.

6. Desentralisasi Komprehensif dan Terbatas

Inisiatif desentralisasi bisa diklasifikasikan secara umum ke dalam dua jenis dasar. Jenis pertama sering kali tidak dapat dilaksanakan secara komprehensif, kapasitas teknis yang berlebihan baik pada tingkatan pusat maupun daerah, dan toleransi birokratis dan politis yang sangatlah mengancam pada pemerintahan pusat. Sedangkan jenis kedua dari usaha desentralisasi difokuskan pada aktivitas yang sangat spesi terbatas dan sering kali bersifat teknis, serta aktivitas yang

dipahami secara kaku yang tidak dikembangkan sebagai bagian rasional dari desentralisasi yang lebih luas dan agenda reformasi fiskal antar-pemerintahan.

Contoh jenis usaha kedua ini adalah program yang didesain secara eksklusif untuk mereformasi pendanaan pemerintahan lokal atau prosedur penghitungannya. Ketika reformasi seperti itu sering kali kritis dalam mendukung tujuan desentralisasi yang lebih luas dan mungkin juga bertindak sebagai katalis bagi desentralisasi, maka mereka tidak bisa menggunakan sistem yang sangat jauh dari jangkauan mereka sendiri. Tidak pula jenis reformasi (yang memang sangatlah komprehensif dan terbatas) yang memperhitungkan ruang lingkup institusional yang lebih luas yang membuat perubahan menjadi begitu sulit dalam tubuh institusi itu sendiri yang terjadi di negara-negara berkembang. Persoalannya bertambah buruk, ketika banyak inisiatif ditempatkan di bawah kepemimpinan pemerintahan pusat yang dirasakan sebagai rival oleh agen-agen yang lain yang memiliki kerja sama yang dibutuhkan agar desentralisasi tersebut bisa berjalan sebagaimana mestinya dan mencapai tujuan dengan berhasil.

Tidak ada penunjuk satu dimensi yang sederhana, dan tidak pula ada penunjuk yang bisa dikuantifikasi terhadap tingkat desentralisasi dalam suatu negara. Hal yang sama juga terjadi pada perbedaan devolusi dan dekonsentrasi yang sangatlah susah untuk diuraikan, karena hampir setiap negara menunjukkan beberapa jenis campuran pada setiap tingkatannya. Berusaha mengukur tingkat komitmen politik

bangsa terhadap desentralisasi secara inheren adalah bersifat subjektif dan mengabaikan bentukan institusi formal dan juga kebijakan yang berbeda dalam pemerintahan. Penilaian terhadap konteks kebijakan nasional dan institusional seharusnya dibuat dalam istilah formal dan informal dan harusnya menangkap struktur konstitusional dari negara pada tingkatan berbeda dan kepentingan atau komitmen politik untuk mendesentralisasi kekuasaan dan kontrol sumber daya dalam berbagai struktur ini.

7. Desentralisasi dan Pendekatan Pemrograman Lokal

Aspek pendekatan pemrograman lokal adalah dengan menambahkan program tanggung jawab desentralisasi kepada pemerintahan daerah (baik itu gubernur, bupati dan seterusnya ke bawah) dan organisasi kemasyarakatan. Ada rasionalisasi berlipat ganda terhadap dukungan pada desentralisasi ini. Kini ada banyak bukti bahwa tanggung jawab terhadap infrastruktur dasar harus dilimpahkan kepada pemerintah daerah agar bisa menjamin efisiensi dan dapat dipertahankan dan dilangsungkan secara lebih baik. Bukti-bukti tersebut di antaranya adalah: *pertama*, bahwa apa yang disediakan benar-benar apa yang dibutuhkan, dan *kedua*, bahwa tanggung jawab tersebut diatur dan dipertahankan untuk jangka waktu yang panjang.

Dengan melimpahkan tanggung jawab ini, maka yang terjadi adalah: *pertama*, memengaruhi penguatan kapasitas untuk bertindak dengan bantuan teknis pada institusi-institusi lokal dengan tanggung jawab manajemen sumber daya yang nyata, dan *kedua*, memperluas legitimasi badan

pemerintahan daerah dan organisasi kemasyarakatan serta interaksi di antara keduanya.

D. ALASAN DAN KRITIK DESENTRALISASI

Berkaitan dengan desentralisasi dan perkembangannya yang signifikan, Rondinelli dan Cheema (1983) mengemukakan sejumlah alasan mengapa desentralisasi bisa menjadi jalan yang positif bagi negara-negara yang tengah berkembang. Alasan pertama adalah mereka yang berargumen bahwa desentralisasi memberikan peluang bagi adanya representasi yang lebih besar dalam kelompok politik, agama, etnik, dan kesukuan dalam membangun proses pembuatan keputusan. Representasi ini kemudian bisa mengarah pada ekuitas yang lebih besar dalam alokasi sumber daya pemerintahan dan pendanaannya.

Selain itu, Rondinelli dan Cheema (1983) juga menyatakan bahwa desentralisasi bisa meningkatkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang bagi penduduk yang berbeda untuk ikut ambil bagian secara lebih bebas dalam pembuatan keputusan, sehingga meningkatkan pendirian mereka dalam sistem politik. Berbagai batasan yang secara sentral mengontrol perencanaan nasional bisa juga diatasi dengan delegasi otoritas yang lebih besar kepada pemerintah daerah, yang mengarah pada pendekatan yang lebih tepat dan pelibatan berbagai komunitas lokal dalam membuat keputusan. Bahkan desentralisasi juga bisa mengurangi biaya penyediaan layanan publik dengan mereduksi skala yang tidak eko-

nomis yang dianggap inheren dalam sistem yang direncanakan secara sentral.

Selain itu, Eaton (2001) juga mengidentifikasi tiga alasan berbeda yang lebih pragmatis mengapa desentralisasi harus dijalankan dalam sebuah negara. *Pertama*, sebagian para politisi meyakini bahwa mereduksi kekuasaan jangka pendek mereka bisa mendukung popularitas jangka panjang mereka. *Kedua*, mereka mungkin dipaksa untuk melakukan demikian, seperti halnya yang terjadi di Brasil pada era 1980-an di mana gubernur mengontrol jalan karier para politisi dan menuntut bahwa pemerintah menjadi lebih terdesentralisasi.

Sedangkan menurut Blair (2000), keputusan untuk melakukan desentralisasi dihubungkan dengan sejumlah bentuk tekanan yang berbeda. Mungkin tekanan ini berasal dari lembaga bantuan keuangan internasional seperti IMF atau Bank Dunia. Kedua badan keuangan internasional ini sangatlah mendukung usaha desentralisasi, dan meyakini bahwa desentralisasi merupakan bagian inti dari proses demokratisasi dan menjadi wadah terbaik bagi ekonomi pasar kapitalis bergaya Eropa. Tekanan dari dalam negara mungkin juga muncul dari berbagai aktor yang berbeda. Misalnya adalah perubahan rezim yang mungkin meninggalkan kevakuman kekuasaan yang memungkinkan para politisi dan kelompoknya untuk memaksakan otonomi yang lebih besar, atau demokratisasi yang bisa meningkatkan relevansi desentralisasi bagi rakyat, memobilisasi dukungan akar rumput, dan semacamnya. Inilah yang terjadi pada

Indonesia setelah tumbanganya Orde Baru pada 1998 yang lalu.

Selain adanya tekanan dan situasi politik, perdebatan intelektual berkaitan dengan penting tidaknya desentralisasi juga memberikan pengaruh yang signifikan. Bahkan perbedaan sudut pandang teoretis juga bisa memberikan dorongan bagi perlu tidaknya melakukan desentralisasi. Apalagi di negara-negara berkembang di mana proses demokrasi masih terus mengalami rangkaian ujicoba sejarah yang membutuhkan proses panjang menuju ke arah yang lebih membawa perkembangan positif.

Namun, meskipun banyak perdebatan yang terjadi, banyak penulis yang setuju bahwa desentralisasi, seperti yang dialami oleh negara-negara berkembang, tidaklah memfasilitasi “pembangunan” dan tidak pula memfasilitasi hasil-hasil demokratis. Kenyataannya, banyak literatur yang mengevaluasi desentralisasi dengan menunjukkan bahwa kisah-kisah sukses tentang desentralisasi itu jarang terjadi, dan bahwa desentralisasi tidak sepenuhnya menjadi strategi pengurangan kemiskinan yang efektif. Bahkan, banyak kajian menunjukkan bahwa desentralisasi benar-benar mengurangi kualitas tentang ketentuan pelayanan dalam beberapa kasus, memperlebar perbedaan atau disparitas kawasan dengan yang lain, dan bahkan bisa meningkatkan peluang terjadinya korupsi. Jadi, tidak heran jika negara yang mengalami desentralisasi pada saat yang hampir bersamaan juga mewariskan atau melimpahkan praktik-praktik korupsi yang terjadi di daerah. Apalagi jika ditambah dengan

mental melakukan praktik-praktik sentralistik yang terjadi di daerah sehingga proyek desentralisasi yang murni dan nyata tidak bisa terwujud, sehingga akan jauh sekali harapan akan kesejahteraan, keadilan, dan pemerataan dalam proyek desentralisasi tersebut.

Dalam hal ini, Blair melakukan kajian di enam negara, yaitu Bolivia, Honduras, India, Mali, Filipina, dan Ukraina, dan hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa meskipun pemerintah daerah sudah otonom dan sudah meningkatkan adanya partisipasi dalam pemerintahan, namun desentralisasi gagal membantu mengurangi kemiskinan atau menunjukkan masalah tentang kemiskinan. Ini terjadi karena elite-elite daerah mendapatkan banyak kekuasaan melalui desentralisasi dan mengatur atau mengendalikan manfaat atau keuntungan dari desentralisasi tersebut demi kepentingan pribadi (Blair, 2000: 25).

Karena itulah, Eaton pun menyatakan bahwa desentralisasi itu tidaklah dapat dihindarkan dan tidak pula dapat diubah, bahkan tidak pula menjamin adanya perbaikan dalam struktur pemerintahan atau dalam lanskap demokratis. Bahkan desentralisasi memiliki potensi untuk melakukan transformasi terhadap aktor-aktor dan hubungan yang paling signifikan, termasuk kapasitas pembangunan negara di daerah. Selain itu, sebagai sebuah proses, desentralisasi telah menjalar di negara-negara berkembang pada tahun-tahun terakhir ini (Eaton, 2001: 101).

Penyebaran desentralisasi yang terjadi di negara-negara berkembang dalam beberapa dekade terakhir ini, meskipun

bukannya tanpa masalah, menjadi pembenar dari adanya perhatian khusus terhadap desentralisasi ini yang didesain untuk menilai segala dampak yang tidak menguntungkan dari kritik yang telah dijelaskan di atas. Dengan adanya berbagai kritik dan berbagai pendapat seperti di atas, kita kembali harus menilai secara kritis terhadap proses desentralisasi yang terimplementasikan di Indonesia seiring dengan runtuhnya kekuasaan rezim Orde Baru pada Mei 1998 yang lalu, yang menandai adanya pembukaan kran demokrasi dengan proses desentralisasi yang termasuk di dalamnya. Agar proses desentralisasi yang sudah berjalan ini mampu memberikan kesejahteraan kepada rakyat dan mampu memberikan keadilan dan pemerataan dalam menjalankan kehidupan sehari-harinya.

E. DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Sepanjang era Orde Baru, berkembang dua sifat pemerintahan, yaitu sentralistik dan otokratik. Kedua ciri pemerintahan ini agaknya saling memperkuat satu sama lain dan pada dasarnya tidak disukai masyarakat. Alasannya, kedua sistem itu membuat penanganan jalannya pemerintahan lebih tergantung pada pejabat daripada sistemnya. Setelah suasana itu berlangsung lebih dari tiga dekade, akhirnya pada pertengahan 1998 lahir gerakan reformasi yang dengan cepat dapat mengubah sifat pemerintahan otokratik mengarah ke sifat yang lebih demokratik. Lain halnya dengan sistem sentralisasi yang dalam usaha mengubahnya ke

sistem desentralisasi agaknya memerlukan langkah-langkah terencana dalam kurun waktu panjang.

Jadi, sejak runtuhnya Orde Baru yang sentralistik dan otoriter dan dimulainya era reformasi, bangsa Indonesia tengah menjalankan upaya desentralisasi yang paling cepat dan massif yang pernah ada dalam sejarah, dan gerakan desentralisasi ini dimotori oleh kekuatan-kekuatan politik regional yang muncul sejak jatuhnya pemerintahan Suharto. Walaupun besar dan beragam, Indonesia pada waktu itu memiliki sistem administrasi dan fiskal yang sangat sentralistik. Dalam fiskal 1999, misalnya, pemerintah pusat mengumpulkan 94 persen dari pendapatan pemerintah secara umum dan sekitar 60 persen dari pengeluaran daerah dibiayai oleh transfer dari pusat. Sistem ini memperlemah hubungan antara permintaan lokal dan pengambilan keputusan dalam hal pelayanan publik lokal, mengurangi akuntabilitas lokal, dan membuat alokasi yang bersifat *ad hoc* dari sumberdaya fiskal di seluruh daerah.

Tentu saja dengan sifat yang sentralistik seperti ini memunculkan kekurangan dari daerah, apalagi pada saat daerah memiliki sumber daya yang melimpah namun pembangunan di daerah tersebut terasa tertinggal dari tempat lain. Eksploitasi sumber daya alam dan energi yang ada di daerah dilakukan secara terpusat oleh pemerintah pusat, sedangkan timbal balik pemerintah pusat kepada daerah tersebut sangatlah kurang dan bahkan terabaikan, sehingga tentu saja hal ini memunculkan berbagai ketidakpuasan dan bahkan ketidakpercayaan kepada pemerintah pusat. Karena

itulah, muncul gelombang protes untuk segera dilakukannya perimbangan kekuasaan dengan memunculkan proyek desentralisasi.

Secara historis, persoalan desentralisasi sudah ada semenjak pemerintahan Hindia Belanda, tepatnya pada 1903, dan kemudian berkembang pada zaman pemerintahan Jepang. Baik pada zaman Hindia Belanda maupun pada masa pemerintahan Jepang, politik desentralisasi bertujuan untuk mempertahankan kekuasaan kolonialis di Indonesia. Pemerintah Hindia Belanda lebih mengenal dekonsentrasi dibandingkan dengan desentralisasi. Dekonsentrasi berarti pelimpahan kekuasaan dari aparat pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat pusat yang lebih rendah tingkatannya secara hierarki (Gie, 1968a: 21-30).

Keinginan untuk melaksanakan sistem pemerintahan yang berbentuk dekonsentrasi tersebut tidak saja keinginan pusat, tetapi juga merupakan keinginan dan perjuangan masyarakat dari berbagai kalangan keturunan yang ada di Indonesia. Dari kalangan penduduk Eropa, Timur Asing dan elit Indonesia muncul keinginan agar pemerintahan disusun secara lebih modern dan demokratis. Bahkan tuntutan ini datang pula dari kalangan bangsa Belanda sendiri yang menghendaki agar politik kolonial tidak semata-mata bertujuan mengeruk kekayaan bumi Indonesia saja, melainkan juga untuk meningkatkan taraf kecerdasan dan kehidupan rakyat Indonesia. Di samping itu didukung pula oleh bertambah luasnya tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat.

Seperti diungkapkan oleh Gie (1968a), istilah desentralisasi dimunculkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) setelah berakhirnya kekuasaan Jepang. Istilah ini muncul dalam rancangan Mr. Yamin yang menyebutkan bahwa Negara Rakyat Indonesia menjalankan pembagian pekerjaan negara atas dasar desentralisasi atau dekonsentrasi yang tidak mengenal federalisme atau perpecahan negara. Mr. Yamin membagi pemerintahan menjadi pemerintahan atasan untuk pusat dan pemerintahan bawahan untuk desa atau setingkatnya. Sedangkan di tengah-tengah pemerintahan atasan dan bawahan tersebut adalah pemerintah menengah. Kemudian konsep ini disempurnakan oleh Mr. Soepomo dalam rapat PPKI tanggal 18 Agustus 1945 yang menyatakan bahwa di bawah Pemerintah Pusat ada Pemerintahan Daerah. Sedangkan Pemerintah Daerah disusun dalam undang-undang. Di samping itu, negara juga menghormati kedudukan daerah-daerah yang mempunyai susunan asli yang disebut sebagai Daerah Istimewa, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta.

Persoalan ini semakin menemukan legitimasinya setelah diundangkannya UUDS 1950 yang menjadi landasan pelaksanaan Otonomi Daerah. Pembahasan lebih tertuju pada pembentukan “badan/organisasi ketatanegaraan yang mandiri”. Otonomi di sini diartikan sebagai “hak mengurus rumah tangga sendiri” bagi satu daerah. Sedangkan UUD 1945 lebih banyak memberikan perhatian pada pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil.

Pada perkembangan lebih lanjut dan dengan adanya berbagai hambatan dan tantangan yang harus dihadapi, proyek desentralisasi semakin diperjelas dengan adanya UU No. 5 Tahun 1974. Dalam UU ini, daerah di Indonesia dibedakan menjadi Daerah Otonom dan Wilayah Administratif. Daerah otonom adalah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan daerah administratif adalah daerah yang hanya berhak menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah saja. Dengan demikian, sistem desentralisasi pemerintahan hanya diberikan pada daerah otonom.

Selain itu, UU No. 5 Tahun 1974 juga memperkenalkan sistem pemerintahan daerah otonomi bertingkat dengan titik berat Otonomi Daerah yang diletakkan pada Daerah Tingkat II. Daerah Tingkat I adalah menjadi atasan Daerah Tingkat II dan seterusnya, hingga pemerintah pusat menjadi atasan Daerah Tingkat I. Sedangkan penyerahan urusan desentralisasi yang menjadi tanggung jawab daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP). Urusan yang telah diserahkan dapat ditarik kembali dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat.

Namun, terlambatnya penyerahan urusan oleh pusat kepada daerah otonom merupakan masalah utama dalam pelaksanaan Otonomi Daerah. Keterlambatan ini dipengaruhi pula oleh kesulitan penentuan urusan yang akan diserahkan. Untuk mengatasi kesulitan tersebut dan atas desakan dari berbagai daerah dibentuk undang-undang tentang sistem pemerintahan daerah yang lebih komprehensif yang dikenal

dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang mulai berlaku tahun 2001. Seiring dengan undang-undang ini, diterbitkan pula UU No. 25 Tahun 1999 yang mengatur hubungan keuangan pusat-daerah. Dengan diterbitkannya kedua undang-undang ini berarti pelaksanaan sistem desentralisasi semakin jelas, baik ditinjau dari sisi administrasi pemerintahan maupun dilihat dari segi pembiayaan yang dibutuhkan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah.

UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang diberlakukan sejak 1 Januari 2001 telah mengakibatkan perubahan yang sangat besar dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Ada dua bentuk perubahan besar yang terjadi, yaitu *pertama*, penghapusan sistem pemerintahan bertingkat sebagaimana ditetapkan oleh UU No. 5 Tahun 1974. UU No. 22 Tahun 1999 tentang sistem pemerintahan daerah memberikan otonomi luas pada daerah kabupaten dan kota (dulu disebut sebagai kabupaten dan kotamadya atau dati II). Sedangkan provinsi diberikan otonomi terbatas. Tidak ada hubungan hierarki provinsi dengan kabupaten/kota. *Kedua*, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah mempunyai peranan jauh lebih besar dibandingkan periode sebelumnya.

Dengan demikian, UU No. 22 Tahun 1999 tidak mengenal penjenjangan daerah dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan. Provinsi yang sebelumnya dikenal sebagai Daerah Tingkat I yang menjadi atasan Daerah Tingkat II, tidak lagi mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Sedangkan daerah Tingkat II dihapus dan diganti dengan sebutan daerah kabupaten dan daerah kota. Masing-

masing daerah, baik provinsi, kabupaten ataupun kota berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai kewenangan menurut prakarsa sendiri dan berdasarkan aspirasi masyarakat.

Untuk meningkatkan keberhasilan sistem pemerintahan daerah yang baru ini yang disebut juga aturan tentang “otonomi daerah”, Pemerintah melakukan perubahan yang besar pula dalam Hubungan Keuangan Pusat-Daerah yang diatur dalam UU No. 25 Tahun 1999. Pemerintah, berdasarkan undang-undang tersebut memberikan bantuan dan sumbangan pada daerah dalam bentuk “Dana Alokasi Umum (DAU)”. Penggunaan dana ini sepenuhnya ditentukan oleh daerah (Pemerintah Daerah bersama DPRD), sehingga keberhasilan penggunaan dana tersebut ditentukan oleh Pemerintahan Daerah.

Untuk mempermudah implementasi dari UU No. 25 Tahun 1999 tersebut, maka dikeluarkanlah PP No. 105 Tahun 2000 yang merupakan ketentuan pelaksanaan undang-undang tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Peraturan Pemerintah ini menetapkan berbagai aturan tentang “pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Daerah”. Peraturan Pemerintah ini secara terperinci memuat berbagai ketentuan penggunaan Keuangan Daerah yang diperoleh dari berbagai sumber penerimaan, mulai dari perencanaan sampai pertanggungjawaban dan pengawasan. Wadahnya disebut sebagai APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) yang ditetapkan oleh DPRD bersama Kepala Daerah. Dengan demikian, peran DPRD sebagai badan per-

wakilan rakyat di daerah adalah besar sekali. Di samping itu, untuk meningkatkan keberhasilan pemerintah daerah dalam penggunaan keuangan daerah sesuai dengan tujuan pemberian otonomi baik yang bersifat terbatas maupun yang bersifat luas, Menteri Dalam Negeri menetapkan pedoman tentang pengurusan, pertanggungjawaban, pengawasan dan tata usaha Keuangan Daerah. Dengan pedoman ini, tentu saja pelaksanaannya secara teknis akan semakin terarah dan maksimal.

Dengan demikian, kelahiran Undang-undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan langkah baru untuk membenahi penyelenggaraan pemerintahan. Paling tidak terdapat lima pemikiran penting yang mendasari kedua UU tersebut, yaitu: 1) demokrasi, 2) partisipasi dan penguatan rakyat, 3) pemerataan dan keadilan, 4) pertimbangan potensi dan perbedaan daerah, dan 5) penguatan DPRD. Kelima dasar pemikiran itu agaknya merupakan reaksi atas korupsi, kolusi, dan nepotisme yang berkembang selama ini.

Adanya UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 25 Tahun 1999, dan PP No. 105 Tahun 2000 serta pedoman yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri di atas menunjukkan bahwa awal tahun 2001 merupakan landasan pacu bagi terjadinya desentralisasi pemerintahan secara massif dan drastis, bahkan bisa juga disebut sebagai sebuah lompatan yang luar biasa dalam tata kelola pemerintahan di negara ini. Tentu saja perwujudan dari desentralisasi ini adalah otonomi daerah,

di mana dalam otonomi daerah ini pemerintah daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada tingkat yang terendah, otonomi berarti mengacu pada perwujudan *free will* yang melekat pada diri-diri manusia sebagai satu anugerah paling berharga dari Tuhan (Piliang, 2003).

Pada perjalanannya, segala UU dan peraturan yang ada mengalami revisi untuk lebih memaksimalkan tingkat penerapannya di lapangan. Dalam hal ini, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur wewenang serta tanggung jawab politik dan administratif pemerintah pusat, provinsi, kota, dan kabupaten dalam struktur yang terdesentralisasi. Sedangkan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 diubah menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dasar hukum bagi desentralisasi fiskal dengan menetapkan aturan baru tentang pembagian sumber-sumber pendapatan dan transfer antarpemerintah.

Undang-undang di atas mencakup semua aspek utama dalam desentralisasi fiskal dan administrasi. Berdasarkan kedua undang-undang ini, sejumlah besar fungsi-fungsi pemerintahan dialihkan dari pusat ke daerah sejak awal 2001. Berdasarkan undang-undang ini, semua fungsi pelayanan publik kecuali pertahanan, urusan luar negeri, kebijakan moneter dan fiskal, urusan perdagangan dan hukum, telah

dialihkan ke daerah otonom. Kota dan kabupaten memikul tanggung jawab di hampir semua bidang pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, dan prasarana; dengan pemerintahan tingkat provinsi bertindak sebagai koordinator. Jika ada tugas-tugas lain yang tidak disebut dalam undang-undang, hal itu berada dalam tanggung jawab pemerintah daerah.

Pergeseran konstitusional ini diiringi dengan pengalihan ribuan kantor wilayah (perangkat pusat) beserta sekitar dua juta karyawan ke daerah, dan yang lebih signifikan lagi adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung mulai tahun 2005. Lebih penting lagi, Dana Alokasi Umum atau DAU yang berupa *block grant* menjadi mekanisme utama dalam transfer fiskal ke pemerintah daerah, dan hal ini menandai berakhirnya pengendalian pusat terhadap anggaran dan pengambilan keputusan keuangan daerah. DAU ditentukan berdasarkan suatu formula yang ditujukan untuk pemerataan kapasitas fiskal pemerintah daerah guna memenuhi kebutuhan pengeluarannya. Pemerintah Pusat juga akan berbagi penerimaan dari sumber daya alam, seperti gas dari daratan (*onshore*), minyak dari daratan, kehutanan dan perikanan, dan sumber-sumber lain, dengan pemerintah daerah otonom.

Jadi, jelas bahwa proyek desentralisasi dengan perwujudannya dalam bentuk otonomi daerah yang dilegalkan dengan UU dan Peraturan Pemerintah serta Pedoman Teknis pelaksanaan desentralisasi tersebut merupakan realitas politik bahwa warga negara Indonesia kebanyakan menghen-

daki peran yang lebih besar dalam mengelola urusan sendiri. Meskipun demikian, tata pemerintahan lokal yang baik pada saat ini belum dapat dilaksanakan di Indonesia, meskipun sistem desentralisasi telah dilaksanakan. Hal ini disebabkan karena aspek ketidaksiapan pengelola dan sumber daya manusia yang masih belum mampu menerapkan dan mengaplikasikan paradigma desentralisasi dan otonomi daerah dengan sepenuhnya. Artinya, kualitas sumber daya manusia belum kuat baik dari segi mental maupun intelektual yang akan mampu menerapkan desentralisasi ini dengan paradigma yang sesuai. Apalagi jika mental sumber daya manusia aparat pemerintah masih belum mau dan tidak mau mengubah pola sentralistik yang sudah mereka anut bertahun-tahun. Karena itu, diperlukan sebuah revolusi paradigma secara radikal dari aparat birokrasi untuk bisa mengelola tata pemerintahan daerah yang efektif dan efisien.

Bahkan banyak pengamat menilai bahwa perangkat legal dilaksanakannya desentralisasi tersebut ditengarai dibuat “tergesa-gesa”, di mana ada beberapa pasal dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 yang tidak jelas maksudnya serta jadwal waktu persiapan dan pelaksanaan yang disediakan sangat sulit untuk dipenuhi, sehingga dalam pelaksanaannya diduga akan menghadapi banyak hambatan. Hambatannya bukan hanya menyangkut perangkat peraturan pendukung yang lambat pembuatannya, tetapi juga masih melekatnya sikap mental *top-down* pejabat, baik pusat maupun daerah, dalam mengatur berbagai aspek kewenangan pemerintahan.

Contoh dari lambatnya peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi daerah dalam sejarah bangsa ini adalah terjadi pada UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Salah satu Peraturan Pemerintah (PP) yang diamanatkan oleh UU itu adalah PP tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II. Tapi sayang, Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan baru dikeluarkan pada 1992 dan diujicobakan pada 1996 atau 22 tahun setelah UU induknya disahkan. Berdasarkan pengalaman itu, banyak “orang daerah” yang menyatakan kekhawatirannya atas pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999, karena penyusunan peraturan pelaksanaannya dinilai lambat. Lebih dari itu, beberapa peraturan pelaksanaan yang dikeluarkan bahkan dinilai mengebiri UU induknya, misalnya Keputusan Presiden (Keppres) No. 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan dinilai menghambat pelaksanaan Pasal 11, Ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999. Hal ini tentu sangat ironis dan menjadi bukti bahwa pemerintah dan DPR tidak profesional dan kurang mampu menganalisis lebih lanjut dari produk Undang-Undang yang dikeluarkan.

Selain masalah kelambatan, hal yang paling vital adalah tentang paradigma dan pola perilaku aparatur pemerintah. Hal ini tentu sangat dimaklumi, mengingat sudah sekian dekade berada di bawah pemerintahan Orde Baru yang sentralistik, sehingga para aparatur pemerintah, termasuk di daerah, cenderung hanya menjadi “pelaksana” tugas-

tugas pusat, tanpa ada ruang kewenangan otonom yang memadai. Praktek ini mendorong aparat daerah terjebak pada kegiatan rutin yang bersifat praktis dan pragmatis. Dampak lebih lanjut dari situasi itu membuat daya inisiatif dan inovatif aparat pemda menjadi rendah. Oleh karena itu, ketika memperoleh kewenangan yang lebih besar, mereka dikhawatirkan akan cenderung meniru begitu saja berbagai hal yang selama ini pernah dimiliki atau dikerjakan. Hal itu antara lain dapat terlihat dari cara pejabat daerah menyusun perangkat daerah, mencari dan mengalokasikan dana, dan mengambil keputusan menyangkut kebijakan publik (Tim Smeru, 2001: 1).

Seperti yang telah kita saksikan bersama, bahwa pada masa Orde Baru yang otokratik, aparat pemerintah lebih banyak berperilaku memerintah daripada melayani publik. Birokrasi pemerintahan menjadi alat untuk mengontrol rakyat agar sikap kritis mereka terhadap pemerintah tidak berkembang menjadi oposisi. Oleh karena itu, banyak pihak yang meragukan keberhasilan meningkatkan pelayanan publik melalui kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Meskipun sistem pemerintahan telah berubah ke arah yang lebih desentralistis dan demokratis, namun dalam realitas sehari-hari masih banyak keraguan terhadap kemungkinan adanya perubahan sikap pada aparat pelaksana pemerintahan. Keraguan itu disebabkan karena aparat birokrasi pemerintahan yang ada sekarang kebanyakan merupakan pelaksana sistem pemerintahan yang sentralis dan otokratik. Namun, meskipun banyak argumen bernada

pesimis terhadap pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, tuntutan daerah untuk melaksanakan desentralisasi dan memiliki otonomi luas semakin kuat. Di sisi lain, penyelenggaraan pemerintahan di negara dengan wilayah dan penduduk besar, seperti Indonesia, sangat sulit dilakukan dengan pendekatan sentralistik. Sementara itu, lambatnya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, apalagi sampai mengalami penangguhan, maka dikhawatirkan akan mendorong pengelolaan pemerintahan di Indonesia kembali bersifat sentralistik dan otokratik, dan hal ini tentu tidak ingin dialami lagi oleh bangsa besar seperti bangsa kita ini.

Karena itu, yang paling penting adalah bagaimana mengubah paradigma atau pola pikir aparat pemerintahan kita untuk menyesuaikan diri dengan paradigma demokratis dalam hal desentralisasi dan otonomi daerah ini. Berkaitan dengan hal ini, pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah tentu tidak bisa dilepaskan dari pengembangan manusia atau masyarakat itu sendiri. Jika masyarakat atau manusianya tidak kuat dan belum mempunyai kapasitas untuk bergerak, maka apa pun dan sampai di mana pun kesiapan aspek legal dan sarana serta prasarana itu tidak akan pernah bisa berfungsi dan difungsikan dengan baik. Karena itu, mengingat pentingnya pengembangan masyarakat atau sumber daya manusia ini, maka bahasan tentang hal ini akan dibahas dalam bab tersendiri.

E TANTANGAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Ada beberapa tantangan yang diberikan konsep otonomi daerah kepada Indonesia. Tantangan ini tentu muncul dari berbagai karya atau tulisan akademis, dari laporan LSM, dan dari berbagai diskusi antara penulis dan sejumlah akademisi, serta pekerja LSM.

Menurut Seymour dan Turner (2002: 40-47), setidaknya ada enam tantangan yang bisa muncul dari adanya otonomi daerah ini. Keenam tantangan ini akan memunculkan pertanyaan tentang kapabilitas sumber daya manusia dan semuanya disituasikan dalam sebuah lingkungan politik yang tidak pasti. Keenam tantangan tersebut akan dibahas dalam subbab berikut ini.

1. Tingkat Otonomi yang Kurang Tepat

Terdapat nada skeptis yang sangat besar tentang mengapa otonomi diberikan di tingkatan kabupaten dan kota, bukan pada tingkatan provinsi, di mana kemungkinan besar akan ada kapasitas intelektual untuk menerima dan melaksanakan mandat tersebut. Jika pertimbangannya karena konteks sejarah yang di dalamnya hukum di-RUU-kan, maka alasan bagi pelimpahan ini menjadi jelas. Tidak hanya tuntutan dari provinsi di daerah yang menuntut independensi, tapi juga para politisi yang cemas bahwa provinsi tersebut akan menjadi lebih kaya dan sejahtera dari proses otonomi yang dijalankan, dan juga bisa mengancam koalisi dan dominasi politik negara demi keuntungan mereka sendiri. Otonomi pada tingkatan kabupaten atau kota

memberikan fragmentasi akan berbagai kemungkinan hal ini dan mencegah terjadinya kapasitas fiskal yang akan memberi legitimasi kepada mereka.

Nalar resmi di balik keputusan mengapa otonomi daerah diberikan kepada kabupaten atau kota adalah karena pemerintah ingin kebijakan otonomi ini lebih dekat kepada rakyat. Namun, menurut Sadli, seperti yang dikutip oleh Seymour dan Turner, penjelasan yang sebenarnya adalah bahwa jika otonomi diberikan kepada provinsi, maka akan ada peluang cukup besar atau ada kesempatan bagi suatu provinsi untuk melepaskan diri. Karena itulah mengapa otonomi ini diberikan kepada 350 kota kecil sehingga republik ini akan aman (Seymour dan Turner, 2002: 40).

Hal ini cukup beralasan, mengingat pada awal-awal masa reformasi, terdapat sebuah keinginan yang besar bagi daerah untuk melakukan disintegrasi bangsa, mengingat berbagai kekecewaan dan akumulasi ketidakpuasan akan jalannya pemerintahan di masa lalu yang telah mereka alami selama ini. Selain itu, dan rasa percaya diri akan kemampuan diri sendiri pada daerah tersebut, sehingga merasa mampu berdiri sendiri menjadi sebuah pemicu bagi keinginan sebagian kalangan di daerah untuk memisahkan diri. Karena itulah, jika daerah di tingkatan provinsi diberikan otonomi yang luas, maka peluang ke arah lambat tersebut akan menjadi kenyataannya.

Kekurangtepatan dalam memilih tingkat otonomi di wilayah kabupaten ini juga terjadi di wilayah perbedaan dalam hal kesejahteraan di masing-masing kabupaten, meng-

ingat potensi daerah dan sumber daya yang dimiliki masing-masing kabupaten. Hal ini telah ditunjukkan oleh Islam (1999) yang menyatakan bahwa hasil akhir dari tingkat otonomi ini akan menjadi sebuah peningkatan perbedaan yang signifikan, baik di antara kabupaten dan yang ada di dalamnya. Misalnya, kepemimpinan efektif dalam satu kabupaten mungkin mengarahkannya untuk mengontrol bagian dana kabupaten yang besar, meninggalkan kabupaten yang lain dalam bersaing untuk mengurangi kuantitas Dana Alokasi Umum (DAU). Selain itu, undang-undang baru mungkin telah mendorong pembangunan yang tidak efisien, seperti dua kabupaten bertetangga yang keduanya menggunakan bagian DAU mereka untuk mengembangkan fasilitas pelabuhan atau infrastruktur yang lain sebagai alat untuk menarik investor. Tidak hanya hasil ini yang sangatlah tidak efisien dan terlalu berlebihan, tapi penduduk di kedua kabupaten tersebut bisa menderita kehilangan pelayanan yang layak dalam domain-domain yang lain (Islam, 1999).

Selain masalah disparitas atau perbedaan yang akan terjadi, Seymour dan Turner, dengan mengutip Brodjonegoro dan Asanuma (2000), menulis bahwa legislasi juga bisa mendorong daerah untuk mengalami permekaran dan membentuk kabupaten baru. Bahkan dalam sembilan bulan pertama tahun 2001, 12 kabupaten baru telah berdiri, dengan aplikasi sekitar 44 kota dan kabupaten baru, dan 11 provinsi baru masih dalam pertimbangan. Menurut Brodjonegoro dan Asanuma, insentif sepenuhnya merupakan kesalahan besar yang menunjukkan bahwa yurisdiksi harusnya mem-

pertimbangkan cara merger demi kepentingan skala dan efisiensi ekonomi (Brodjonegoro dan Asanuma, 2002: 12). Selain itu, meskipun ada fakta bahwa tanggung jawab harus diberikan kepada provinsi jika kabupaten tidak bisa secara efektif mengatur legislasi baru, namun pelimpahan tersebut tidak mungkin terjadi mengingat kabupaten sendiri sangat menentang hal itu, dan tidak kehilangan otonomi yang baru mereka dapatkan tersebut.

2. Tidak Ada Perbaikan dalam Otonomi Fiskal

Kekurangan fundamental lain dari otonomi daerah adalah bahwa ia gagal melimpahkan otonomi fiskal yang mempertemukan berbagai konsesi yang telah dimaktubkan dalam UU No. 22 Tahun 1999. Bahkan Suharyo (2009: 29) menyatakan bahwa ada kekecewaan yang luar biasa terhadap susunan pembagian pendapatan dari pajak. Baik itu terjadi pada kabupaten yang memiliki sumber daya yang kaya maupun yang miskin merasa tidak puas terhadap hal ini (Suharyo, 2009: 29). Pemerintah pusat terus saja melanjutkan praktik dominasi keuangan di Indonesia melalui pembagian pendapatan pajak (80 persen), pendapatan dari minyak (85 persen), gas (70 persen), dan pajak pertambahan nilai (100 persen) (Brodjonegoro dan Asanuma, 2000: 5).

Pajak daerah tetap dibatasi bagi mereka yang sudah dijelaskan dalam Undang Undang No. 18 Tahun 1999. Kabupaten memungut pajak dari hotel, restoran, hiburan, iklan umum, lampu penerangan, parkir dan tambang, dan harus memberikan sebesar 10 persen hasil pendapatan kepada desa (Kirana Jaya dan Dick, 2001: 227). Namun, kemampuan

untuk meningkatkan hasil pendapatan pajak dari sumber seperti itu sangatlah bervariasi dan terbiaskan oleh wilayah atau kawasan perkotaan yang lebih besar dan juga kawasan wisata.

Karena itulah, Brodjonegoro dan Asanuma (2000: 5) menunjukkan bahwa, “Agaknya UU No. 22 Tahun 1999 tidak berusaha memberikan kebebasan yang lebih besar dan peluang bagi pemerintah daerah untuk mendapatkan kekuasaan berkaitan dengan pajak. Akibatnya, pendapatan pajak pemerintah daerah akan terus tetap kecil dan tanpa pelimpahan fiskal yang substansial dari pemerintah pusat, pemerintah daerah tidak akan mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagaimana yang diamanatkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 di atas,

Karena itu, jelaslah bahwa sangat penting untuk memberikan wewenang dan otoritas kepada pemerintah daerah agar bisa menentukan jenis pajak apa yang dibutuhkan demi kepentingan daerah mereka sendiri agar bisa dikembangkan dengan memaksimalkan potensi daerah yang besar tanpa menyebabkan adanya distorsi baru atau ekonomi berbiaya tinggi. Selain itu, hal ini harus dijalankan dengan prinsip keterbukaan dan persamaan, agar semuanya berjalan transparan dan mampu memberikan kemakmuran dan kesejahteraan kepada rakyatnya.

3. Kurang Tersedianya Keuangan bagi Pemerintah Daerah

Tanggungjawab pemerintah daerah berdasarkan UU No. 22/1999 berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi dae-

rah kemungkinan tidak akan berjalan dengan sebagaimana mestinya akibat alokasi dana yang tidak mencukupi, sesuai dengan apa yang disebutkan dalam UU tersebut. Karena itu, tidak heran jika pemerintah pusat dituding setengah hati dalam menjalankan program desentralisasi dan otonomi daerah ini berdasarkan undang-undang dan peraturan yang telah ditetapkan. Namun, hal ini tentu dimengerti mengingat beban hutang negara ini sangatlah besar sehingga kemampuan negara untuk menginvestasikan dananya untuk kepentingan pembangunan menjadi terhambat dan terkendala.

Kendala lain yang tidak kalah pentingnya dalam persoalan dana ini adalah distribusi dan pembagian dana itu sendiri. Dana yang disediakan untuk pemerintah daerah biasanya dinamakan dengan Dana Alokasi Umum atau DAU. Alokasi DAU dilaksanakan seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah sejak adanya Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 1999, ada beberapa prinsip dasar berkaitan dengan alokasi DAU, yang menyatakan bahwa distribusi pendanaan akan didasarkan pada sebuah konsep pendapatan relatif yang mampu menghasilkan kapabilitas dan kebutuhan. Namun, kenyataannya, hukum tersebut tidaklah memberikan kejelasan tentang operasional kriteria alokasi DAU, kecuali jika ada

gagasan bahwa daerah yang kaya harus menerima lebih sedikit dibandingkan daerah yang miskin (Brodjonegoro and Asanuma, 2000: 8).

4. Dianakemaskannya Daerah yang Kaya Sumber Daya

Daerah yang memiliki sumber daya alam yang kaya tentu akan menjadi prioritas dalam proses perimbangan keuangan oleh pemerintah pusat. Meskipun sudah ada pembayaran DAU, namun hukum masih menganakemaskan daerah yang diuntungkan oleh dukungan sumber daya alam yang melimpah. Sebaliknya, daerah yang memiliki sumber daya alam yang kurang hamper pasti akan menjadi relatif lebih miskin disebabkan karena ketidakmampuan mereka dalam memperoleh pendapatan yang besar. Hal ini tentu merupakan sesuatu yang bertentangan dan paradigma desentralisasi dan otonomi daerah itu sendiri, dan tidak sesuai dengan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Dengan demikian, ada ironi yang menganga di sini, mengingat paradigma desentralisasi dan otonomi daerah adalah bagaimana daerah bisa hidup berkembang bersama menuju ke arah pembangunan yang merata, adil, dan bermartabat guna menghasilkan masyarakat yang adil dan makmur. Namun, dengan adanya proses anak emas ini, tentu daerah yang kaya akan semakin kaya, dan yang miskin akan semakin terbentur dengan kemiskinan dan keterbelakangannya, sehingga akan terjadi apa yang disebut dengan ketidakseimbangan horizontal di Indonesia.

Memang, dalam hal ini, besaran jumlah Dana Alokasi Umum setiap tahunnya ditentukan berdasarkan Keputusan presiden. Setiap provinsi/kabupaten/kota menerima DAU dengan besaran yang tidak sama, dan ini diatur secara mendetail dalam Peraturan Pemerintah. Besaran DAU dihitung menggunakan rumus/formulasi statistik yang kompleks, antara lain dengan variabel jumlah penduduk dan luas wilayah yang ada di setiap masing-masing wilayah/daerah.

Oleh karena itu, sudah seharusnya pemerintah pusat memberikan prioritas kepada daerah yang miskin agar bisa berkembang sehingga kelak di kemudian hari bisa mandiri mengembangkan daerahnya dengan lebih baik. Tentu yang dibutuhkan di sini adalah insentif dari pemerintah pusat agar daerah tersebut bisa berbenah dan bisa mengatasi ketidakseimbangan pembangunan di daerah. Atau pemerintah bisa melakukan subsidi silang, di mana daerah yang kaya akan memberikan bagian pendapatannya kepada daerah yang miskin, dan tentu saja dengan mengikuti segala peraturan dan hukum yang ada. Hal ini tentu bisa dilakukan, agar terjadi pemerataan pembangunan dan memberikan kemakmuran kepada masyarakat yang ada di daerah yang kurang berkembang tersebut.

Namun, yang perlu diingat di sini adalah bagaimana tingkat batuan dari pemerintah pusat kepada daerah yang masih tertinggal ini tidak begitu berlebihan dalam pemberiannya, karena ditakutkan akan membawa dampak yang kurang baik, di mana daerah menjadi tidak mandiri dan sangat bergantung pada pemerintah pusat. Hal ini juga

memberi dampak sangat tidak baik yang justru akan sangat bertentangan dengan paradigma desentralisasi, yakni akan terjadi sentralisasi oleh pemerintah pusat kepada daerah yang tertinggal ini atas nama upaya pemberdayaan dan pengentasan daerah tersebut dari ketertinggalannya. Karena itu, kepedulian yang besar dibutuhkan dalam mengatur implementasi otonomi ini kepada daerah yang masih tertinggal ini.

5. Daerah Abu-Abu

Menurut Brodjonegoro dan Asanuma (2000), aspek yang paling mendapatkan banyak perhatian dari otonomi daerah adalah apa yang diistilahkan dengan daerah abu-abu dari perundang-undangan yang ada, yang menyebabkan adanya kebingungan mengenai area-area kunci dari kontrol pemerintah. Misalnya, dengan UU N0. 22 Tahun 1999, pemerintah bertanggung jawab bagi pendidikan, karenanya pemerintah pusat memikirkan perencanaan, pengembangan, dan manajemen sumber daya manusia. Sebuah kabupaten yang juga merencanakan, mengembangkan dan melakukan peningkatan sumber daya manusia sebagai agenda pendidikannya akan dianggap berada di luar pengembangan sumber daya manusia yang sepatutnya oleh pemerintah pusat. Akhirnya, pemerintah pusat pun membatasi gerak dari program daerah tersebut.

Hal lain yang semakin memperparah hal ini adalah adanya hak untuk mengontrol dan mengembangkan sumber daya alam yang juga tidak jelas. Hal ini menjadi perhatian

utama bagi daerah tersebut yang kemudian merasa marah kepada kontrol pemerintah pusat atas sumber daya mereka. Namun, masalahnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menugaskan peran ini kepada pemerintah pusat, meski juga mengizinkan pemerintahan daerah untuk membuat keputusan tentang berbagai investasi bagi eksplorasi dan eksploitasi sumber daya alam. Tentu saja hal ini merupakan langkah ambigu. Ambiguitas ini semakin parah tatkala pemerintah daerah tidak tahu siapa yang mengendalikannya ketika berhadapan dengan kasus eksploitasi sumber daya. Paling tidak, rakyat berharap bahwa kontrol pemerintah pusat terhadap standar-standar nasional akan menjamin adanya regulasi lingkungan menjadi tetap seragam di seluruh Indonesia, tapi ini harus didemonstrasikan agar semuanya menjadi jelas dan bisa seragam.

Ketidakjelasan atau kawasan abu-abu ini tentu membawa implikasi yang lebih luas. Salah satu contohnya adalah perhatian dari banyak investor terhadap masalah ini, tidak hanya karena potensi peningkatan pajak, tapi juga karena perusahaan takut mereka akan menghadapi pemerintah daerah yang tidak profesional yang sangat berhasrat mendapatkan bagian keuntungan. Hal ini tentu menjadi pertimbangan tersendiri bagi investor yang ingin masuk menjadi investor di daerah tersebut. Tapi, jika terjadi kesepakatan yang sama-sama saling menguntungkan dengan pemerintah daerah, maka gerakan yang ditimbulkannya akan sangat mengejutkan. Hal ini terjadi karena perputaran investasinya yang begitu cepat, karena perusahaan asing ti-

dak pernah berhadapan sebelumnya secara spesifik dengan pemerintah daerah dengan melakukan bisnis di Indonesia.

Selain itu, hal lain yang harus mendapatkan perhatian adalah adanya tuntutan dari pemerintah bahwa rakyat pribumi harus dipekerjakan tidak hanya bagi mereka yang berposisi rendah atau tidak memiliki keterampilan atau buruh kasar, tapi juga bagi mereka yang memiliki keterampilan yang bisa menduduki posisi di manajemen tingkat menengah dan puncak di perusahaan-perusahaan yang menjalankan bisnisnya di daerah tersebut. Akibatnya investasi menjadi terganggu, karena investor harus memikirkan ulang dengan kebijakan ini. Apalagi jika melihat adanya kenyataan bahwa di daerah tersebut memiliki tingkat perkembangan sumber daya manusia yang rendah, sehingga hal ini menjadi kekhawatiran tersendiri dari investor yang ingin menanamkan investasinya di daerah tersebut.

6. Kemampuan Sumber Daya Manusia dan Skala Waktu yang Tidak Tepat

Masalah sumber daya manusia adalah manusia yang sangat kompleks di negeri ini, sehingga hal ini menjadi risiko terbesar yang harus dihadapi oleh pemerintah dalam rangka menjalankan otonomi daerah dengan melakukan desentralisasi. Melakukan desentralisasi berarti memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur, merencanakan, mengelola, dan membelanjakan sendiri pendapatan daerahnya, yang tentu saja hal ini menjadi pekerjaan sulit jika sumber daya manusia di daerah tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Padahal kemampuan sumber daya manusia yang handal mutlak diperlukan untuk menjalankan roda pemerintahan dalam era otonomi daerah ini, dan juga dalam mengelola dan mengendalikan potensi bisnis di daerah nantinya. Banyak fakta dan berita yang menyatakan bahwa pemerintah daerah belum siap menerima tanggung jawab otonomi daerah ini, sehingga manajemen pemerintahannya di daerah menjadi tidak berjalan sebagaimana mestinya, terutama berkaitan dengan pelimpahan wewenang yang menjadi paradigma dari desentralisasi dan otonomi daerah. Padahal kemampuan dan kapabilitas sumber daya manusia, baik itu di tingkatan institusi eksekutif maupun dalam institusi legislatif atau DPRD sangat penting, karena jika mereka belum siap, bagaimana mungkin menjalankan amanah pelimpahan wewenang yang begitu besar dan menyangkut hajat hidup rakyat banyak bisa dijalankan dengan baik? Ujung-ujungnya nanti adalah penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan, sehingga akan muncul praktik-praktik yang jauh dari keteladanan sebagai pemimpin.

Manajemen pemerintahan tentunya menjadi sangat penting di sini. Karena itu, siapa pun yang menerima wewenang untuk menjalankan otonomi daerah dan proyek desentralisasi ini, haruslah mempunyai pendidikan yang sepadan dan kapabilitas untuk mengatur dan mengendalikan pemerintahan dengan baik. Apalagi jika ditambah dengan kualitas DPRD yang lemah dan tidak berfungsi dengan baik sehingga kinerja mereka tidak bisa dipertanggungjawabkan dan asal-asalan, apalagi jika tidak transparan dalam

menjalankan kinerjanya, sehingga akan menambah ketidakberesan fungsi kontrolnya terhadap jalannya pemerintahan eksekutif. Bahkan ada sebagian kalangan yang mempertanyakan kesiapan dan kemampuan DPRD dalam menjalankan beragam tugas yang dibutuhkan untuk menerapkan dan mengejawantahkan apa yang dimaktubkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 tersebut. Bahkan banyak fakta dan kita bisa membacanya di berita-berita dan media cetak bahwa DPRD belum mampu mengemban amanah untuk bertanggung jawab atas berbagai kebijakan mereka, malah mereka bertindak sendiri sebagai wujud dari tindakan dekoratif dan kamuflase yang menandakan adanya panggung demokrasi yang tidak semestinya.

Kalau sudah demikian, tentu harus ada peran yang tegas dan bijaksana dari pemerintah pusat agar bisa menyelesaikan masalah ini demi mewujudkan program otonomi daerah yang sudah legal ini sebagaimana mestinya. Karena jika tidak mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat yang tegas, kuat, dan bijaksana tentu saja pemerintah daerah akan menjalankan amanat otonomi daerah dan desentralisasi ini dengan asal-asalan dan akan menabrak rambu-rambu yang telah ditentukan dan diamanatkan undang-undang. Apalagi yang menjadi bagian dari proyek otonomi daerah ini adalah tentang kebijakan fiskal di mana dana yang dibagikan pemerintah pusat harus dikelola dengan sebaik-baiknya sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku, sehingga harus ada pengawasan yang ketat terhadap hal itu. Jadi, dana yang harus dilimpahkan kepada pemerintah daerah itu haruslah

dengan cara transparan dan bisa dipertanggungjawabkan dan juga dipegang dan dijalankan oleh pejabat atau pemerintah yang terlatih dengan baik. Tanpa adanya pengawasan yang ketat, maka potensi untuk melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) akan semakin kuat. Hal ini bisa kita lihat dengan banyaknya kepala daerah yang terjerat masalah korupsi dan penyalahgunaan wewenangnya. Tentu saja kita semua tidak ingin ini terjadi kepada pemimpin yang kita pilih dengan berbiaya tinggi ini.

Karena itu, hal yang harus dilakukan adalah bagaimana membuat mekanisme untuk menciptakan aparatur pemerintah yang memang cakap, kredibel dan mampu mengangkat dan meningkatkan potensi daerah sehingga bisa memakmurkan rakyat di daerah tersebut. Karena itu, harus ada pelatihan yang mampu mencetak aparat-aparat pemerintah daerah yang siap untuk melaksanakan otonomi daerah ini dengan sebaik-baiknya. Sudah banyak contoh yang bisa kita lihat dari pelatihan ini, seperti misalnya Bupati Banyuwangi (Jawa Timur) Abdullah Azwar Anas yang melakukan studi banding ke Kabupaten Sragen (Jawa Tengah) hanya untuk mengetahui bagaimana pelayanan satu atap yang berhasil dan dijadikan percontohan di Sragen. Kita juga bisa melihat tiga kabupaten, yaitu Probolinggo, Sawahlunto, dan Gorontalo mengadakan studi banding ke Sulawesi Tenggara hanya untuk menjalani pelatihan tentang garis dan arah kebijakan pemerintahan. Pelatihan tersebut didesain untuk mengajarkan para aparatur pemerintah untuk bisa melakukan pelayanan pemerintah 24 jam pelayanan,

sehingga akan meminimalkan halangan birokratis dan memperkecil ruang bagi praktik KKN di daerah.

Lebih jauh lagi, sudah ada hal-hal yang sangat signifikan dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, seperti: *pertama*, disusunnya RUU Pelayanan Publik yang merupakan dasar hukum dalam meningkatkan pelayanan kepada publik dan kemudian dijadikan sebagai UU tentang Pelayanan Publik; *kedua*, penerapan ISO-9001:2000 pada unit-unit pelayanan publik dan akan dikembangkan secara terus-menerus pada unit pelayanan lainnya di seluruh Indonesia; *ketiga*, sosialisasi indeks kepuasan masyarakat (IKM) dan sosialisasi pedoman penyusunan standar pelayanan publik di berbagai daerah; *keempat*, penerapan metode *benchmarking* untuk pemerintah daerah yang menjadi *best practices*, seperti Kabupaten Sragen, Jembrana, Solok, Gorontalo, Karanganyar, Pare-Pare, Sidoarjo, Indramayu, Bontang, Merauke, Tarakan, Balikpapan, dan Lamongan; *kelima*, penerapan pelayanan satu pintu di berbagai daerah dalam bidang perizinan; *keenam*, penyempurnaan pelayanan di bidang perpajakan dan pertanahan; *ketujuh*, peningkatan penggunaan *e-procurement* dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah sebagai bagian dari peningkatan pelayanan publik dan akuntabilitas dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah; serta *kedelapan*, penerapan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang merupakan acuan bagi kementerian, lembaga pemerintah non-departemen dalam menyusun pedoman

pelayanan di bidangnya dan dalam penerapannya oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. PP tersebut dimaksudkan untuk mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah yang merupakan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah daerah sesuai amanah dari UU Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah.

Selain itu, bagi daerah yang sangat terisolasi dan tidak punya akses bagi pendidikan dan latihan, atau tidak punya dana untuk mengirimkan tim untuk pelatihan, maka usaha mengatasi masalah dengan pelatihan tentu akan menemui halangan. Hal ini jugalah yang akan menunjukkan kemungkinan otonomi daerah akan mengarah pada ketidakadilan yang lebih besar di seluruh Indonesia. Karena hal itulah mengapa pemerintah pusat masih saja memainkan peran penting di daerah-daerah yang sangat terpencil seperti ini. Jadi, hal penting untuk diperhatikan dalam hal ini adalah bagaimana mewujudkan sebuah manajemen pemerintahan yang baik antara pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat. Hal ini sangat penting mengingat pengaturan seperti ini yang tidak dimiliki oleh aparat sehingga terjadi kesalahurusan dan ketidaktahuan pejabat atau aparat pemerintah terhadap wewenang dan tugas serta tanggung jawab masing-masing. Jadi, jika hal ini dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, maka tidak akan terjadi lagi peran yang dominan dari salah satu pihak kepada pihak yang lain. Namun yang terjadi adalah adanya hubungan yang saling menguntungkan dalam bentuk kerja sama dan salingmengetahui satu sama lain.

7. Pengaruh Politik

Pengaruh politik sangatlah besar bagi berlangsungnya otonomi daerah. Sebab, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan sebuah langkah politik, sehingga sikap politik dari para aktor-aktor politik menjadi berpengaruh dalam kebijakan ini. Dalam hal ini, Megawati pernah menyatakan bahwa otonomi daerah merupakan ancaman bagi integrasi bangsa dan dia berusaha merevisi kembali undang-undang yang telah dikeluarkan. Selain itu, Megawati juga pernah menyatakan bahwa pemerintah pusat dan rakyat haruslah bersatu meningkatkan karya dalam era otonomi daerah dan berharap bisa melihat pemerintah daerah memainkan peran yang meyakinkan dalam merintis dan memfasilitasi pembangunan daerah dan membantu rakyat Indonesia menjadi rakyat yang bisa mandiri (*Buletin Infoprada*, 28/7/01: online).

Bahkan ada juga yang berpendapat bahwa otonomi daerah itu menyimpan potensi meningkatkan perselisihan etnis di daerah tersebut di mana kebetulan di daerah tersebut ada etnis pendatang yang mengontrol politik, ekonomi, dan sosial sehingga tidak menguntungkan bagi kelompok pribumi dan akhirnya menjadi minoritas dalam daerah tersebut. Apalagi jika ditambah dengan adanya fakta bahwa ketegangan etnis bisa berujung pada tindakan separatisme. Hal ini tentu tidak diinginkan, sehingga langkah-langkah antisipatif harus dijalankan tanpa harus menghentikan proses otonomi daerah dan desentralisasi. []



Bagian 2

Desentralisasi dan *Good Governance*

A. MEMAHAMI *GOOD GOVERNANCE*

Dari apa yang telah dibahas secara panjang lebar tentang desentralisasi dan otonomi daerah pada bab sebelumnya, saat ini kita akan membahas tentang elemen yang sangat penting dalam desentralisasi, yaitu pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, dan menjaga amanat rakyat dengan bertanggung jawab dan mampu menyejahterakan rakyatnya.

Dalam konteks desentralisasi, maka yang dimaksudkan di sini adalah pemerintah daerah beserta jajarannya. Menurut paradigmanya, pemerintah daerah itu dibentuk agar: *pertama*, bisa menciptakan ketentraman dan ketertiban; *kedua*, negara kita cukup besar sehingga diperlukan pemerintah daerah; dan *ketiga*, menciptakan kesejahteraan.

Sedangkan tugas pemerintah daerah itu sendiri adalah: *pertama*, menyediakan kebutuhan dasar; *kedua*, mengembangkan sektor unggulan; dan *ketiga*, mengeluarkan regulasi untuk kepentingan bersama (*public regulation*). Dengan demikian, pemerintah daerah harusnya mempunyai kewenangan yang memungkinkan mereka menghasilkan *public goods* dan *public regulation* sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Sedangkan salah satu cara untuk menciptakan kesejahteraan adalah dengan dua hal, yaitu desentralisasi dan dekonsentrasi. Dalam sejarahnya, dengan merujuk pada UU No. 5 Tahun 1974, memang pada saat itu sudah ada yang namanya otonomi daerah, tapi otonomi tersebut lebih berbentuk dekonsentrasi, karena sangat banyak sekali perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah yang pada hakikatnya mengambil alih tugas-tugas pemerintah daerah. Hal ini bisa dilihat dari mayoritas urusan pemerintahan dan pembangunan dilaksanakan oleh kantor departemen, sehingga pada hakikatnya pemerintah daerah tidak bisa menjalankan otonominya secara murni dan konsekuen. Namun sejak era reformasi dan sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999, maka sejak itulah diberlakukan desentralisasi yang menjalankan otonomi daerah secara murni dan konsekuen.

Tapi, masalahnya bukan lagi terletak pada perangkat legal dan tingkatan operasionalnya, tapi lebih terletak pada bagaimana kesiapan aparat dan pejabat pemerintah daerah untuk menerima tanggung jawab otonominya dengan

amanah, dan mampu menjalankannya dengan bersih, bijaksana, bermartabat, dan berwibawa. Hal ini tentu berpulang pada kesiapan daerah untuk menerima desentralisasi dan otonomi daerah itu sendiri. Jadi, karena itulah *good governance* menjadi bahasan yang sangat penting untuk dikemukakan di sini.

Good governance adalah bagian dari pembahasan tentang administrasi publik. Administrasi publik saat ini telah bergeser dari model administrasi publik tradisional dan *New Public Management* (NPM) menuju ke model *Citizen-Centered Governance* atau bisa disebut sebagai *the New Public Service*. Nah, masyarakat dalam paradigma *Citizen-Centered Governance* ataupun *the New Public Service* inilah yang akan memainkan peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Karena model *Citizen-Centered Governance* menempatkan masyarakat sipil sebagai penentu strategi dari kebijakan publik, serta penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan dengan mengoptimalkan jejaring dan kemitraan. Sejalan dengan itu, model *the New Public Service* mendasarkan kepada teori demokratis di mana kepentingan publik merupakan hasil dialog di antara para pemangku kepentingan; pemerintahan yang melayani masyarakat; serta pencapaian sasaran kebijakan melalui pembangunan koalisi antara publik, non-profit dan lembaga swasta (Teguh Kurniawan, 2006).

Dengan demikian, pada dasarnya, *New Public Service* inilah yang dinamakan dengan *good governance*. Lalu apa sebenarnya *good governance* tersebut? Pada dasarnya, istilah

“*governance*” dan “*good governance*” sering kali digunakan dalam literatur pembangunan. Sedangkan “*bad governance*” sering kali diakui sebagai salah satu akar masalah dari semua keburukan dalam masyarakat kita. Sumbangan dan institusi keuangan internasional sering kali mendasarkan pemberian bantuannya dengan berdasarkan pada jaminan dari adanya *good governance* ini.

Istilah *good governance* sendiri adalah istilah yang relatif baru dalam administrasi publik. Konsep tersebut diciptakan oleh Bank Dunia pada 1989 untuk mengidentifikasi “krisis pemerintahan” di Afrika (World Bank, 1992: 5). *Good governance* merujuk pada cara yang di dalamnya kekuasaan dilaksanakan dalam manajement sumber daya ekonomi dan sosial negara demi kepentingan pembangunan (World Bank, 1992: 1). Meskipun istilah yang relatif baru, namun banyak kajian yang telah membahas lebih lanjut tentang *good governance* ini. Di Indonesia sendiri, *good governance* juga menjadi sebuah persoalan penting dalam akademis. Hal ini setidaknya pernah dilakukan oleh Dwiyanto pada 2005. Dia memberikan pemahama mengenai berbagai aspek *good governance* dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Dia juga mengkaji dengan fokus yang lebih khusus dalam menilai pemerintahan yang dimaksudkan untuk menghasilkan sebuah instrumen bagi alat melakukan diagnosa (Dwiyanto, 2005).

Namun, konsep *governance* (bukan konsep *good governance*) sendiri sebenarnya bukanlah konsep baru. Konsep ini sudah sama tuanya dengan peradaban manusia.

Secara sederhana, konsep *governance* berarti proses membuat keputusan dan proses yang dengannya berbagai keputusan diimplementasikan atau tidak diimplementasikan. *Governance* (kepemerintahan) bisa digunakan dalam beberapa konteks seperti *corporate governance*, *international governance*, *national governance*, dan *local governance*.

Konsep *governance* menurut Stoker merujuk kepada pengembangan dari gaya memerintah di mana batas-batas antara sektor publik dan sektor privat menjadi kabur. Pengaburan batas-batas ini sejalan dengan kebutuhan negara modern untuk lebih melibatkan mekanisme politik dan pengakuan akan pentingnya isu-isu menyangkut empati dan perasaan dari publik untuk terlibat sehingga memberikan kesempatan bagi adanya mobilisasi baik secara sosial maupun politik. Hal ini yang kemudian membuat partisipasi melalui pembangunan jejaring antara pemerintah dan masyarakat menjadi aspek yang sangat penting bagi keberlanjutan sebuah legitimasi kebijakan (Stoker, 2004).

Ketika *governance* adalah proses membuat keputusan dan proses yang dengannya keputusan diimplementasikan, maka analisis terhadap pemerintahan terfokus pada aktor-aktor informal dan formal yang terlibat dalam pembuatan keputusan dan pengimplementasian keputusan yang dibuat dan struktur formal dan informasi yang telah terbentuk untuk dijalani dan kemudian mengimplementasikan keputusan tersebut. Pemerintah adalah salah satu aktor dalam pemerintahan, sedangkan aktor-aktor yang lain yang terlibat dalam pemerintahan adalah bervariasi, tergantung

pada tingkat pemerintahan yang dibahas. Dalam kawasan pedesaan misalnya, aktor lain tersebut adalah seperti tuan tanah yang berpengaruh, asosiasi petani, koperasi, LSM, institut penelitian, pemimpin agama, institusi keuangan, partai politik, dan seterusnya. Begitu juga dengan di perkotaan, yang tentunya akan semakin banyak aktor yang terlibat di dalamnya seiring dengan semakin kompleksnya struktur kehidupan di sana.

Konsep *governance* kemudian berkembang menjadi *good governance* seperti yang kita kenal sekarang dalam rangka membedakan implementasinya antara yang “baik” (*good*) dengan yang “buruk” (*bad*). *Good governance* merupakan model dari *governance* yang mengarahkan kepada hasil ekonomi dan sosial sebagaimana dicari oleh masyarakat. Untuk dapat memahami *governance* dan juga *good governance*, terlebih dahulu kita harus dapat membedakannya dengan konsep *government* (pemerintah) yang selama ini kita kenal dalam era klasik atau Administrasi Publik Tradisional dan *New Public Management* (NPM).

Kata *governance* (tata pemerintahan) sering dirancukan dengan *government* (pemerintah). Akibatnya, negara dan pemerintah menjadi korban utama dari seruan *good governance* ini, bahwa mereka adalah sasaran nomor satu untuk melakukan perbaikan-perbaikan. Badan-badan keuangan internasional mengambil prioritas untuk memperbaiki birokrasi pemerintahan di Dunia Ketiga dalam skema *good governance* mereka. Aktivitis dan kaum oposan dengan penuh semangat ikut juga dalam aktivitas ini dengan

menambahkan prinsip-prinsip kebebasan politik sebagai bagian yang tak terelakkan dari usaha perbaikan institusi negara. *Good governance* bahkan berhasil mendekatkan hubungan antara badan-badan keuangan multilateral dengan para aktivis politik, yang sebelumnya bersikap sinis pada hubungan antara pemerintah negara berkembang dengan badan-badan ini. Karena itu, muncullah sebuah sintesa antara tujuan ekonomi dengan politik.

Selain itu, dalam memahami perbedaan antara *governance* dan *government*, Schwab dan Kubler (2001) melihatnya dari 5 (lima) fitur dimensi berdasarkan pengamatan mereka terhadap interaksi pada sebuah rangkaian pengaturan kebijakan antara *governance* dan *government* sebagai berikut:

1. Dimensi aktor;
2. Dimensi fungsi;
3. Dimensi struktur;
4. Dimensi konvensi dari interaksi; dan
5. Dimensi distribusi dari kekuasaan.

Dari lima dimensi tersebut, kita bisa melihat perbedaan antara *governance* dengan *government*, yang bisa dilihat dari tabel yang dibuat oleh Schwab dan Kubler (2001) berikut ini.

<i>Government</i>	Dimensi	<i>Governance</i>
<ul style="list-style-type: none">• Peserta sangat terbatas jumlahnya.• Umumnya adalah lembaga-lembaga pemerintah	Aktor	<ul style="list-style-type: none">• Jumlah peserta yang besar.• Terdiri atas aktor publik dan privat

<ul style="list-style-type: none"> • Sedikit/jarangnya konsultasi • Tidak ada kerja sama dalam pembuatan/ pelaksanaan kebijakan • Isu kebijakan menjadi luas 	Fungsi	<ul style="list-style-type: none"> • Lebih banyak konsultasi • Adanya kemungkinan kerjasama dalam pembuatan/ pelaksanaan kebijakan • Isu kebijakan menjadi sempit
<ul style="list-style-type: none"> • Batas-batas yang tertutup • Batas berdasarkan kewilayahan (teritori) • Keanggotaan yang tidak sukarela 	Struktur	<ul style="list-style-type: none"> • Batas-batas yang sangat terbuka • Batas berdasarkan fungsi (fungsional) • Keanggotaan secara sukarela
<ul style="list-style-type: none"> • Kewenangan yang hierarkis, kepemimpinan yang terkunci • Interaksi yang saling berlawanan/hubungan yang cenderung konflik • Kontak-kontak informal • Kerahasiaan 	Konvensi dari interaksi	<ul style="list-style-type: none"> • Konsultasi horizontal, intermobilitas • Konsensus atas nilai-nilai teknokratis/ hubungan kerjasama • Kontak-kontak yang sangat informal • keterbukaan
<ul style="list-style-type: none"> • otonomi yang besar dari negara terhadap masyarakat (organisasi yang dikendalikan atau didominasi negara) • tidak ada akomodasi terhadap kepentingan masyarakat oleh negara • tidak adanya keseimbangan/ simbiosis antar-aktor. 	Distribusi dari kekuasaan	<ul style="list-style-type: none"> • otonomi yang rendah dari negara terhadap masyarakat (organisasi mandiri/ self-organizing) atau dominasi negara yang tersebar. • Kepentingan masyarakat diakomodasi oleh negara • Adanya keseimbangan atau simbiosis antar-aktor

Sumber: Schwab and Kubler, 2001.

Dari perbedaan tersebut, selanjutnya kita bisa memberikan pemahaman yang komprehensif tentang *good governance*. *Good governance* merupakan sebuah istilah yang tidak menentukan dalam literatur pembangunan untuk menggambarkan bagaimana institusi publik menjalankan urusan publik dan mengatur sumber daya publik agar bisa menjamin terciptanya realisasi akan hak-hak manusia.

Konsep *good governance* sering muncul sebagai model untuk membandingkan berbagai badan ekonomi atau politik yang tidak efektif dengan badan ekonomi dan politik yang bisa efektif dijalankan. Karena pemerintahan yang paling berhasil di dunia kontemporer adalah negara demokratis liberal yang terkonsentrasi di Eropa dan Amerika, yakni institusi negara yang sering menjadi standar perbandingan oleh institusi negara-negara yang lain. Karena istilah *good governance* bisa difokuskan pada satu bentuk pemerintahan, maka organisasi donor dan penguasa negara-negara berkembang sering kali fokus pada makna *good governance* untuk serangkaian syarat yang sesuai dengan agenda organisasi, sehingga hal itu akan membuat *good governance* dinyatakan banyak hal berbeda dalam banyak konteks yang berbeda.

Konteks yang berbeda ini merupakan pintu masuk untuk memahami *good governance* sesuai dengan konteksnya. Konteks ini tentu berkaitan dengan hubungan yang akan membuat *good governance* bisa dianalisis. Hubungan tersebut adalah antara:

1. Pemerintah dengan pasar
2. Pemerintah dengan warga negara

3. Pemerintah dengan sektor privat atau sukarelawan
4. Pejabat terpilih dan pejabat yang ditunjuk
5. Institusi daerah dengan penghuni daerah pedesaan dan perkotaan
6. Cabang legislator dengan eksekutif
7. Antara negara-bangsa dan berbagai institusi.

Dengan beragam jenis perbandingan yang mengandung analisis terhadap *governance* dalam diskusi yang skolastik dan praktis bisa menghasilkan makna *good governance* yang sangat bervariasi dari praktisi yang satu ke praktisi yang lain.

Tiga institusi bisa direformasi untuk bisa menghasilkan *good governance*: negara, sektor privat dan masyarakat madani. Namun, di antara berbagai budaya, kebutuhan dan tuntutan akan reformasi bisa sangat bervariasi, dan hal itu tergantung pada prioritas dari masyarakat di negara tersebut. Banyak negara yang melakukan gerakan untuk meletakkan penekanan pada beragam jenis reformasi pemerintahan. Setiap gerakan reformasi membentuk kriteria bagi apa yang mereka anggap sebagai *good governance* berdasarkan pada kebutuhan dan agenda mereka masing-masing.

Stoker (1998) mengemukakan 5 (lima) proposisi mengenai *governance*, sebagai berikut:

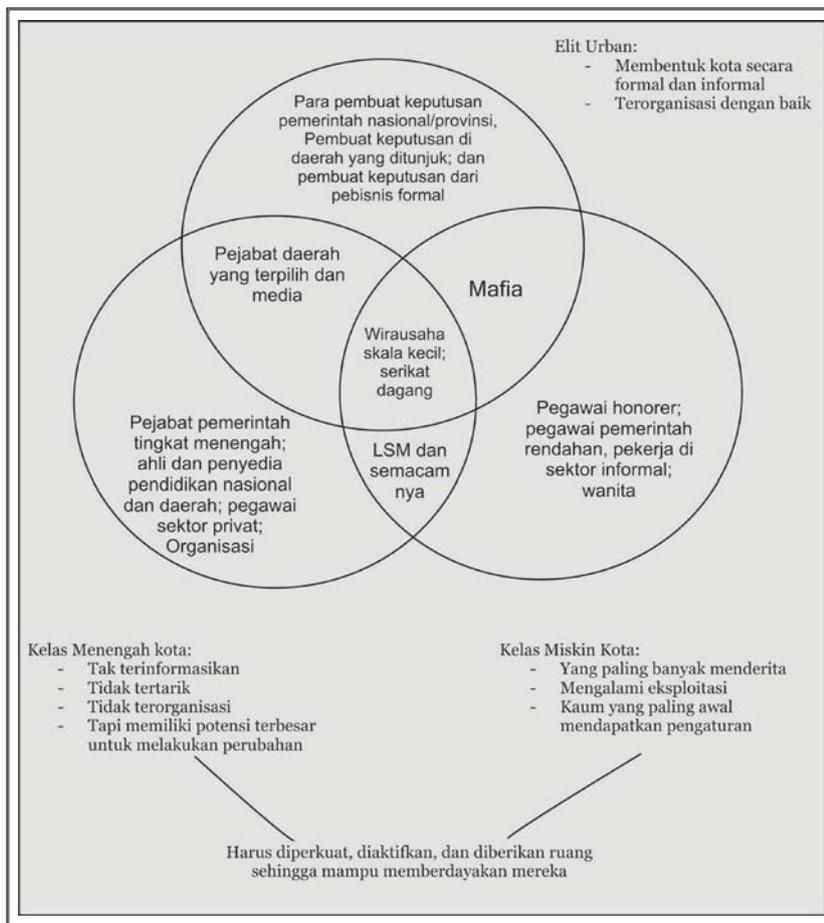
1. *Governance* merujuk kepada institusi dan aktor yang tidak hanya pemerintah
2. *Governance* mengidentifikasi kaburnya batas-batas dan tanggungjawab dalam mengatasi isu sosial dan ekonomi

3. *Governance* mengidentifikasi adanya ketergantungan dalam hubungan antara institusi yang terlibat dalam aksi kolektif
4. *Governance* adalah mengenai *self-governing* yang otonom dari aktor-aktor
5. *Governance* menyadari untuk memperbaiki sesuatu tidak perlu bergantung kepada kekuasaan pemerintah melalui perintah dan kewenangannya

Namun, yang menjadi perhatian kita sekarang adalah adanya dimensi aktor dari *governance* yang akan mewujudkan *good governance*, di mana aktor *government* tercakup di dalamnya, karena memang aktor *government* merupakan salah satu aktor dari *governance* itu sendiri. Aktor ini sangat luas cakupannya, misalnya dalam tingkatan nasional, selain aktor-aktor yang sudah familiar, juga ada media, lembaga bantuan internasional, perusahaan multinasional, dan seterusnya yang memainkan peran dalam pembuatan keputusan atau dalam memengaruhi setiap proses pembuatan keputusan. Semua aktor selain pemerintah dan militer dikelompokkan bersama sebagai bagian dari masyarakat madani atau *civil society*. Sedangkan struktur pemerintahan formal adalah mereka yang dengannya berbagai keputusan dibuat dan diimplementasikan. Pada tingkatan nasional, mungkin ada juga yang dinamakan struktur pembuatan keputusan informal, seperti kabinet bayangan atau penasihat informal. Di daerah perkotaan, bahkan sindikat kejahatan terorganisir bisa juga dimasukkan sebagai kelompok yang bisa mempengaruhi penciptaan keputusan. Penciptaan keputusan in-

formal sering kali menghasilkan praktik-praktik korup atau mengarah pada praktik-praktik korup.

Untuk lebih jelasnya tentang aktor-aktor yang saling berkelindan dalam daerah perkotaan atau urban adalah bisa dilihat dari bagan berikut ini:



Bagan tentang aktor-aktor yang ada di daerah

Perkotaan atau urban

Sumber: UNESCAP

Untuk mencapai *good governance*, elemen-elemen negara yang meliputi eksekutif (pemerintah), legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) maupun lembaga peradilan (yudikatif) harus berfungsi optimal dan efektif. Masyarakat sipil harus mampu menjalankan peranannya sebagai penyalur aspirasi rakyat dan *public watchdog*. Sektor swasta harus diberikan jaminan bahwa kegiatan ekonomi dapat berjalan dengan baik, dan menaati norma-norma sosial serta aturan hukum.

Dengan demikian, *good governance* mensyaratkan lima hal, sebagai berikut:

1. Lembaga perwakilan yang mampu menjalankan fungsi kontrol dan penyalur aspirasi rakyat yang efektif (*effective representative system*). Fungsi kontrol yang optimal terhadap penggunaan kekuasaan negara dan keberadaan wakil rakyat yang aspiratif akan sangat menentukan penyelenggaraan pemerintah yang efisien, tidak korup dan selalu berorientasi pada aspirasi rakyat (yang diwakilinya).
2. Pengadilan yang independen (*judicial independence*). Pengadilan yang independen (mandiri, bersih dan profesional) merupakan komponen strategis dari sistem penegakan hukum dan rumah keadilan bagi korban ketidakadilan untuk mendapatkan pemulihan hak yang terlanggar.
3. Aparatur pemerintah (birokrasi) yang memiliki integritas yang kokoh dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat (*strong, reliable and responsive bureaucracy*).

4. Masyarakat sipil yang kuat sehingga mampu melaksanakan fungsi kontrol publik (*strong and participatory civil society*).
5. Desentralisasi dan lembaga perwakilan di daerah yang kuat (*democratic decentralization*). Kebijakan lokal sebagai konsekuensi dari desentralisasi dan atau otonomi daerah diasumsikan akan lebih mudah menyerap aspirasi serta kebutuhan masyarakat lokal dibandingkan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Secara teori, karena demi kebijaksanaan publik, maka produk desentralisasi akan lebih partisipatoris dan aspiratif.

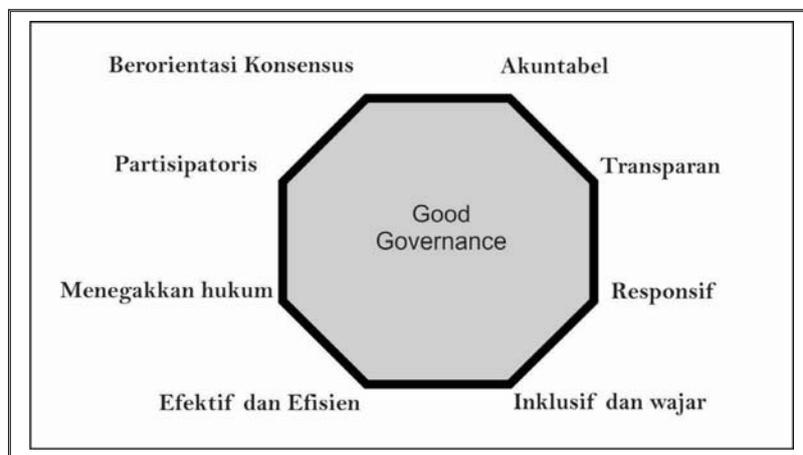
Dengan kelima hal ini, maka relasi, komunikasi, dan interaksi antara pemerintah dan rakyat, organisasi dengan pegawai atau staf, pemerintah daerah dengan rakyat di daerah, dan komponen atau aktor yang lain akan terjadi dengan baik, sehingga masing-masing memiliki batas dan standar kewenangan yang jelas sehingga mampu memberikan kesejahteraan dan kemakmuran bagi semua. Inilah yang diharapkan dari adanya *good governance*, sehingga proyek otonomi daerah sebagai wujud desentralisasi akan berjalan sebagaimana mestinya.

B. KARAKTERISTIK *GOOD GOVERNANCE*

Good governance memiliki beberapa karakteristik utama yang akan menjadikan sebuah organisasi pemerintahan bisa berjalan dengan efektif dan efisien yang mampu mengantarkan kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakat yang dipimpinnya. Jika sebuah pemerintahan memiliki

beberapa karakteristik utama ini, maka bisa dijamin bahwa praktik korupsi akan menjadi berkurang dan bahkan bisa menghilang, pandangan terhadap yang minoritas dan lemah akan meningkat dan positif sehingga mereka akan dilindungi dan dibantu, dan suara-suara yang paling rawan di masyarakat akan didengar dan dijadikan bahan untuk mengambil keputusan. Pemerintahan yang memiliki berbagai karakteristik ini tentu akan responsif terhadap kebutuhan masyarakat di masa sekarang dan masa depan.

Berbagai karakteristik tersebut di antaranya adalah partisipatoris, akuntabel, transparan, menegakkan hukum, responsif, efektif dan efisien, berorientasikan konsensus, dan bersifat adil dan inklusif. Mengenai karakteristik-karakteristik *good governance* ini, bisa dibagikan dalam gambar berikut:



Sumber: UNESCAP

1. Partisipatoris

Partisipasi merupakan kunci utama dari *good governance*. Partisipasi bisa secara langsung maupun melalui institusi atau dewan perwakilan yang sah.

Gaventa dan Valderama (1999) mengkategorisasikan tiga tradisi partisipasi, terutama bila dikaitkan dengan praksis pembangunan masyarakat yang demokratis, yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga.

Dalam proses politik yang demokratis, partisipasi politik melibatkan interaksi perseorangan atau organisasi, biasanya partai politik, dengan negara. Karena itu partisipasi politik seringkali dihubungkan dengan demokrasi politik, perwakilan, dan partisipasi tak langsung. Partisipasi politik diungkapkan dalam tindakan individu atau kelompok terorganisasi untuk melakukan pemungutan suara, kampanye, protes, untuk memengaruhi wakil-wakil pemerintah. Dengan demikian, partisipasi politik lebih berorientasi pada memengaruhi dan mendudukkan wakil-wakil rakyat dalam lembaga pemerintahan dibanding partisipasi aktif dan langsung dalam proses-proses pemerintahanan itu sendiri.

Di samping tradisi partisipasi politik, terutama sejak 1970-an, telah berkembang konsep partisipasi yang berorientasi pada perencanaan dan implementasi pembangunan, dan itu masuk ke dalam partisipasi sosial. Dalam konteks pembangunan, Stiefel dan Wolfe (1994) mengartikan partisipasi sosial sebagai: "Upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya dan

lembaga pengatur dalam keadaan sosial tertentu oleh pelbagai kelompok dan gerakan yang sampai sekarang dikesampingkan dalam fungsi pengawasan.

Dalam pengertian ini, partisipasi ditempatkan di luar negara atau lembaga-lembaga formal pemerintahan. Partisipasi ditempatkan sebagai keterlibatan masyarakat atau partisipasi warga, terutama yang dipandang sebagai penerima atau *beneficiary* pembangunan, dalam konsultasi atau pengambilan keputusan di semua tahapan siklus proyek pembangunan. Diskusi yang lebih luas mengenai partisipasi telah menempatkan partisipasi warga, baik sebagai konsep maupun praktek yang niscaya. Berbeda dengan partisipasi politik yang lebih menekankan representasi dan partisipasi sosial yang menempatkan partisipasi di luar lembaga pemerintahan, partisipasi warga menekankan pada partisipasi langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan.

Agar bisa mewujudkan partisipasi ini dengan baik, maka pemerintah harus menggunakan paradigma pemerintahan terbuka agar partisipasi warga masyarakat secara keseluruhan bisa diterima dan diserap serta diakomodasi dengan baik. Pemerintahan terbuka di sini adalah pemerintahan yang dijalankan secara partisipatif, transparan, bertanggung jawab, dan selalu berdasarkan pada semua aturan hukum yang berlaku. Pengertian ini kurang lebih sama dengan pengertian yang digunakan Bank Dunia dalam kampanyenya tentang pemerintahan yang baik dan bersih atau *good and clean governance*.

Sistem pemerintahan terbuka harus memenuhi syarat-syarat penting berikut: *pertama*, Pemerintah harus bisa menjamin partisipasi aktif rakyat dalam setiap proses pengambilan keputusan pemerintah. Misalnya dalam penyusunan anggaran negara, rakyat harus aktif terlibat di dalam proses penentuan perencanaannya dengan ikut menentukan sektor mana yang harus diprioritaskan dan harus dibiayai oleh pemerintah dan mana yang diserahkan kepada masyarakat. Rakyat juga berpartisipasi dalam pelaksanaannya dengan melakukan pemantauan dan kontrol. *Kedua*, pemerintah harus memberikan tempat kepada rakyat untuk praktek langsung dalam menjalankan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan untuk membaca data, berdiskusi dan membentuk komisi-komisi kontrol. Ringkasnya memberikan semua hal yang diperlukan untuk mengambil keputusan. *Ketiga*, pengorganisasian rakyat oleh rakyat sendiri, dalam mana rakyat mengatur kehidupannya dan menggunakan dengan baik kedaulatan yang dimilikinya. Pengalaman ini sangat penting sebagai sarana rakyat untuk memajukan kehidupan dan mewujudkan kekuasaan atas dirinya sendiri. Misalnya di tingkat desa, rakyat berorganisasi yang aktif melakukan kegiatan untuk kepentingan bersama, seperti mengelola saluran irigasi, sekolah, sistem transportasi, dan seterusnya. Ketiga hal inilah yang menjadi paradigma demokrasi partisipatoris.

Demokrasi partisipatoris adalah demokrasi di mana rakyat berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan keputusan (Jim Ife, 1995: 75). Ide dasar dari demokrasi

partisipatoris adalah bagaimana kekuasaan politik dikembalikan lagi kepada seluruh rakyat. Rakyat, tidak tergantung kepada pendidikan, keturunan, agama, jenis kelamin, ataupun harta kekayaan yang dimilikinya, selayaknya ikut serta dalam pengambilan keputusan yang penting bagi dirinya. Melalui proses ini maka partisipasi warga dapat diperluas dan diperdalam sebagai bagian dari pendalaman demokrasi.

Sedangkan dalam konteks tata pemerintahan (*governance*), partisipasi warga seringkali dihubungkan dengan manajemen atau model pemerintahan. M. Gottdiener (1987) menghubungkan partisipasi dengan sistem tata pemerintahan yang berpusat pada rakyat (*society center*) sebagai lawan dari tata pemerintahan yang berorientasi pada prinsip-prinsip manajemen (*state managerialism*) (M. Gottdiener, 1987).

Tata pemerintahan yang berpusat pada rakyat merupakan pilihan yang harus ditempuh untuk menjamin keberlanjutan demokrasi, pembangunan, dan keadilan sosial. Pilihan ini di satu sisi mengandung konsekuensi bahwa partisipasi masyarakat harus semakin menguat. Sementara di sisi yang lain, pemerintah harus mengambil peran sebagai fasilitator dalam menegosiasikan berbagai kepentingan masyarakat yang berbeda atau saling bertentangan.

Jadi, jelas bahwa partisipasi di sini adalah karakteristik tata pemerintahan (*governance*) yang sangat penting peranannya dalam upaya menciptakan *good governance*. Dalam partisipasi ini, akan muncul upaya dan proses belajar bersama, melakukan komunikasi yang seimbang dalam

membahas persoalan publik, menjadikan kesepakatan warga sebagai sumber utama dalam pengambilan keputusan di tingkat politik formal, dan memberikan ruang yang cukup bagi rakyat untuk mengontrol keputusan publik agar dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, dalam tata pemerintahan yang berpusat pada rakyat atau tata pemerintahan partisipatif, kebijakan ditempatkan sebagai proses sosial politik tempat warga menegosiasikan alokasi barang dan anggaran publik. Kebijakan bukan persoalan teknis yang dapat diselesaikan secara teknokratis oleh kelompok orang yang dipercaya untuk merumuskan itu (biasanya politisi, birokrat, atau akademisi).

2. Akuntabel

Akuntabilitas adalah syarat kunci bagi terciptanya *good governance*. Tidak hanya institusi pemerintah saja, tapi juga sektor privat dan organisasi masyarakat madani juga harus akuntabel atau dapat mempertanggungjawabkan segala kebijakannya kepada publik dan kepada *stakeholder* institusional mereka. Siapa yang bertanggung jawab itu bervariasi, tergantung pada apakah keputusan atau aksi-aksi yang diambil tersebut adalah internal atau eksternal dari sebuah organisasi atau institusi. Pada umumnya, sebuah organisasi atau institusi bertanggung jawab terhadap mereka yang akan dipengaruhi oleh keputusan atau aksi-aksinya. Akuntabilitas tidak bisa dipaksakan tanpa ada transparansi dan penegakan hukum.

Tapi, agar bisa memberikan pedoman dalam penyusunan dan implementasi mekanisme pertanggungjawaban, menjadi penting untuk mendefinisikan apa sesungguhnya makna pertanggungjawaban atau akuntabilitas itu. Klarifikasi konseptual ini sangatlah penting dan mendesak dilakukan, apalagi di Indonesia ini yang memiliki warisan sistem pertanggungjawaban yang sangat terbatas dari pemerintahan otoriter sebelumnya baik di dalam lingkup pemerintah pada berbagai strata, sampai ke pusat. Gagasan lama mengenai makna pertanggungjawaban dan penerapannya yang sesungguhnya tidak dapat hilang begitu saja hanya karena diberlakukannya peraturan perundangan yang baru. Definisi baru pertanggungjawaban perlu ditetapkan, disebarluaskan dan selanjutnya perlu dilakukan upaya-upaya untuk menerapkannya agar bisa terjadi proses internalisasi makna dan pemahaman pertanggungjawaban yang sebenarnya di setiap sendi organisasi pemerintah.

Karena itu, untuk mengatasi masalah ini, maka klarifikasi konseptual harus dipandang sebagai suatu masalah akademik, sehingga akan dianalisis dan dicarikan pembenarannya secara akademis. Ini merupakan dasar dari penyusunan langkah-langkah pertanggungjawaban praktis dan dalam melihat berbagai pengalaman empiris sehingga makna dan pemahaman akan pertanggungjawaban ini menjadi sesuatu yang sangat dipentingkan dan disadari dengan sepenuh hati dalam diri aparat pemerintah dan mereka yang berada di organisasi atau institusi yang lain.

Sejumlah definisi mengenai pertanggungjawaban menunjuk pada adanya “harapan” bahwa pejabat pemerintah akan mempertanggungjawabkan tindakan mereka. Karena dalam bentuk harapan, maka itu berarti mereka tidak wajib mempertanggungjawabkan tindakan mereka. Jadi, definisi pertanggungjawaban ini kemudian harus dielaborasi lagi dan kemudian dipaksa-tanamkan ke dalam setiap diri aparat dan pejabat yang ingin mau menjabat suatu jabatan di pemerintahan atau dalam institusi atau organisasi sehingga kepemimpinannya akan menjadi akuntabel dan mampu memberikan kesejahteraan kepada rakyat.

Menurut Sjahrudin Rasul (2003), akuntabilitas secara sempit adalah kemampuan untuk memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan “seseorang” atau “sekelompok orang” terhadap masyarakat secara luas atau dalam suatu organisasi. Dalam konteks institusi pemerintah, “seseorang” tersebut adalah pimpinan instansi pemerintah sebagai penerima amanat yang harus memberikan pertanggungjawaban atas pelaksanaan amanat tersebut kepada masyarakat atau publik sebagai pemberi amanat.

J.B. Gharthey (1987) menyatakan bahwa akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban atas pertanyaan yang berhubungan dengan *stewardship* yaitu apa, mengapa, siapa, ke mana, yang mana, dan bagaimana suatu pertanggungjawaban harus dilaksanakan.

Sedangkan Ledvina V. Carino (1991) mengatakan bahwa akuntabilitas merupakan suatu evolusi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh seorang petugas baik yang masih

berada pada jalur otoritasnya atau sudah keluar jauh dari tanggung jawab dan kewenangannya. Setiap orang harus benar-benar menyadari bahwa setiap tindakannya bukan hanya akan memberi pengaruh pada dirinya sendiri saja. Akan tetapi, ia harus menyadari bahwa tindakannya juga akan membawa dampak yang tidak kecil pada orang lain. Dengan demikian, dalam setiap tingkah lakunya seorang pejabat pemerintah harus memperhatikan lingkungannya.

Dari beberapa definisi di atas, bisa dinyatakan bahwa akuntabilitas adalah perwujudan pertanggungjawaban seseorang atau unit organisasi, dalam mengelola sumber daya yang telah diberikan dan dikuasai, dalam rangka pencapaian tujuan, melalui suatu media berupa laporan akuntabilitas kinerja secara periodik. Sumber daya dalam hal ini merupakan sarana pendukung yang diberikan kepada seseorang atau unit organisasi dalam rangka memperlancar pelaksanaan tugas yang telah dibebankan kepadanya. Wujud dari sumber daya tersebut pada umumnya berupa sumber daya manusia, dana, sarana prasarana, dan metode kerja. Sedangkan pengertian sumber daya dalam konteks negara dapat berupa aparatur pemerintah, sumber daya alam, peralatan, uang, dan kekuasaan hukum dan politik.

Akuntabilitas juga bisa dinyatakan sebagai kewajiban untuk menjawab dan menjelaskan kinerja dari tindakan seseorang atau badan kepada pihak-pihak yang memiliki hak untuk meminta jawaban atau keterangan dari orang atau badan yang telah diberikan wewenang untuk mengelola sumber daya tertentu. Dalam konteks ini, pengertian

akuntabilitas dilihat dari sudut pandang pengendalian dan tolok ukur pengukuran kinerja atau pertanggungjawaban terhadap segala tindakan mereka. Tolok ukur ini bisa dinilai dari manajerial alternatif sehingga kinerja dan tindakan mereka bisa terevaluasi. Namun, menurut Uhr (1993), pertanggungjawaban tersebut hanyalah pada atasan atau institusi lain secara berjenjang, hierarkis dan birokratis, yang mungkin pada akhirnya pertanggungjawaban itu disampaikan ke forum legislatif.

Pada dasarnya, bentuk pertanggungjawaban manajerial ini lebih menitikberatkan pada peningkatan kinerja daripada instruksi operasi secara terperinci dan gamblang. Karena itulah, meski model pertanggungjawaban ini diumumkan dan dibuat aturannya, namun nyatanya bentuk pertanggungjawaban ini tidak dipraktikkan secara sepenuh hati sehingga pada akhirnya lebih banyak terlihat sebagai slogan politis yang ujung-ujungnya adalah pencitraan dan bertahannya kekuasaan yang dijabatnya.

Undang-undang No. 28 Tahun 1999 pada prinsipnya mendefinisikan pertanggungjawaban sebagai definisi yang berangkat dari definisi manajerial dan keharusan untuk mempertanggungjawabkan segala tindakan dan hasil kegiatan tersebut kepada masyarakat. Selain itu, undang-undang ini juga menitikberatkan pada perlunya transparansi dan keharusan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mendapatkan informasi mengenai pemerintahan. Dengan demikian, bentuk pertanggungjawaban yang dimaksud adalah suatu mode pertanggungjawaban secara hierarkis dan bi-

rokrasi (Uhr, 1993). Mereka yang memegang kekuasaan hukum pemerintah perlu didorong untuk ikut bertanggung jawab terhadap publik atas tindakannya. Rakyat, melalui lembaga legislatif telah menempatkan kepercayaan pada pejabat tersebut untuk melakukan tanggung jawabnya sesuai kepentingan rakyat. Sebaliknya, para pejabat ini diwajibkan untuk melaporkan dan memberikan alasan terhadap setiap kebijakan dan operasionalisasi kegiatan.

Dalam pengertian pertanggungjawaban yang seperti itu, akuntabilitas mempunyai makna sebagai suatu kewajiban pejabat pemerintah kepada rakyat di mana publik mempunyai hak untuk melakukan suatu koreksi atas tindakan-tindakan yang diambil oleh penguasa. Dengan kata lain, selain memberikan pertanggungjawaban, para pejabat juga harus dimintai tanggung jawabnya sehingga pejabat ini bisa dievaluasi dan dinilai apakah sudah akuntabel atau tidak.

Menurut Sirajuddin H. Saleh dan Iqbal, akuntabilitas sebenarnya merupakan sisi sikap dan watak kehidupan manusia yang meliputi: akuntabilitas internal dan eksternal, dan kedua hal ini dengan demikian adalah bentuk-bentuk akuntabilitas itu sendiri. Dari sisi internal seseorang, akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban orang tersebut kepada Tuhannya. Akuntabilitas yang demikian ini meliputi pertanggungjawaban diri sendiri mengenai segala sesuatu yang dijalankannya yang hanya diketahui dan dipahami oleh dia sendiri. Oleh karena itu, akuntabilitas internal ini disebut juga sebagai akuntabilitas spiritual.

Ledvina V. Carino (1991) juga mengatakan bahwa dengan disadarinya akuntabilitas spiritual ini, maka pengertian *accountable* atau tidaknya seseorang bukan hanya dikarenakan dia tidak sensitif terhadap lingkungannya. Akan tetapi, lebih jauh dari itu, yakni seperti adanya perasaan malu atas warna kulitnya, tidak bangga menjadi bagian dari suatu bangsa, kurang nasionalis, dan sebagainya. Karena itulah, akuntabilitas jenis ini sangat sulit untuk diukur karena tidak adanya indikator yang jelas dan diterima oleh semua orang serta tidak ada yang melakukan pengecekan, pengevaluasian, dan pemantauan baik sejak tahap proses sampai dengan tahap pertanggungjawaban kegiatan itu sendiri.

Semua tindakan akuntabilitas spiritual didasarkan pada hubungan seseorang tersebut dengan Tuhan. Namun, apabila benar-benar dilaksanakan dengan penuh iman dan takwa, kesadaran akan akuntabilitas spiritual ini akan memberikan pengaruh yang sangat besar pada pencapaian kinerja orang tersebut. Itulah sebabnya mengapa seseorang dapat melaksanakan pekerjaan dengan hasil yang berbeda dengan orang lain, atau mengapa suatu instansi dengan instansi yang lainnya dapat menghasilkan kuantitas dan kualitas yang berbeda terhadap suatu pekerjaan yang sama.

Sedangkan akuntabilitas eksternal adalah akuntabilitas seseorang terhadap lingkungannya baik lingkungan formal (atasan-bawahan) maupun lingkungan masyarakat. Kegagalan seseorang untuk memenuhi akuntabilitas eksternal mengakibatkan pemborosan waktu, pemborosan sumber dana dan sumber-sumber daya yang lain, penyimpangan

kewenangan, dan menurunnya kepercayaan masyarakat kepadanya. Akuntabilitas eksternal lebih mudah diukur mengingat norma dan standar yang tersedia memang sudah jelas. Kontrol dan penilaian dari pihak eksternal sudah ada dalam mekanisme yang terbentuk dalam suatu sistem dan prosedur kerja. Nah, akuntabilitas eksternal inilah yang sering kali dijadikan patokan dari adanya *good governance* dalam suatu pemerintahan.

Dengan demikian, dalam tataran aplikasinya, akuntabilitas eksternal ini tentu bisa dibagi menjadi dua lagi, yaitu akuntabilitas eksternal terhadap sisi internalnya sendiri dan akuntabilitas eksternal terhadap sisi eksternalnya. Terhadap sisi internalnya sendiri, akuntabilitas eksternal ini dijalankan terhadap atasannya dan kepada pihak yang mengontrol atau mengawasinya. Karena itu, diperlukan komitmen dari seluruh staf, pegawai, dan pejabat untuk memenuhi kriteria pengetahuan dan keahlian dalam pelaksanaan tugas-tugasnya sesuai dengan posisinya masing-masing.

Sedangkan terhadap sisi eksternalnya, akuntabilitas eksternal harus mampu menjawab setiap pertanyaan yang berhubungan dengan capaian kinerja atas pelaksanaan tugas dan wewenang. Untuk itu, selain kebutuhan akan pengetahuan dan keahlian seperti yang disebutkan sebelumnya, juga dibutuhkan komitmen untuk melaksanakan kebijakan dan program-program yang telah dijanjikan/dipersyaratkan sebelum dia memangku jabatan tersebut.

Dengan demikian, agar pejabat atau pemerintah itu bisa akuntabel, maka mereka harus melakukan restrukturisasi dan

refungsionalisasi terhadap lingkungan strategis organisasi. Dalam hal ini, keberadaan organisasi sebenarnya telah diatur secara jelas melalui Kepmen PAN No. 21 Tahun 1990 di dalam duabelas prinsip dan pernyataan Meneg PAN yang juga memperkenalkan gagasan dan prinsip-prinsip baru. Kita dapat menemukan prinsip-prinsip penting seperti:

1. Ramping struktur dan akan kaya fungsi
2. Deregulasi dan debirokrasi
3. Swastanisasi partisipasi masyarakat
4. Suatu proses pemberian penghargaan dan insentif untuk berprestasi.

Jadi, sebenarnya landasan kebijakan dalam penyusunan visi dan misi organisasi telah sesuai dan mengikuti pola perubahan berbagai kebutuhan masyarakat. Permasalahannya, bagaimana landasan kebijakan yang baik dapat dioperasionalkan secara jujur dan benar tanpa ada konflik kepentingan dari para pelaku dan pelaksana kebijakan. Berapapun resiko yang dipertimbangkan untuk melaksanakan visi dan misi organisasi, sekalipun perlu mengubah bentuk dan struktur organisasi, tetap harus memperhitungkan tentang asas biaya dan manfaat bagi kepentingan pemerintah daerah itu sendiri dan masyarakatnya.

Jika setiap pemberdayaan organisasi baru yang dibentuk oleh pemerintah daerah mengarah kepada upaya 'melayani' masyarakat, tentunya tidak ada jalan bagi legislatif untuk mencari-cari permasalahan misalkan memutus jabatan Bupati/Walikota ditengah jalan. Karena visi dan misi yang diemban adalah sama, yaitu bagaimana melayani masyarakat

dan rakyatnya, yang dalam hal ini baik sebagai klien maupun sebagai konstituennya. Hal inilah yang menjadi karakteristik pemerintah yang baik dan akuntabel, yang menjadi dambaan dari siapa pun warga negara yang ingin melihat kehidupannya makmur dan sentosa.

3. Transparansi

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Transparansi berarti adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran, dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik (Meuthia, 2000: 151).

Prinsip transparansi ini memiliki dua aspek, yaitu: *pertama*, komunikasi publik oleh pemerintah, dan *kedua*, hak masyarakat terhadap akses informasi (Meuthia, 2000: 60). Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Dengan demikian, manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi.

Komunikasi publik menuntut usaha yang tegas dan lugas dari pemerintah untuk membuka dan menyebarkan informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang antara kebutuhan akan kerahasiaan lembaga

maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Karena pemerintahan menghasilkan data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas informasi profesional, bukan untuk membuat dalih atas keputusan pemerintah, tetapi untuk menyebarluaskan keputusan-keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan alasan dari setiap kebijakan tersebut.

Karena itu, transparansi dibangun atas dasar arus informasi yang bebas. Karena itu, seluruh proses pemerintahan, lembaga-lembaga, dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan, dan informasi yang tersedia harus memadai agar dapat dimengerti dan dipantau. Dengan demikian, transparansi ini merupakan salah satu bentuk dari keterbukaan terhadap rakyat atau *public disclosure*.

Keterbukaan pada rakyat terakomodasi dalam asas pertanggungjawaban dalam Undang-undang No. 22 dan No. 28 Tahun 1999. Pada Undang-undang No. 22 lebih spesifik dan menyebutkan dua ukuran keterbukaan untuk pemerintah daerah, yaitu Pasal 45 ayat 1, “Kepala Pemerintah Daerah harus menyajikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD untuk masalah-masalah tertentu atas permintaan DPRD”. Selanjutnya Pasal 46 ayat 1 lebih lanjut menunjukkan bahwa dua bentuk laporan tersebut diperlukan: *pertama*, untuk kebijakan-kebijakan pemerintah atau kinerja pemerintah, dan yang *kedua*, untuk pertanggungjawaban keuangan. Sedangkan Undang-undang No. 28 menegaskan hak masyarakat untuk memperoleh informasi mengenai

pemerintahan, suatu hak yang tidak ada di bawah rezim politik lama.

Dengan dukungan yuridis tersebut, pada hakikatnya terdapat tiga bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada lembaga legislatif, yaitu: *pertama*, pertanggungjawaban tahunan yang lebih bersifat *progress report* atas kebijakan dan pelaksanaan anggaran pembangunan daerah, dan *kedua*, laporan akhir masa jabatan dan laporan atas permasalahan khusus.

Namun, ada sedikit yang kurang dalam hal ini, yaitu tentang mekanisme keterbukaan pada rakyat yang memang belum diatur secara detail, terutama belum adanya persamaan persepsi tentang bentuk laporan pertanggungjawaban yang dimaksud, antara lain hal-hal yang perlu diungkapkan kepada publik. Namun dari ikhtisar tentang keharusan pimpinan daerah mempertanggungjawabkan segala tindakan mereka baik kinerja maupun keuangan seperti yang termaktub dalam pasal-pasal di atas, sudah menjadi sebuah keharusan bahwa Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang akuntabilitas kinerja dapat menjadi rujukan pelaksanaan keterbukaan pada rakyat tentang apa-apa yang harus dilaksanakan dan akan dilaksanakan, serta dipertanggungjawabkan.

Inpres No. 7 Tahun 1999 dapat dipergunakan sebagai acuan muara dari tindakan-tindakan yang diambil oleh pejabat pemerintah, dan hal itu dapat dilihat dari keharusan dan perlunya institusi pemerintah menyusun kinerja. Penegasan ini dapat dilihat melalui keharusan instansi pemerintah khususnya pejabat eselon II untuk menyusun visi, misi, dan

tujuan organisasi dan memprogram setiap kegiatan sebagai suatu *strategic management process* di sektor publik yang memperhatikan dan mempertimbangkan segala aspek, baik kondisi internal maupun kondisi eksternal termasuk masyarakat sebagai *stakeholders*-nya.

Peran media juga sangat penting bagi transparansi pemerintah, baik sebagai sebuah kesempatan untuk berkomunikasi pada publik maupun menjelaskan berbagai informasi yang relevan. Selain itu, media juga berperan sebagai “*watchdog*” atas berbagai aksi pemerintah dan perilaku menyimpang dari para aparat birokrasi. Jelas, media tidak akan dapat melakukan tugas ini tanpa adanya kebebasan pers, bebas dari intervensi pemerintah, maupun pengaruh kepentingan bisnis.

Karena itu, menjadi sebuah keniscayaan jika keterbukaan membawa konsekuensi adanya kontrol yang berlebih-lebihan dari masyarakat dan bahkan oleh media massa. Karena itu, kewajiban akan keterbukaan harus diimbangi dengan nilai pembatasan, yang mencakup kriteria yang jelas dari para aparat publik tentang jenis informasi apa saja yang mereka berikan dan pada siapa informasi tersebut diberikan. Selain itu, pemerintah juga tidak boleh anti-kritik dan menjadikan kritik tersebut sebagai pelecut untuk semakin meningkatkan semangat pengabdian kepada masyarakat. Jangan malah sebaliknya, memasang badan demi mementingkan kepentingan pribadi dan kelompoknya, atau bahkan melakukan represivitas terhadap kebebasan pers dan membungkam mulut rakyat dengan tindakan yang

mencerminkan otoritarianisme dan fasisme, sehingga akan semakin memundurkan atau bahkan mematikan proses demokrasi yang tengah berjalan.

Jadi, setiap pihak baik dari pemerintah, LSM, media, dan rakyat harus bertindak dengan otak dan pengetahuan, bukannya dengan kekuasaan, kekuatan, dan emosi. Karena itu, benarlah ungkapan bahwa pengetahuan adalah organ penglihatan yang sejati, dan bukannya mata. Hal ini sangat identik dengan apa yang diungkapkan oleh Francis Bacon bahwa “pengetahuan adalah kekuatan” dan Dwight Schrute bahwa “informasi adalah kekuatan”. Jika asumsi demokratis menyatakan bahwa otoritas terletak di tengah rakyat, maka sumber pengetahuan seharusnya berada di tangan rakyat pula. Pada saat warga negara tidak memiliki cukup pengetahuan, maka lantak kedaulatan akan terlepas dari tangan rakyat dan jatuh pada kelompok elit oligarki (Agus Pramusinto, 2006: 4).

Selanjutnya Agus menyatakan bahwa biasanya dikatakan dalam dunia demokrasi bahwa publik memiliki hak untuk tahu. Namun, pertanyaan mendasar yang juga mengemuka adalah: Apakah publik sudah memiliki hak itu? Jika jawabannya ya, maka bagaimana hak itu diakui, dilindungi, dan diberikan? Pertanyaan ini kembali menuai perdebatan. James Madison, salah satu pendiri Konstitusi Amerika, seperti yang dikutip Agus, menyatakan bahwa pemerintahan populer tanpa informasi yang populer atau alat untuk memberikan informasi tersebut hanyalah sebuah perjalanan panjang ke arah tragedi atau pembadutan atau keduanya. Pengetahuan akan selalu mengakui

pengabaian tersebut; dan rakyat yang ingin diri mereka teratur, atau mengatur diri mereka sendiri demi kepentingan mereka sendiri, harus memperlengkapi diri mereka dengan kekuatan yang bersumber dari pengetahuan (Agus Pramusinto, 2006: 4).

Karena itu, sudah jelas bahwa pengetahuan adalah prasyarat mutlak bagi setiap pihak untuk tahu apa yang dikerjakan oleh pimpinannya, pemerintahnya, atasannya, atau bahkan berhak tahu apa yang harus dikerjakan oleh dirinya sendiri. Tanpa adanya pengetahuan tentu akan ada banyak kekurangtahuan, kekurangpahaman, dan akan terjadi kesalahpahaman akan berbagai kebijakan, keputusan, dan proses yang tengah dan akan berlangsung. Nah, keterbukaan dan transparansi adalah sebuah proses yang membutuhkan pengetahuan untuk bisa dijalankan secara maksimal, dan ini tidak hanya persoalan hak dan kewajiban saja. Jika hanya berhenti pada hak dan kewajiban tanpa ada sikap analitis dan kritis terhadap hak dan kewajiban tersebut, maka yang ada hanyalah sebuah proses yang berjalan apa adanya tanpa ada evaluasi, perhitungan, perencanaan, dan pemeriksaan yang akan menjadi sangat berguna bagi keberhasilan dan kesuksesan di masa depan.

Dalam dokumen kebijakan utama ADB, dinyatakan bahwa akses untuk mendapatkan informasi yang akurat pada saat yang benar tentang kebijakan ekonomi dan pemerintahan bisa menjadi vital bagi pembuatan kebijakan sektor privat. Transparansi dibutuhkan sehingga warga negara mendapatkan akses terhadap informasi tentang apa yang telah terjadi, apa yang sedang terjadi, dan apa

yang akan dilakukan oleh pemerintah atau pejabat sebuah institusi atau organisasi. Sejauh ini, dalam kasus Indonesia, kontrol informasi masih sangat didominasi oleh pemerintah khususnya eksekutif. DPR yang seharusnya memiliki otoritas untuk mengontrol tidak cukup mampu mengontrol dan akses informasi mereka sangatlah terbatas. Dengan kondisi seperti ini, peran yang seharusnya dimainkan DPR menjadi tidak mencukupi. Selain itu, pada tingkatan warga negara, akses mendapatkan informasi benar-benar setali tiga uang alias sama saja. Ketika DPR tidak bisa bekerja secara maksimal dan warga tidak bisa memberikan masukan kepada wakil mereka di DPR, maka pemerintah pun akan bekerja tanpa batas dan tanpa kontrol yang mencukupi (Agus Pramusinto, 2006: 4).

Berkaitan dengan pemerintah di daerah juga sama saja. Misalnya dalam hal kewajiban pertanggungjawaban bupati/walikota yang juga menyiratkan tidak ada transparansi dalam pelaksanaannya. Setidaknya hal ini bisa dilihat dari kriteria tentang penentuan kinerja seperti apa sebuah pemerintahan daerah bisa dianggap memuaskan atau tidak; atau tentang seperti apakah dasar penolakan terhadap suatu laporan pertanggungjawaban? Persoalan yang dihadapi selama ini adalah bahwa pertanggungjawaban bupati/walikota merupakan proses ritual di mana penilaian yang dilaksanakan lebih menitikberatkan pada kepentingan penguasa (baik penguasa pusat maupun daerah yang berkepentingan), sedangkan lembaga legislatif menjadi alat stempel yang diaktualisasikan dalam berbagai upaya “pembenaran”. Apalagi

jika segala instrumen daerah, seperti aparat pengawasan dan hukum, dipergunakan untuk menjaga berbagai kepentingan penguasa. Tentu saja hal ini bisa memunculkan budaya yang sangat susah diubah dari aparat pemerintah baik di pusat maupun di daerah tentang perlunya keterbukaan dan transparansi pada rakyat.

Contoh tidak ada transparansi dan keterbukaan dari pemerintah adalah tidak adanya keterbukaan dan transparansi berkaitan dengan perencanaan yang strategis dan sinergis. Hal ini bisa dilihat dari tidak adanya sinergisitas antara perencanaan keuangan dan perencanaan kegiatan yang terbuka dan transparan. Hal ini penting mengingat perencanaan kegiatan yang berkaitan dengan rakyat harus terbuka jika memang mendasarkan diri pada paradigma *good governance*. Tidak adanya transparansi ini terjadi karena begitu kuatnya budaya sentralistik pada pejabat pemerintahan meski proyek desentralisasi sudah dijalankan.

Berkaitan dengan hal di atas, sangat penting untuk memberikan dua syarat berikut ini agar terjadi keterbukaan pada rakyat: *Pertama*, yang harus didorong adalah kewajiban instansi pemerintah daerah mengikuti apa yang diinginkan oleh Inpres No. 7 Tahun 1999. Selanjutnya setiap pemerintah daerah harus mengetahui kapabilitas atau sumber daya daerahnya masing-masing, dan ini termasuk pemikiran rekonstruksi maupun reorganisasi dari bentuk dan struktur organisasi pemerintah daerah yang berorientasi untuk melayani (*service oriented*) pada publik. *Kedua*, membangun standar dan ukuran yang mereka pertanggungjawabkan di

dalam membangun perencanaan organisasi. Dengan dua syarat ini, diharapkan terjadi transparansi dan keterbukaan sehingga rakyat akan merasakan dan mengetahui sampai di mana kinerja pemerintah dalam rangka memakmurkan dan menyejahterakan serta memberikan mereka kemudahan dalam menjalani kehidupan.

Selain itu, transparansi menjadi persoalan yang sangat penting berkaitan dengan beberapa hal berikut ini: *pertama*, publik yang berpengetahuan akan diperlengkapi dengan informasi sehingga mampu berpartisipasi dalam proses demokrasi; *kedua*, parlemen, media, dan publik harus mampu dan tanggap mengikuti dan menginvestigasi segala tindakan pemerintah yang menjadi tantangan utama bagi akuntabilitas; *ketiga*, pelayanan masyarakat menciptakan berbagai keputusan penting yang bisa memengaruhi banyak orang, sehingga untuk bisa akuntabel, pemerintah harus menyediakan sebuah mekanisme informasi umpan balik berkaitan dengan apa yang tengah dilakukan saat ini; *keempat*, saluran informasi yang baik terintegrasi dengan hasil dalam suatu pemerintahan yang lebih efektif dan membantu untuk menciptakan berbagai kebijakan yang lebih fleksibel; *kelima*, kerja sama antara publik dan pemerintah akan semakin baik melalui informasi yang tersedia secara mencukupi.

Jika kelima hal tersebut dipenuhi dan dijalankan, bisa dinyatakan bahwa sebuah pemerintahan akan menjadi sangat akuntabel dan transparan dalam menjalankan pemerintahannya. Hal inilah yang akan menjadi tujuan utama dari adanya *good governance* atau tata pemerintahan yang baik.

4. Menegakkan Hukum (*Rule of Law*)

Penegakan hukum merupakan pilar penting bagi adanya *good governance*, karena tata pemerintahan bersih adalah cerminan dari adanya tegaknya hukum tanpa pandang bulu dan selalu tajam kepada siapa saja. Dengan demikian, penegakan hukum ini harus dipaksakan secara imparial, sehingga mampu memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Selain itu, penegakan hukum juga berarti perlindungan yang penuh dan sepenuhnya kepada hak-hak asasi manusia, khususnya kepada hak-hak kaum minoritas. Penegakan hukum serta perlindungan hak-hak asasi manusia secara imparial tentu membutuhkan hakim dan penegak keadilan yang independen, jujur, tegas, dan bijaksana. Selain itu, penegakan hukum ini tentu membutuhkan kekuatan polisi dan aparat penegak hukum lainnya yang tidak memihak dan tidak korup dalam menjalankan tugasnya.

Lalu apa sebenarnya yang menjadi latar belakang penegakan hukum ini dikaitkan dengan *good governance*? Latar belakang kelahiran *rule of law* pada awalnya: *pertama*, diawali oleh adanya gagasan untuk melakukan pembatasan kekuasaan bagi pemerintahan negara; *kedua*, sarana yang dipilih untuk melakukan pembatasan kekuasaan tersebut adalah Demokrasi Konstitusional; *ketiga*, perumusan yuridis dari Demokrasi Konstitusional adalah konsepsi negara hukum.

Rule of law sendiri merupakan doktrin hukum yang muncul pada abad ke-19, seiring dengan negara konstitusi dan demokrasi. *Rule of law* adalah konsep tentang *common law*,

yaitu seluruh aspek negara menjunjung tinggi supremasi hukum yang dibangun di atas prinsip keadilan dan egalitarian. Tentu saja *rule of law* adalah *rule by the law* bukan *rule by the man*. Dengan *rule by the law*, maka akan tercipta *good governance* yang diidam-idamkan banyak pihak.

Sedangkan unsur-unsur *rule of law* sendiri adalah sebagai berikut: (1) Supremasi aturan-aturan hukum; (2) Kedudukan yang sama di dalam menghadapi hukum; (3) Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang serta keputusan-keputusan pengadilan. Sedangkan syarat-syarat mendasar bagi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis menurut *rule of law* adalah: (1) Adanya perlindungan konstitusional; (2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak; (3) Pemilihan umum yang bebas; (4) Kebebasan untuk menyatakan pendapat; (5) Kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi dan berposisi; dan (6) Pendidikan kewarganegaraan.

Penegakan hukum atau *rule of law* sendiri memiliki dua pengertian, yaitu pengertian secara formal dan materiil. Secara formal, penegakan hukum diartikan sebagai kekuasaan umum yang terorganisasi (*organized public power*), misalnya negara. Sedangkan yang materiil lebih menekankan pada cara penagakannya karena menyangkut ukuran hukum yang baik dan buruk (*just and unjust law*).

Dalam hal ini, ada beberapa prinsip *rule of law* yang patut diperhatikan dengan sebaik-baiknya oleh aparat penegak hukum. Secara formil, prinsip-prinsip tersebut termaktub dalam Pembukaan UUD 1945: (1) bahwa kemerdekaan itu

adalah hak segala bangsa, ... karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan “peri-keadilan”; (2) kemerdekaan Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, “adil” dan makmur; (3) ... untuk memajukan “kesejahteraan umum”, ... dan “keadilan sosial”; (4) ... disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu “Undang-Undang Dasar Negara Indonesia”; (5) “... kemanusiaan yang adil dan beradab”; (6) ... serta dengan mewujudkan suatu “keadilan sosial” bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian inti *rule of law* adalah jaminan adanya keadilan bagi masyarakat terutama keadilan sosial.

Prinsip secara formil di atas tentu terasa sangat global, sehingga perlu dijabarkan dan dijelaskan. Karena itu, penjabaran prinsip-prinsip *rule of law* secara formil tersebut pun dijelaskan dalam pasal-pasal UUD 1945, yaitu: *pertama*, Negara Indonesia adalah negara hukum (pasal 1 ayat 3); *kedua*, Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (pasal 24 ayat 1); *ketiga*, Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan, serta menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya (pasal 27 ayat 1); *keempat*, dalam Bab X A Tentang Hak Asasi Manusia, memuat 10 pasal, antara lain bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (pasal 28 D ayat 1); dan *kelima*, setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja (pasal 28 D ayat 2).

Sedangkan prinsip secara materiil erat kaitannya dengan ketentuan-ketentuan hukum atau “*the enforcement of the rules of law*” dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam penegakan hukum dan implementasi prinsip-prinsip *rule of law*. Sedangkan keberhasilan “*the enforcement of the rules of law*” itu sendiri berdasarkan pengalaman di berbagai negara, sangat tergantung pada kepribadian nasional setiap bangsa. Apalagi memang ada fakta bahwa *rule of law* merupakan institusi sosial yang memiliki struktur sosiologis yang khas dan mempunyai akar budayanya yang khas pula.

Pada dasarnya, ada tidaknya *rule of law* pada suatu negara sangat gampang ukurannya, yakni dengan berdasarkan pada atau ditentukan oleh kenyataan, apakah rakyat sudah bisa merasakan dan menikmati keadilan di negerinya atau tidak. Apakah pisau hukum ini sudah menebas tidak pandang bulu atau tidak. Dalam arti bahwa penegakan hukum ini berlaku adil, baik kepada warga negara maupun pejabat pemerintah, bahkan termasuk presiden pun tidak boleh luput dari jeratan hukum kalau memang telah melakukan perbuatan yang melanggar hukum.

Karena itu, jelas bahwa penegakan hukum ini sangat erat kaitannya dengan keadilan, sehingga keadilan inilah yang harus dirasakan oleh masyarakat sehingga penegakan hukum bisa dianggap telah berjalan sebagaimana mestinya. Karena itu, *rule of law* merupakan suatu legalisme sehingga mengandung gagasan bahwa keadilan dapat dilayani melalui pembuatan sistem peraturan dan prosedur yang objektif, tidak memihak, tidak personal, dan otonom.

Selain itu, penegakan hukum ini menjadi prasyarat bagi tegaknya stabilitas sosial di masyarakat, karena pada saat aparat penegak hukum telah bekerja dengan sebaik-baiknya, maka stabilitas sosial akan selalu terjaga dan masyarakat pun menjadi merasa aman dan terlindungi. Namun, jika penegakan hukum ini tidak dijalankan dengan baik maka konflik sosial yang berskala luas akan terjadi sehingga akan mengakibatkan kesengsaraan bagi masyarakat.

Agar penegakan hukum ini bisa berjalan sebagaimana mestinya, maka menurut Satjipto Raharjo, salah satu pakar hukum yang dimiliki Indonesia, menyatakan beberapa hal berikut ini:

1. Keberhasilan “*the enforcement of the rules of law*” harus didasarkan pada corak masyarakat hukum yang bersangkutan dan kepribadian masing-masing setiap bangsa.
2. *Rule of law* yang merupakan institusi sosial harus didasarkan pada budaya yang tumbuh dan berkembang pada bangsa.
3. *Rule of law* sebagai suatu legalisme yang memuat wawasan sosial, gagasan tentang hubungan antar-manusia, masyarakat dan negara, harus ditegakkan secara adil juga memihak pada keadilan. Sedangkan untuk mewujudkannya perlu hukum progresif

Sedangkan corak negara yang berdasarkan hukum adalah negara yang mengedepankan karakteristik sebagai berikut: *pertama*, adanya pengakuan dan perlindungan ter-

hadap hak asasi manusia; kedua, ada peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak terpengaruh oleh kekuasaan atau kekuatan apa pun; *ketiga*, legalitas terwujud dalam segala bentuk.

Di Indonesia sendiri secara kuantitatif sudah banyak peraturan perundang-undangan yang terkait *rule of law* dibuat, tetapi sayang implementasinya masih belum mencapai hasil yang optimal sehingga rasa keadilan sebagai perwujudan pelaksanaan *rule of law* tersebut belum dirasakan oleh masyarakat. Dengan fakta yang demikian, tentu saja perwujudan dari *good governance*, yang dalam hal ini dalam bidang penegakan hukum, tidak bisa direalisasikan dan dirasakan oleh masyarakat, sehingga ada banyak hal yang harus diperbuat pemerintah dan aparat penegak hukum demi menegakkan hukum ini.

Hal penting lain yang patut diperhatikan adalah pentingnya kesadaran akan hukum dari seluruh lapisan masyarakat, agar hukum bisa berjalan sebagaimana mestinya. Kesadaran hukum merupakan hal yang kritis dalam mencapai akses terhadap keadilan. Kelompok miskin dan marjinal sering kali tidak menggunakan hukum dan hak yang mereka miliki justru karena mereka tidak menyadarinya. Masyarakat miskin harus menyadari hukum, cara penyelesaian masalah yang tersedia, dan bagaimana caranya mengakses jalur tersebut. Akibat ketidaktahuan dan ketidaksadaran masyarakat akan hukum inilah yang harus dijumpatani oleh pemerintah. Pemerintah harus melakukan promosi kesadaran hukum selain juga organ-organ lain yang

memang berkepentingan untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat akan pentingnya hukum.

Untuk melakukan penerangan terhadap pentingnya kesadaran akan hukum ini tentu bukan persoalan mudah, karena ada banyak hambatan yang akan menghalanginya, seperti: (a) kurangnya prosedur dan kebijakan komunikasi; (b) keengganan untuk menyediakan informasi; dan (c) kurangnya atau buruknya kualitas kampanye-kampanye kesadaran hukum. Karena itu, sangatlah penting untuk menerapkan strategi yang tepat agar kesadaran akan hukum ini bisa disadari oleh masyarakat tanpa terkecuali.

Penerapan strategi untuk mewujudkan masyarakat sadar hukum ini juga menjadi bagian dari adanya penerapan *good governance*. Dengan hal ini, pemerintah bisa memperbaiki dan meningkatkan kebijakan dan praktek komunikasi pemerintah terhadap rakyat; bisa membangun dan mengembangkan kapabilitas dan kapasitas aktor-aktor pemerintah dan nonpemerintah; dan menghasilkan dan menyebarluaskan informasi yang berdasarkan pada permintaan/tuntutan dan dapat diakses oleh kelompok yang terpinggirkan. Jika hal ini bisa dijalankan, maka akan bisa dipastikan bahwa pemerintah telah melaksanakan tata pemerintahan yang baik di bidang penegakan hukum ini.

5. Efektif dan Efisien

Dalam tata pemerintahan yang baik, terdapat sebuah proses dan institusi yang memberikan hasil-hasil yang mempertemukan segala kebutuhan masyarakat ketika membuat penggunaan sumber daya yang terbaik pada pe-

nyelesaiannya. Konsep efisiensi dalam konteks *good governance* juga mencakup penggunaan sumber daya alam yang dapat dipelihara dan melindungi serta melestarikan lingkungannya.

Dengan demikian, konsep efektif dan efisien dalam *good governance* ini lebih pada pemanfaatan sumber daya yang dimiliki yang akan dimaksimalkan demi kepentingan masyarakat. Sumber daya di sini adalah sumber daya alam dan sumber daya manusia. Sumber daya alam dan sumber daya daerah menjadi sangat penting bagi proyek desentralisasi dan otonomi daerah, karena hal ini akan sangat menunjang pendapatan asli daerah sehingga mampu memberikan peningkatan ekonomi bagi daerah dan meningkatkan potensi daerah sehingga bisa memberikan popularitas di mata daerah lain dan bagi negara, atau bahkan di dunia internasional. Karena itu, dibutuhkan sumber daya manusia yang berkinerja baik untuk bisa mengelola segala sumber daya alam dan potensi daerah tersebut secara efektif dan efisien.

Untuk bisa menilai kinerja sebuah pemerintahan, maka dibutuhkan sebuah pengukuran kinerja dan indikatornya. Hal ini dilakukan untuk melakukan upaya pemberdayaan bagi aparatur negara dan pemerintahan agar bisa diukur dan dinilai sehingga tingkat akuntabilitas dan reliabilitasnya bisa dilihat. Pengukurannya sendiri harus mencakup proses perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi.

Sebagian besar aparat pemerintah di Indonesia tidak memiliki tujuan dan sasaran yang terukur, sehingga

tingkat pencapaian dari kinerjanya begitu rendah. Mereka berparadigma bahwa asalkan bisa mengerjakan suatu pekerjaan dan tanggung jawab, meski tanpa ada ukuran dan target yang jelas, mereka sudah merasa menunaikan tanggung jawabnya sebagai pegawai pemerintah. Biar lambat asal mengerjakan merupakan ungkapan yang bukan rahasia umum lagi. Pemberian pelayanan yang lambat, tidak responsif, kurang melayani, dan bahkan melakukan praktik-praktik suap agar bisa mempercepat pekerjaan adalah hal yang sudah menjadi budaya di aparaturnya pemerintah negara ini. Hal ini tentu tidak mencerminkan *good governance* yang baik, karena bertindak tidak efektif dan efisien sebagai pelayan dan pengabdian masyarakat. Bukankah mereka dijadikan pegawai dan pejabat pemerintah dan dibayar oleh negara hanya untuk melayani rakyat?

Hal ini bisa dilihat dari prosedurnya, meski sudah terbentuk dan terperinci rencana kerjanya dalam GBHN, Rencana Kerja Departemen, Rencana Strategis Daerah, Rencana Tahunan, dan seterusnya, namun pada kenyataannya pencapaian sasaran dan tujuannya kurang terorganisasi dan terintegrasi serta tidak ada sinkronisasi satu dengan yang lainnya. Hal ini terjadi, misalnya, pada saat penyusunan proyek-proyek pemerintah di daerah, termasuk Inpres dan Banpres. Ukuran perencanaan pada waktu yang lain lebih berorientasi pada pemberdayaan *input*, bukan pada pencapaian *output*. Karena itulah, kinerja yang seperti ini tentu bukanlah cerminan dari *good governance*, karena memang tidak efektif dan efisien. Jadi, sangatlah penting

dalam hal ini untuk memberikan sebuah mekanisme pengukuran kinerja. Karena hal ini merupakan bagian dari proses manajemen strategis yang mampu memberikan hasil kinerja yang maksimal dan mampu memberikan pelayanan sepenuh hati sehingga akan menjadikan rakyat dan masyarakat terlayani dengan baik.

Hal yang paling penting agar kinerja aparat pemerintah efektif dan efisien adalah menentukan pencapaian sasaran dan target yang jelas dari kerja aparat tersebut. Untuk mencapai sasaran dan tujuan tersebut tentu dibutuhkan informasi tentang kinerja aktual yang diharapkan dengan membandingkan berbagai kebijakan yang ditetapkan (*setting objectives*), untuk selanjutnya bisa dipilih mana yang paling menjadi prioritas dengan melihat berbagai kebutuhan dan fakta yang ada. Menetapkan tujuan berarti merupakan upaya menyusun desain pengukuran kinerja dan indikator secara detail dan sistematis berdasarkan skala prioritas yang telah ditetapkan sehingga pada pelaksanaannya nanti bisa terukur dan terevaluasi dengan baik. Selain itu, juga bisa dijalankan secara sistematis dan terencana dengan baik, sehingga hasil yang akan dicapai nantinya bisa maksimal dan mampu memberikan manfaat yang lebih besar.

Menurut pengalaman yang biasa kita lihat pada zaman sekarang ini, segala program kerja pemerintah aktivitasnya memang terlihat nyata cuma dalam satu hal, yaitu pada saat pengalokasian dana dan pelaksanaan dana tersebut, tapi yang tidak terlihat adalah pada tataran selanjutnya, yaitu proses evaluasi dan pengawasan dari dana tersebut. Me-

mang adakalanya ada proses evaluasi dan pengawasan dari pelaksanaan dana tersebut, tapi hal itu tidak dilakukan secara terintegrasi yang mampu mengukur sampai di mana tingkat kinerja aparatur pemerintah tersebut dalam menjalankan amanahnya dalam memanfaatkan dana tersebut. Apalagi memang penilaian terhadap kinerja aparat dan pejabat pemerintah itu hanya menitikberatkan pada target dan realisasi anggaran saja, dan selanjutnya aspek pengawasan dan penilaian terhadap jalannya proyek yang telah menyerap anggaran tersebut tidak dilakukan secara cermat dan sistematis. Padahal jika hal itu dilakukan secara cermat dan sistematis, maka praktik penyimpangan akan bisa dicegah dan tidak akan ada *kongkalikong* di balik penggunaan anggaran tersebut.

Karena itu, jika yang menjadi tujuan adalah pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan tugas dan fungsi aparat pemerintah sebagai abdi negara dan pelayan masyarakat, maka praktik penilaian dan pengawasan dalam bentuk pengukuran kinerja tentu menjadi suatu keharusan, dan bahkan bisa jadi pada satu titik akan menjadi sebuah kelaziman, dan ini tentu merupakan sebuah keidealan yang sangat didamba oleh setiap masyarakat. Hal ini tentu juga menjadi tanda bahwa kinerja aparat adalah efektif dan efisien, karena mampu menunaikan pekerjaannya sesuai dengan perencanaan dari target yang telah dicanangkan. Inilah yang menjadi bagian tak terpisahkan dari *good governance*.

Pengukuran kinerja adalah sesuatu yang mutlak dilakukan untuk mencapai tata pemerintahan yang baik dan

bersih. Untuk mengukur kinerja aparat dan pejabat, maka harus memerhatikan beberapa aspek berikut: *pertama*, perencanaan dan penetapan tujuan organisasi harus dibuat secara jelas dan transparan; *kedua*, adanya pengembangan ukuran yang relevan; *ketiga*, adanya pelaporan yang formal atas hasil; dan *keempat*, adanya penggunaan informasi yang sesuai. Jika keempat hal ini dijalani dengan baik, maka bisa dipastikan akan terjadi efektivitas dan efisiensi dalam kinerja aparatur pemerintah.

6. Responsif

Tata pemerintahan yang baik juga membutuhkan institusi-institusi dan proses-proses yang mencoba untuk melayani semua *stakeholder* dalam kerangka waktu yang masuk akal. Dengan demikian, pelayanan seperti ini berusaha untuk tanggap dan peka terhadap berbagai kebutuhan masyarakat sehingga mampu memberikan solusi yang diharapkan masyarakat akan suatu permasalahan dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa.

Respon dan tanggap terhadap berbagai permasalahan yang terjadi di masyarakat merupakan ciri yang sangat penting dari adanya tata pemerintahan yang baik. Karena itu, pemerintah harus tanggap terhadap berbagai kebutuhan warga negara, karena ini merupakan sebuah persoalan penting dalam sosial-ekonomi-politik suatu negara. Dengan kata lain, memahami respon seperti apa yang dilakukan pemerintah kepada warga negaranya berkaitan dengan berbagai kebutuhan mereka merupakan persoalan utama dalam ekonomi politik. Ini sebagian disebabkan karena pentingnya menentukan

institusi mana yang kemungkinan besar memberi andil bagi keefektifan negara dalam perlindungan sosial. Dalam hal ini, yang wajib didengar adalah masyarakat yang memang memiliki potensi untuk tidak didengar oleh pemerintah. Ini adalah kelompok dan individu yang memang sangat kurang mendapatkan informasi dan sering kali memiliki tingkat partisipasi dalam pemilihan umum yang sangat rendah. Karena itu, mereka ini adalah pihak yang wajib dirangkul dan diberikan perhatian agar bisa memiliki rasa memiliki terhadap daerah dan pemerintahannya sendiri.

Menurut Arild Schou, dalam tata pemerintahan yang baik, pemerintah daerah yang demokratis selalu dipasangkan dengan tingkat respons yang tinggi terhadap masyarakatnya. Tidak ada satu pun dewan yang terpilih bersifat responsif. Ketika mencoba menjelaskan penemuannya, Schou memberikan teori-teori tentang membuat keputusan baik yang berpusatkan pada negara atau pun yang berpusatkan pada masyarakat. Teori yang berpusatkan pada negara membuktikan adanya kekuasaan yang paling eksplanatoris. Argumen bahwa tingkat partisipasi adalah faktor kunci dalam menjelaskan responsivitas telah teruji secara mendalam. Argumen tersebut memiliki relevansi tertentu. Namun, bisa dinyatakan bahwa tingkat otonomi finansial pemerintah pusat memiliki bawaan responsivitas yang signifikan.

Hal yang paling penting dalam kaitannya dengan responsivitas adalah pengetahuan tentang berbagai persoalan yang ada di daerah, karena memang hal ini dianggap sebagai prasyarat bagi kebijakan yang responsif. Hal ini tidak hanya

dalam sistem pemerintahan daerah yang demokratis, tapi juga dalam sistem yang lain. Dalam sistem desentralisasi total, pemerintah bisa menentukan prioritas daerah hanya dengan menjalankan survei terhadap daerah tersebut. Yang membuat pemerintah daerah yang demokratis bersikap responsif adalah bahwa prosedur demokratis memang memungkinkan rakyat memastikan bahwa kebijakan pembangunan dari orang yang mereka pilih dalam pemilihan umum tersebut adalah sudah sesuai dengan harapan dan pilihan mereka.

Dalam pelaksanaannya, sikap responsif diterapkan oleh Crook dan Manor (1995). Mereka mengukur sikap responsif sebagai: *pertama*, kesesuaian antara prioritas pengeluaran dengan pilihan masyarakat yang utama; *kedua*, persepsi masyarakat tentang kuantitas dan kualitas pelayanan; dan *ketiga* responsif terhadap kelompok-kelompok yang rentan. Dari ketiga ukuran tersebut, bisa diketahui bahwa sikap responsif terhadap masyarakat yang dipimpin adalah sebuah ukuran, yang akan dinilai oleh masyarakat itu sendiri, sehingga apabila pemerintah mampu merespon dengan baik segala permasalahan yang terjadi di masyarakat tentu saja tingkat kepercayaan masyarakat akan baik pula. Sebaliknya, tingkat kepercayaan masyarakat akan menurun tatkala pemerintah tidak respons terhadap permasalahan yang terjadi di masyarakat.

Selain itu, tingkat akuntabilitas yang tinggi dari pemerintah akan menumbuhkembangkan tingkat responsif masyarakat terhadap pemerintah, karena hal itu akan membantu menutup kesenjangan antara warga negara dan

pemerintah, dan memberikan kesempatan kepada warga negara untuk menyampaikan uneg-uneg dan keluhan sehingga berbagai permasalahan yang terjadi di masyarakat bisa ditampung dan diselesaikan. Bahkan pemilihan umum bisa dianggap sebagai beban dan amanah untuk mempertahankan akuntabilitas pemerintah yang telah dipilih oleh para konstituennya dan juga bagi masyarakat yang lain. Sebab dalam perjalanannya akan selalu terjadi beragam bentuk komunikasi dan koordinasi antara yang terpilih dan memilih yang tentu saja hal itu akan semakin menjamin adanya akuntabilitas, kalau memang aparat itu mengembangkan paradigma *good governance*.

7. Berorientasi pada Konsensus

Dalam setiap pemerintahan atau organisasi atau institusi, tentu akan ada banyak aktor yang terlibat di dalamnya sehingga akan ada banyak sudut pandang yang akan menentukan jalannya organisasi, pemerintahan, atau institusi tersebut.

Tata pemerintahan yang baik atau *good governance* tentu harus mampu menjembatani berbagai kepentingan yang berbeda tersebut dalam masyarakat agar bisa mencapai sebuah konsensus yang menyeluruh dalam masyarakat sehingga bisa didapatkan hal terbaik apa yang harus dilakukan dan bagaimana hal itu bisa dicapai. Bahkan kalau memang perlu, konsensus bisa digunakan dalam hal kebijakan dan prosedur yang akan diambil demi kepentingan masyarakat.

Selain itu, tata pemerintahan yang baik juga membutuhkan perspektif yang menyeluruh dan jangka panjang

tentang apa yang dibutuhkan bagi pengembangan manusia yang seutuhnya dan bagaimana mencapai berbagai tujuan pembangunan seperti itu. Ini hanya bisa bersumber dari sebuah pemahaman tentang konteks sejarah, budaya, dan sosial dari suatu masyarakat atau komunitas tertentu.

8. Kesetaraan

Kesejahteraan rakyat tergantung pada jaminan bahwa semua anggota masyarakat merasa bahwa mereka dihargai dan diterima serta tidak merasa dikeluarkan dari masyarakat. Kelompok masyarakat ini, khususnya masyarakat yang paling terpinggirkan, harus diberikan peluang untuk memperbaiki atau mengembangkan kesejahteraan dan kemakmuran mereka.

Masyarakat yang setara melindungi dan mempertimbangkan kesetaraan, kebebasan dan kesempatan yang sama terhadap kehidupan yang seseorang anggap merupakan sesuatu yang bernilai dan bisa membuat seseorang tumbuh berkembang dengan sebagaimana mestinya. Masyarakat yang setara mengakui kebutuhan, situasi, dan tujuan yang berbeda dari setiap orang, dan menghilangkan halangan yang membatasi apa yang orang bisa lakukan dan apa yang bisa menjadikan seseorang itu sesuatu. Pengertian tentang masyarakat setara ini lebih aspirasional dibandingkan definisi kesetaraan yang dilihat dari sudut pandang hukum formil. Pengertian ini adalah tentang apa yang bisa kita lakukan untuk menciptakan sebuah masyarakat yang lebih setara dan mengakui bahwa: (1) kesetaraan adalah sebuah persoalan kita semua; (2) kita semua tidak bermula dari

tempat yang sama; (3) untuk menciptakan masyarakat yang lebih setara kita harus mengakui segala kebutuhan masing-masing yang memang berbeda.

Mengulas tentang kesetaraan juga menunjukkan bahwa kesempatan dari kelompok yang berbeda bisa diukur dengan menggunakan sepuluh domain atau hasil utama. Ada beberapa yang sangat familiar, dan kita bisa menemukan cara pemetaan ketidaksetaraan yang sangat bermanfaat dan bisa mendefinisikan berbagai prioritas. Berikut ini adalah sepuluh domain atau dimensi kesetaraan:

Sepuluh Dimensi Kesetaraan		
1	Panjang Usia	Termasuk menghindari kematian prematur
2	Kesehatan	Termasuk kesejahteraan dan akses mendapatkan perawatan kesehatan berkualitas tinggi
3	Keamanan fisik	Termasuk kebebasan dari kekerasan dan penyalahgunaan atau kekerasan fisik atau seksual.
4	Pendidikan	Termasuk mampu menjadi kreatif, mendapatkan keterampilan dan kualifikasi serta memiliki akses mendapatkan pelatihan dan pembelajaran di sepanjang hayat.
5	Standar hidup	Termasuk mampu hidup dengan merdeka, mandiri, dan aman serta terpenuhinya: nutrisi, pakaian, rumah, kehangatan, kemanfaatan, pelayanan sosial dan transportasi
6	Aktivitas produktif dan bernilai	Seperti akses terhadap pekerjaan, pengalaman positif di tempat kerja, keseimbangan kerja dan kehidupan, dan mampu merawat satu sama lain

Sepuluh Dimensi Kesenjangan		
7	Individu, keluarga, dan kehidupan sosial	Termasuk pengembangan diri, memiliki kemerdekaan dan kesetaraan dalam hubungan dan pernikahan
8	Partisipasi, pengaruh, dan suara	Termasuk partisipasi dalam pembuatan keputusan dan kehidupan demokratis.
9	Identitas, ekspresi, dan respek diri	Termasuk kebebasan berkeyakinan dan beragama
10	Setara di hadapan hukum	Termasuk kesetaraan dan tidak ada diskriminasi di hadapan hukum dan perlakuan yang setara dalam sistem peradilan kriminal.

Sumber: IDEA, 2009, hlm. 17.

Definisi kesetaraan di atas mencakup kelompok-kelompok yang dilindungi oleh hukum. Pemerintah daerah karenanya harus terus mempertimbangkan dampak dari adanya ras, gender, disabilitas (kecacatan), usia, orientasi seksual, dan agama atau keyakinan yang selalu mewarnai kehidupan para anggota masyarakatnya. Tapi, hal itu juga akan mendorong pemerintah untuk memahami hubungan antara karakteristik ini dengan status sosial-ekonomi dan pengalaman dari kelompok-kelompok lain.

Mengefektifkan pelayanan publik di daerah dengan berusaha melakukan perbaikan harus terus diusahakan dengan sekuat tenaga agar bisa menghilangkan ketidaksetaraan dalam dan di antara masyarakat. Ini termasuk fokus pada kebutuhan khusus dari masyarakat yang tidak beruntung atau mengalami diskriminasi karena usia, cacat,

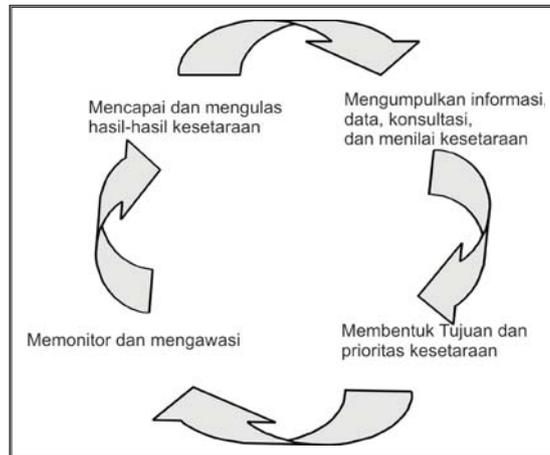
ras, gender, agama atau keyakinan, dan orientasi seksual. Hal itu juga mencakup usaha mengurangi kemiskinan atau ketidaksetaraan lainnya dalam masyarakat. Kita akan mempertimbangkan seberapa baiknya pemerintah daerah tahu dan memahami hakikat dan tingkat ketidaksetaraan dan ketidakberuntungan dalam masyarakat mereka dan bagaimana secara efektif mereka berusaha mengurangi atau mengeliminasi diskriminasi tersebut.

Masyarakat kita sekarang ini sudah lebih beraneka ragam. Memahami perbedaan tidak lagi hanya menjadi sebuah persoalan di kawasan perkotaan saja, tapi juga terjadi di kawasan pedesaan. Sedangkan kemakmuran dan kohesi semua masyarakat dipengaruhi oleh perbedaan usia, gender, disabilitas, agama dan orientasi seksual. Karena itu, sangat penting untuk memahami perbedaan yang ada dalam masyarakat. Ada banyak bentuk disabilitas, sedangkan gender adalah kategori yang sangat luas cakupannya dan akan ada perbedaan yang sangat mencolok dan juga keserupaannya dalam pengalaman wanita. Banyak daerah yang secara etnis sangatlah beragam dan pengalaman dari semua kelompok akan dipengaruhi oleh faktor sosio-ekonomi. Memang tidaklah mungkin menyatakan bahwa kita tahu komposisi masyarakat kita. Kita meyakini bahwa mengetahui masyarakat kita dan “pemetaan kesetaraan” akan memberikan bukti mendasar tentang hal lain berkaitan dengan kohesi masyarakat, dan akan menjadi dasar bagi pemerintah untuk melakukan tugas-tugas publiknya.

Istilah pemetaan kesetaraan ini muncul agar bisa menekankan arti penting pemahaman akan perbedaan dalam konteks seperti kesehatan, keselamatan komunitas pendidikan, akses ke pekerjaan, dan mengidentifikasi di mana kesenjangan terjadi di antara berbagai kelompok yang berbeda. Mengukur kesenjangan tersebut harusnya menjadi dasar dalam mengidentifikasi berbagai prioritas daerah dan hasil-hasil utama yang ada di dalamnya. Akan menjadi tidak mungkin mengembangkan suatu hasil yang memfokuskan pendekatan tanpa mengidentifikasi berbagai prioritas daerah dan hasil-hasil utama ini.

Pemetaan kesetaraan menghendaki pemerintah untuk memanfaatkan data nasional dan daerah serta membagikannya agar bisa memberikan informasi kepada pihak-pihak yang menginginkannya agar bisa mengembangkan prinsip kesetaraan ini. Pemerintah berusaha membuat kebijakan yang berbasis bukti, tapi tidak semuanya yang menggunakan bukti tersebut dalam kaitannya dengan kesetaraan. Hal ini tentu patut disayangkan, karena metodenya sudah bagus, tapi pada tataran pelaksanaannya tidak dijalankan secara sepenuh hati.

Pada dasarnya, pemetaan kesadaran ini berlangsung dalam proses sirkular berikut ini:



Dari proses sirkular tersebut, akan selalu ada sebuah perencanaan terhadap proyek kesetaraan, sehingga apa pun hasilnya dari sebuah usaha melakukan kesetaraan tersebut akan selalu dikumpulkan dan dimasukkan ke dalam basis data sehingga bisa dijadikan bahan untuk membentuk tujuan dan prioritas kesetaraan dan mengawasi serta memonitor jalannya proyek tersebut agar bisa mencapai hasil-hasil yang diinginkan. Hasil dari proyek tersebut kemudian dimasukkan ke dalam basis data untuk kemudian dijadikan bahan bagi proyek kesetaraan berikutnya. Begitu seterusnya, sehingga akan terjadi kontinuitas pekerjaan sehingga prinsip-prinsip kesetaraan bisa ditegakkan dalam rangka membangun sebuah tata pemerintahan yang bersih dan baik.

Demikian delapan hal yang menjadi karakteristik tata pemerintahan yang baik, yang bila dijalankan semuanya akan menjadi bukti bahwa suatu tata pemerintahan yang baik itu telah berjalan dengan sangat baik. Namun, ketahuilah

bahwa tidak semuanya karakteristik di atas bisa dicapai dan dijalankan oleh pemerintah dengan baik, karena memang perlu diakui bahwa tata pemerintahan yang baik itu adalah sebuah keidealan yang sulit untuk dicapai dalam totalitasnya. Namun, agar bisa tetap menjamin pembangunan manusia yang kokoh, berbagai tindakan harus diambil untuk menjalankan keidealan ini dengan tujuan untuk membuatnya menjadi sebuah kenyataan.

C. PRINSIP-PRINSIP GOOD GOVERNANCE

Seperti yang telah dijelaskan di atas, dengan berbagai masalah di masa lalu dalam sistem pemerintahan sentralistik, para pejabat pemerintahan daerah dan jajarannya harus memutuskan bahwa jika desentralisasi benar-benar merupakan jalan yang bermanfaat bagi pembangunan, maka pemerintah daerah harus mengubah cara mereka berparadigma dalam pemerintahan. Mereka harus berpikir desentralistik dalam menjalankan setiap persoalan pemerintahan yang menyangkut kepentingan publik. Hal ini tentu akan menciptakan kebutuhan akan perjuangan menuju *good governance* yang tidak hanya akan memperbaiki keyakinan dan kepercayaan rakyat terhadap pemerintah, namun juga mencapai pembangunan yang sebenarnya.

Karena itu, berikut ini adalah prinsip-prinsip *good governance* yang akan memberikan semacam peluang agar masyarakat bisa menaruh kepercayaan kepada pemerintah. Jika beberapa prinsip ini bisa dilakukan dan dijalankan pemerintah, maka bisa dipastikan pemerintah telah menjalankan tata pemerintahan yang baik dan juga bersih.

Sepuluh prinsip ini muncul pada saat berlangsung konferensi nasional tentang otonomi regional dan *good governance* di daerah pada Oktober 2001 yang dioperasionalkan dan melekat dalam pemerintahan daerah. Konferensi tersebut menghasilkan deklarasi bersama yang menekankan kembali pentingnya tujuan yang sangat penting dalam otonomi regional, yaitu: “Kesejahteraan rakyat merupakan tujuan paling penting dalam mencapai pembangunan yang mantap, untuk mengentaskan mereka dari kemiskinan, memberdayakan mereka yang tidak berdaya, dan menyejahterakan mereka secara sosial.” Prinsip *good governance* dipandang sebagai sebuah alat advokasi efektif yang memiliki sebuah daya tarik besar sebagai pintu masuk untuk menentukan bagaimana tata pemerintahan daerah, dalam istilah sistemik dan behavioral, bisa diperbaiki. Dalam deklarasi tersebut, mereka mengekspresikan tidak hanya komitmen untuk mengimplemenetasikan prinsip tersebut, tapi menyidangkan forum bersama sebagai tindak lanjutnya.

Sepuluh prinsip tata pemerintahan daerah yang dihasilkan dari konferensi tersebut adalah sebagai berikut:

Pertama, partisipasi. Partisipasi ini adalah bagaimana mendorong warga negara untuk menggunakan hak mengekspresikan pendapat mereka dalam proses pembuatan keputusan berkenaan dengan kepentingan publik baik secara langsung maupun tidak langsung.

Kedua, penegakan hukum. Penegakan hukum ini berarti menyadari bahwa hukum itu harus berjalan secara adil

dan tidak memihak bagi semua, tanpa kecuali, dan juga harus menghormati hak-hak asasi manusia yang paling dasar dan mengamati nilai-nilai yang sesuai dengan masyarakat.

Ketiga, transparansi. Transparansi berarti membangun sikap saling percaya antara pemerintah dan publik melalui pemberian informasi dengan jaminan akses yang mudah untuk menggali informasi yang akurat dan mencukupi.

Keempat, kesetaraan, yaitu memberikan peluang yang setara bagi semua anggota masyarakat untuk memperbaiki dan mendapatkan kesejahteraan mereka.

Kelima, responsif. Yaitu meningkatkan sensitivitas pemerintah terhadap aspirasi masyarakat.

Keenam, pengawasan. Yaitu untuk meningkatkan usaha pengawasan dalam pelaksanaan pemerintahan dan implementasi pembangunan dengan melibatkan sektor privat dan publik.

Ketujuh, visi. Untuk mengembangkan kawasan yang didasarkan pada sebuah visi dan strategi yang jelas, dengan partisipasi dari segenap warga negara dalam semua proses pembangunan sehingga mereka mendapatkan rasa memiliki dan tanggung jawab untuk melestarikannya demi kemampuan kawasan tersebut.

Kedelapan, akuntabilitas. Untuk meningkatkan akuntabilitas para pembuat keputusan yang berkaitan dengan berbagai keputusan dalam semua persoalan yang mencakup kepentingan publik.

Kesembilan, efisiensi dan efektivitas. Untuk menjamin pemberian pelayanan publik yang baik dengan me-

manfaatkan semua sumber daya yang ada secara optimal dan bertanggung jawab.

Kesepuluh, profesionalisme. Yaitu, memperluas dan mengembangkan kapasitas dan watak moral dari para pejabat pemerintah dan aparatnya sehingga mereka mampu memberikan pelayanan dan pengabdian yang cepat, mudah, akurat, dan menghasilkan.

D. PENTINGNYA GOOD LOCAL GOVERNANCE

Sebagai ujung tombak segala kebijaksanaan pemerintah secara nasional, pemerintah daerah harus mampu memberikan kinerja yang mencerminkan tata pemerintahan yang baik di tingkatan daerah. Pemerintah daerah ini yang paling penting adalah pemerintahan di tingkatan kabupaten atau kota, yang segala kebijakannya, baik kebijakan pusat secara nasional maupun kebijakan daerah, akan berhubungan langsung dengan masyarakat luas yang ada di daerah tersebut.

Usaha pemerintah untuk membentuk tata pemerintahan yang baik ini menemukan momentumnya dengan diselenggarakannya sebuah forum pemerintah daerah yang dilaksanakan dalam rangka Persiapan Konferensi IV World Summit on Sustainable di Bali pada 3-4 Juni 2002. Forum tersebut membahas tentang tiga tema luas yang saling berkaitan yang dimulai dengan Pembangunan yang Mantap melalui Tata Pemerintahan Daerah yang Baik. Forum tersebut juga menyusun sebuah pasar informasi bagi para pemerintah daerah, profesional, asosiasi, walikota, LSM dan

para penyedia layanan di perkotaan dan para *stakeholder* lainnya yang ada di daerah.

Forum Pemerintahan Daerah menegaskan pemahaman bahwa pembangunan yang mantap bisa atau bahkan harus dicapai melalui implementasi tata pemerintahan yang baik yang dikarakterisasikan dengan pemerintahan yang demokratis, partisipatoris, responsif, transparan, akuntabel, mempunyai visi ke depan, efektif dan efisien. Dalam kesimpulannya, forum tersebut menyetujui bahwa para peserta mendukung dan aktif berpartisipasi sejak awal dalam sebuah gerakan untuk mencapai tata pemerintahan baik di Indonesia dan dalam kampanye global bagi terbentuknya tata pemerintahan yang baik tersebut.

Yang paling penting, Forum Pemerintahan Daerah tersebut mengumpulkan banyak pihak yang memiliki satu tujuan bersama sehingga mampu menghasilkan hasil-hasil yang sangat penting dan signifikan untuk dijalankan. Berikut ini adalah beberapa hal penting yang direkomendasikan oleh forum tersebut:

1. dokumentasi praktik-praktik tata pemerintahan yang baik, penyebarluasan dokumentasi tersebut kepada daerah satu kawasan agar bisa menjalankan kajian perbandingan sebagai sarana motivasional untuk melakukan replikasi.
2. melakukan ekspansi dukungan terhadap pihak-pihak yang menjalankan tata pemerintahan yang baik di daerah untuk memperluas jumlah kota yang dicapai oleh aksi ini.

3. inisiatif ini seharusnya dibawa ke pemerintah pusat secara nasional, untuk bisa diimplementasikan dalam bentuk kebijakan yang sifatnya menasional.
4. meningkatkan peran asosiasi melalui pembangunan kapasitas dan desentralisasi pelayanan jasanya kepada para anggotanya.
5. tata pemerintahan di daerah yang baik harus dijalankan pada skala yang lebih kecil dalam suatu cara yang terdesentralisasi agar bisa melibatkan daerah secara lebih baik. Mereka diminta untuk mengambil peran yang lebih kuat dalam advokasi desentralisasi seperti itu.
6. para *stakeholder* utama di daerah tidak hanya walikota atau bupati, tapi juga kelompok masyarakat sipil, LSM, dan media. Mekanisme insentif dalam mendukung para *stakeholder* tersebut akan sangat penting artinya dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik di daerah.

Dari keenam poin penting di atas, ada satu hal yang sangat penting untuk diperhatikan, yaitu tentang gerakan menuju tata pemerintahan daerah yang bersih dan baik. Hal ini dilakukan demi tujuan bersama yang sangat penting untuk kemajuan pembangunan dan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Gerakan ini bersumber dari jaringan saling berbagi informasi dan kerja sama dalam berbagai aktivitas dan mekanisme dukungan sehingga gerakan ini mendemonstrasikan perubahan yang luar biasa dalam hal tata pemerintahan yang baik yang memberikan daya dorong bagi gerakan tersebut yang secara konstan bisa menjadi dinamika dalam mencapai tingkat *good governance* yang lebih

tinggi dan dalam melaksanakan praktik tata pemerintahan yang baik dalam kebijakan nasional dan regional dan ukuran pelaksanaannya.

Berikut ini adalah berbagai hal berkaitan dengan operasionalisasi tata pemerintahan yang baik yang mencerminkan gerakan tersebut. *Pertama*, berbagi informasi dan menggunakan pendekatan yang sudah berhasil digunakan. Berbagai inovasi dan praktik terbaik pada tata pemerintahan daerah yang baik seharusnya didokumentasikan dan disebarluaskan kepada pemerintahan daerah lainnya untuk bisa dijadikan aplikasi atau replikasi dalam menata pemerintahan mereka.

Informasi tersebut harus disebarluaskan kepada partner pembangunan yang lain untuk bisa membangun dengan menggunakan pendekatan dan program yang terbukti sudah berhasil tersebut. Ketika konsep tata pemerintahan yang baik tersebut bersifat dinamis dan secara konstan berkembang, sangatlah penting pendekatan atau inovasi baru tersebut untuk terus dikembangkan. Kota dan kabupaten yang telah berhasil mengembangkan kemampuannya dalam menerapkan praktik tata pemerintahan yang baik ini harus dijadikan model percontohan untuk bisa dicontoh dan diterapkan kompetensinya pada kabupaten atau kota yang lain.

Hal ini banyak dilakukan oleh kabupaten yang belajar kepada kabupaten lain dalam hal manajemen atau pengelolaan pemerintahan tertentu, seperti Kabupaten Sragen yang memberikan informasi tentang cara pengelolaan admi-

nistrasi satu pintu kepada Kabupaten Banyuwangi melalui bupatinya Abdullah Azwar Anas yang langsung datang ke Sragen, bahkan hal itu dilakukan sebelum ia resmi menjabat sebagai bupati Banyuwangi. Masih banyak pula kabupaten lain yang memberikan informasinya tentang pengelolaan tata pemerintahan yang baik, seperti kebijakan di bidang pendidikan di Kabupaten Jembrana Bali yang dianggap sudah maju dibandingkan kabupaten lainnya dalam hal pemberian sekolah gratis hingga tingkat Sekolah Menengah Atas.

Dengan demikian, berbagi informasi, pengalaman, dan cara menjalankan suatu tata pemerintahan yang baik adalah salah satu karakteristik dari adanya gerakan *good governance* yang ada di daerah. Hal ini sangat baik dilakukan agar tingkat perkembangan suatu daerah bisa semakin berkembang dan mampu memberikan peluang yang semakin besar untuk bisa meningkatkan suatu kompetensi daerah sehingga akan menjadi potensi daerah yang sangat penting bagi promosi daerah tersebut.

Kedua, advokasi dan membangun kesadaran. Menyebarluaskan dan mempopulerkan prinsip-prinsip yang sangat bermanfaat tentang tata pemerintahan yang baik adalah sangat penting dalam rangka menggalang dan mendukung gerakan *good governance* ini. Selain itu, hal ini juga bisa membawa persamaan tujuan, sehingga bisa memfokuskan diri pada apa yang telah ditetapkan, dan hasilnya tentu akan sangat signifikan. Hal ini memerlukan perilaku advokasi global untuk memberikan kesempatan kepada individu atau organisasi untuk memahami secara lebih baik *good*

governance ini. Selain itu, advokasi ini juga bisa memberikan pemahaman akan praktik tata pemerintahan yang buruk sehingga tidak boleh diterima atau menggunakannya sebagai sebuah norma yang berlaku di dalam pemerintahan.

Proses popularisasi juga mencakup adopsi sistem pengawasan dan memunculkan kesadaran dalam diri para *stakeholder* sehingga prinsip-prinsip panduan mengenai tata pemerintahan yang baik ini bisa diterapkan dalam segala urusan pemerintahan. Sistem dengan menggunakan kartu laporan perkembangan sebagai indikator pengawasan terhadap kinerja pemerintahan sangat baik digunakan dalam hal ini, dan hal ini tentu harus dikembangkan dan dijalankan dengan baik. Dari sini kemudian, tingkat perkembangan kinerja pemerintahan akan ternilai sehingga mampu memberikan suatu *progress report* yang baik demi perbaikan kinerja selanjutnya.

Dengan sistem penilaian dan pengawasan seperti itu, maka rakyat yang ada di dalam pemerintahan daerah tersebut bisa menilai dan melihat sampai sejauh mana para pemimpin mereka menjalankan amanat kepemimpinannya dalam hal menjalankan tata pemerintahan yang baik, sehingga hal ini akan sangat berdampak pada kehidupan masyarakat itu sendiri. Bahkan, rakyat sendiri bisa menciptakan sendiri sistem penilaian tersebut, sehingga hal itu bisa digunakan sebagai dasar akan pengakuan terhadap kinerja pemerintah daerah yang bisa diterapkan sebagai alat ukur bagi kepuasan rakyat terhadap aparat pemerintah. Jika rakyat puas, maka itu berarti aparat pemerintah dan pemerintah itu sendiri te-

lah menjalankan gerakan tata pemerintahan yang baik sehingga memiliki reliabilitas dan akuntabilitas yang baik.

Ketiga, membangun jaringan. Gerakan ini juga melibatkan individu dan organisasi yang bekerja bersama demi mendapatkan tujuan bersama. Karena itu, dengan gerakan ini, sebuah jaringan di mana informasi bisa dibagi, pendekatan program dan hasil dari berbagai aktivitas yang dijalankan (khususnya yang memberikan program pendukung) bisa dibahas, dan dukungan saling menguntungkan bisa diberikan pada tingkatan yang berbeda sehingga akan menjadi semakin meningkat dan kuat. Sedangkan jaringan atau aliansi yang berbeda seperti itu bisa menjadi *platform* bagi jaringan tersebut pada tingkatan nasional dan lokal.

Gerakan seperti ini harusnya bersifat inklusif dengan memberikan kesempatan kepada *stakeholder* untuk terlibat lebih banyak dan memperluas interaksi antara individu dan organisasi dari ruang lingkup pemerintahan yang berbeda. Jaringan ini juga bertindak sebagai kesempatan untuk menjalin hubungan dengan jaringan atau aliansi internasional berkaitan dengan pemerintahan yang baik. Dengan demikian, akan tercipta sebuah jaringan yang akan semakin memperluas cakrawala berpikir dan pemahaman serta apa yang harus dilakukan dan tujuan apa yang bisa dicapai dalam rangka menumbuhkembangkan gerakan tata pemerintahan yang baik ini.

Keempat, memengaruhi formulasi kebijakan. Gerakan tersebut harus mampu memberikan pengaruh terhadap formulasi berbagai kebijakan yang berdampak pada segala

persoalan dan urusan pemerintahan. Ia harus didasarkan pada situasi lokal yang membutuhkan pembentukan mekanisme umpan balik di mana berbagai keluhan dan saran diterima, diproses, dan ditindaklanjuti. Keluhan dianggap tidak berasal dari perspektif yang tengah mencoba merusak otoritas pemerintah daerah, tapi sebagai input untuk melengkapi sistem-sistem dan berbagai kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah sehingga bisa semakin menambahkan manfaat dan kebaikan ke dalamnya. Umpan balik harusnya juga dimulai dengan memberikan informasi pemerintah pusat tentang berbagai implikasi hukum dan kebijakan, dan dalam prosesnya memengaruhi formulasi hukum-hukum dan kebijakan-kebijakan baru serta revisi yang sudah ada yang menghalangi kemajuan tata pemerintahan daerah. Asosiasi dan aliansi nasional dan lokal akan bertindak sebagai institusi yang sangat bagus dalam rangka mencapai tujuan ini. Dengan sistem kerja sama seperti ini, diharapkan akan ada saling *check and balances* sehingga ada sebuah pemfokusan akan tujuan bersama yang akan cepat menyelesaikan permasalahan yang terjadi di dalam masyarakat.

Kelima, membangun kapasitas daerah. Dengan desentralisasi, banyak tanggung jawab pemberian layanan dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Ketika pemerintah daerah mampu mempertahankan kualitas pelayanan yang berasal dari limpahan pemerintah pusat tersebut, maka itu berarti pemerintah daerah tidak akan mampu memperbaiki atau menjalankan kapasitasnya melebihi kapasitas yang ada

saat ini, dan hal itu tentu telah membatasi keberhasilan untuk melibatkan masyarakat dalam menyelesaikan masalah-masalah di daerah. Karena pada dasarnya, ini adalah bersifat melanjutkan apa yang sudah diputuskan di pusat, sehingga kewenangan untuk memasukkan masyarakat di daerah sebagai bagian dari penyelesaian masalahnya tidak bisa terwujud, sehingga telah membatasi keberhasilan dalam melaksanakannya.

Karena itu, sangatlah penting bahwa dalam menyelesaikan masalah di daerah, maka harus ada perencanaan dalam hal kapasitas daerah, melakukan program investasi, keuangan mikro, melakukan pengawasan dan evaluasi, serta hal-hal lain di mana kapasitas dibutuhkan dalam menjalankan pemerintah daerah yang efektif dan efisien sehingga bisa dikembangkan ke arah yang lebih baik lagi. Demikian juga kapasitas dalam melaporkan penggunaan sumber daya daerah, pinjaman asing, dan bantuan dana yang harus diperluas tidak hanya untuk kepentingan pemerintah daerah, tapi juga bagi kementerian dan dinas pemerintah pusat.

Selain itu, penekanan seharusnya ditempatkan pada operasionalisasi prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dalam urusan pemerintahan dan ketentuan bantuan tambahann bagi tata pemerintahan daerah yang lemah agar bisa memperbaiki kinerjanya dan memberi mereka akses untuk mendapatkan sumber daya finansial tambahan. Dengan memaksimalkan operasionalisasi prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik, diharapkan akan ada sebuah maksimalisasi kinerja untuk bisa meningkatkan sumber daya yang ada dan memberikan pelayanan terbaik kepada

masyarakat. Sumber daya daerah tentu harus dimaksimalkan dan ditingkatkan sehingga akan memberikan peluang bagi peningkatan di berbagai aspek, mulai dari ekonomi, sosial, budaya, dan hingga aras politik sekalipun.

Keenam, fasilitasi perubahan perilaku. Gerakan melakukan institusionalisasi tata pemerintahan yang baik tentu akan memberikan dampak yang signifikan dalam pola dan kinerja pemerintah. Hal ini sangat dipahami, mengingat tata pemerintahan yang baik ini adalah sebuah idealisasi yang tidak ditemukan dalam tata pemerintahan yang sifatnya sentralistik yang memang menjadi citra dari pemerintahan Orde Baru di Indonesia. Karena tata pemerintahan yang bersih dan baik ini selalu meniscayakan demokrasi dalam bentuk operasionalisasi sehingga akan memaksimalkan peran dari seluruh komponen bangsa baik di tingkatan pusat maupun daerah untuk bersama-sama memakmurkan dan menyejahterakan daerah dan bangsa sehingga akan turut memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi rakyat secara keseluruhan.

Perubahan itu juga terjadi dalam perilaku masyarakat, khususnya mereka yang masuk dalam pelayanan sipil, dengan melihat pemberian layanan dan tata pemerintahan yang ada. Perubahan perilaku bisa mengarah pada penyertaan *check and balances* dalam pembentukan aturan-aturan dan prosedur-prosedur pelaksanaannya, yang dilengkapi dengan ketentuan imbalan bagi yang berprestasi dan memberikan pelayanan yang terbaik dan hukuman bagi yang melanggar ketentuan yang sudah ditentukan.

Hal itu juga membawa perubahan dalam pengembangan pola pikir yang memiliki inisiatif dalam aplikasi prinsip-prinsip panduan tata pemerintahan yang baik dalam tugas-tugas mereka masing-masing dan melakukan segala hal secara berbeda. Perubahan dalam hal pola pikir tersebut bisa disempurnakan baik dengan integrasi tata pemerintahan yang baik dalam kurikulum ataupun dengan memperkenalkan sebuah pelajaran baru tentang tata pemerintahan baik dalam mata kuliah Administrasi Publik yang mana semua abdi masyarakat harus jalani. Integrasi tata pemerintahan yang baik dalam kurikulum bisa diperluas dengan memasukkannya dalam univerristas dan institusi lain. Selain itu, juga bisa diberikan secara inovatif dalam setiap pelatihan dan pengembangan aparatur pemerintah. Dengan cara demikian, perubahan ini akan menciptakan sebuah idealisasi dari tata pemerintahan yang baik sehingga mampu memberikan yang terbaik bagi pelayanan terhadap masyarakat. []



Bagian 3

Pengembangan Masyarakat Sebagai Wujud Maksimalisasi Desentralisasi

Memahami pengembangan masyarakat merupakan langkah lebih lanjut setelah memahami apa itu desentralisasi dan tata pemerintahan yang baik. Hal ini akan melengkapi bahasan tentang dua aktor penting dalam desentralisasi, yaitu pemerintah itu sendiri dan masyarakat sebagai objek dari pemerintahan dan desentralisasi. Program desentralisasi yang baik dan tata pemerintahan yang bagus tentu tidak akan berjalan sempurna jika tidak diimbangi dengan masyarakat yang mampu berkembang dan mengiringi gerak langkah dari upaya desentralisasi dan tata pemerintahan yang baik ini. Begitu juga sebaliknya, jika masyarakat berkembang dengan baik, tapi tata pemerintahannya tidak baik dan amburadul, tentu saja tidak akan berjalan dengan maksimal, bahkan bisa jadi akan terjadi penyengsaraan terhadap masyarakat yang memang sebenarnya sudah siap menerima segala

kebijakan membangun dari pemerintah. Begitu juga halnya jika masyarakat sudah berkembang, tata pemerintahan juga sudah baik, namun jika proyek desentralisasi dilakukan secara setengah-setengah dan tidak direncanakan dengan baik, maka tentu saja tidak akan berjalan dengan baik. Karena itulah, membahas tentang pengembangan masyarakat tentu akan menjadi sesuatu yang sangat signifikan jika ingin melihat proyek desentralisasi di Indonesia ini.

A. MEMAHAMI PENGEMBANGAN MASYARAKAT

Pengembangan masyarakat memiliki sejarah panjang dalam praktek ranah sosial (*social work*). Sebagai sebuah metode ranah sosial, pengembangan masyarakat memungkinkan pemberi dan penerima pelayanan terlibat dalam proses perencanaan, pengawasan, dan evaluasi. Pengembangan masyarakat meliputi berbagai pelayanan sosial yang berbasis masyarakat mulai dari pelayanan preventif untuk anak-anak sampai pelayanan kuratif dan pengembangan untuk keluarga yang berpendapatan rendah (Suharto, 1997).

Meskipun pengembangan masyarakat memiliki peran penting dalam ranah sosial, pengembangan masyarakat belum sepenuhnya menjadi ciri khas praktek di dalam ranah sosial. Pengembangan masyarakat masih menjadi bagian dari kegiatan profesi lain, seperti perencana kota dan pengembang perumahan. Pengembangan masyarakat juga masih sering dilakukan oleh para voluntir dan aktivis pembangunan. Akibatnya, terjadi perdebatan panjang mengenai apakah pengembangan masyarakat dapat dan harus didefinisikan sebagai kegiatan professional ataukah

tidak. Namun demikian, pengembangan masyarakat tetap memiliki tempat khusus dalam khazanah sosial, meskipun belum dapat dikategorikan secara tegas sebagai satu-satunya metode milik pekerjaan sosial.

Gagasan pengembangan masyarakat muncul dalam diskursus keilmuan sebagai sebuah respon terhadap banyaknya masalah yang dihadapi umat manusia pada akhir abad ke-20. Beberapa ahli menyatakan, pengembangan masyarakat merupakan penjelmaan dari sebuah format politik baru pada awal abad ke-20. Pengembangan masyarakat mulai tumbuh sebagai sebuah gerakan sosial pada tahun 1970-an menyusul mulai bangkitnya kesadaran progresif dari sebagian komunitas internasional untuk memberi perhatian terhadap kebutuhan layanan kesejahteraan bagi orang-orang lemah (*disadvantage*), menerima model kesejahteraan redistributif secara radikal, memberlakukan model kewarganegaraan aktif dan memberi ruang bagi partisipasi warga dalam proses pembangunan (Winsome Robert, 2005: 47).

Jadi, pengembangan masyarakat memiliki fokus terhadap upaya menolong anggota masyarakat yang memiliki kesamaan minat untuk bekerja sama, mengidentifikasi kebutuhan bersama dan kemudian melakukan kegiatan bersama untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Pengembangan masyarakat sering kali diimplementasikan dalam bentuk: (a) proyek-proyek pembangunan yang memungkinkan anggota masyarakat memperoleh dukungan dalam memenuhi kebutuhannya atau melalui (b) kampanye dan aksi sosial yang memungkinkan kebutuhan-kebutuhan terse-

but dapat dipenuhi oleh pihak-pihak lain yang bertanggung jawab (Payne, 1995: 165).

Keberpihakan terhadap nasib orang-orang lemah dilakukan dengan mengubah model gerakan sosial dari kontrol sosial ke metode praktek yang mencoba memberdayakan dan melibatkan mereka dalam proses perencanaan dan pelaksanaan program-program kemasyarakatan secara kolaboratif-partisipatoris. Dari sini, aksi pengembangan masyarakat, perencanaan sosial dan advokasi sosial untuk pertama kalinya menjadi metode praktek *social work* yang khusus dan menyempurnakan model kerja kemasyarakatan tradisional yang pernah ada.

Dengan demikian, pengembangan masyarakat dalam konteks ini dilaksanakan dengan tujuan untuk mengembangkan kemampuan masyarakat lapis bawah dalam mengidentifikasi kebutuhan mereka, mendapatkan sumber daya dalam memenuhi kebutuhan serta memberdayakan mereka secara bersama-sama. Dengan gerakan ini, masyarakat lapis bawah bisa memiliki kendali kuat terhadap kehidupannya sendiri. Selain itu, orang-orang bisa ikut serta dalam kegiatan pengembangan masyarakat sepanjang waktu, misalnya sebagai pekerja yang dibayar, aktivis masyarakat, atau pekerja dalam layanan kemanusiaan (Susan Kenny, 1994: 5-7).

Dari pengantar di atas, lalu apa sebenarnya pengembangan masyarakat tersebut? Pengembangan Masyarakat atau *Community Development* terdiri dari dua konsep, yaitu “pengembangan” dan “masyarakat”. Secara singkat, pengembangan atau pembangunan merupakan usaha ber-

sama dan terencana untuk meningkatkan kualitas kehidupan manusia. Bidang-bidang pembangunan biasanya meliputi beberapa sektor, yaitu ekonomi, pendidikan, kesehatan dan sosial-budaya.

Sedangkan istilah masyarakat dapat diartikan dalam dua konsep, seperti yang dinyatakan Mayo (1998: 162) berikut ini:

1. Masyarakat sebagai sebuah “tempat bersama”, yakni sebuah wilayah geografi yang sama. Sebagai contoh, sebuah rukun tetangga, perumahan di daerah perkotaan atau sebuah kampung di wilayah pedesaan.
2. Masyarakat sebagai “kepentingan bersama”, yakni kesamaan kepentingan berdasarkan kebudayaan dan identitas. Sebagai contoh, kepentingan bersama pada masyarakat etnis minoritas atau kepentingan bersama berdasarkan identifikasi kebutuhan tertentu seperti halnya pada kasus para orang tua yang memiliki anak dengan kebutuhan khusus (anak cacat fisik) atau bekas para pengguna pelayanan kesehatan mental.

Istilah masyarakat dalam pengembangan masyarakat biasanya diterapkan terhadap pelayanan sosial kemasyarakatan yang membedakannya dengan pelayanan sosial kelembagaan. Pelayanan perawatan manula yang diberikan di rumah mereka dan/atau di pusat-pusat pelayanan yang terletak di suatu masyarakat merupakan contoh pelayanan sosial kemasyarakatan. Sedangkan perawatan manula di sebuah rumah sakit khusus manula adalah contoh pelayanan sosial kelembagaan.

Istilah masyarakat juga sering dikontraskan dengan “negara”. Misalnya, “sektor masyarakat” sering diasosiasikan dengan bentuk-bentuk pemberian pelayanan sosial yang kecil, informal, dan bersifat *bottom-up*. Sedangkan lawannya, yakni “sektor publik”, kerap diartikan sebagai bentuk-bentuk pelayanan sosial yang relatif lebih besar dan lebih birokratis.

Pengembangan masyarakat yang berbasis masyarakat sering kali diartikan dengan pelayanan sosial gratis dan swadaya yang biasanya muncul sebagai respon terhadap melebarnya kesenjangan antara menurunnya jumlah pemberi pelayanan dengan meningkatnya jumlah orang yang membutuhkan pelayanan. Pengembangan Masyarakat juga umumnya diartikan sebagai pelayanan yang menggunakan pendekatan-pendekatan yang lebih bernuansa pemberdayaan (*empowerment*) yang memperhatikan keragaman pengguna dan pemberi pelayanan.

Dalam pengertian lain, pengembangan masyarakat adalah upaya mengembangkan sebuah kondisi masyarakat secara berkelanjutan dan aktif berlandaskan prinsip-prinsip keadilan sosial dan saling menghargai. Para pekerja kemasyarakatan berupaya memfasilitasi warga dalam proses terciptanya keadilan sosial dan saling menghargai melalui program-program pembangunan secara luas yang menghubungkan seluruh komponen masyarakat. Pengembangan masyarakat menerjemahkan nilai-nilai keterbukaan, persamaan, pertanggungjawaban, kesempatan, pilihan, partisipasi, saling menguntungkan, saling timbal-balik dan pembelajaran terus-menerus. Inti dari pengembangan ma-

syarakat adalah mendidik, membuat anggota masyarakat mampu mengerjakan sesuatu dengan memberikan kekuatan atau sarana yang diperlukan dan memberdayakan mereka.

Pengembangan masyarakat adalah komitmen dalam memberdayakan masyarakat lapis bawah sehingga mereka memiliki berbagai pilihan nyata menyangkut masa depannya. Masyarakat lapis bawah umumnya terdiri atas orang-orang lemah, tidak berdaya dan miskin karena tidak memiliki sumber daya atau tidak memiliki kemampuan untuk mengontrol sarana-sarana produksi. Mereka umumnya terdiri atas: kaum buruh, petani penggarap, petani berlahan kecil, para nelayan, masyarakat hutan, kalangan pengangguran, orang-orang cacat dan orang-orang yang dibuat marginal karena umur, keadaan jender, ras dan etnis.

Dalam pemahaman yang hampir sama, Twelvetrees (1991: 1) menyatakan bahwa pengembangan masyarakat adalah proses membantu orang biasa dalam memperbaiki masyarakatnya sendiri dengan cara melakukan aksi-aksi bersama. Secara khusus, pengembangan masyarakat berkenaan dengan upaya pemenuhan kebutuhan orang-orang yang tidak beruntung atau tertindas, baik yang disebabkan oleh kemiskinan maupun oleh diskriminasi berdasarkan kelas sosial, suku, jender, jenis kelamin, usia, dan kecacatan.

Dengan demikian, dalam perjalanannya, terminologi pengembangan masyarakat merujuk pada sebuah pekerjaan profesional, sebuah metode atau pendekatan dalam pengembangan sosial dan ekonomi, sebuah komponen dalam kerja pelayanan kemanusiaan, sebuah pemikiran dan pen-

dekatan intelektual terhadap dunia dan sebuah aktivitas politik. Jadi, pengembangan masyarakat dapat didefinisikan sebagai metoda yang memungkinkan orang dapat meningkatkan kualitas hidupnya serta mampu memperbesar pengaruhnya terhadap proses-proses yang memengaruhi kehidupannya.

Pengembangan masyarakat ini didasari sebuah cita-cita bahwa masyarakat bisa dan harus mengambil tanggung jawab dalam merumuskan kebutuhan, mengusahakan kesejahteraan, menangani sumber daya dan mewujudkan tujuan hidup mereka sendiri. Pengembangan masyarakat diarahkan untuk membangun *supportive communities*, yaitu sebuah struktur masyarakat yang kehidupannya didasarkan pada pengembangan dan pembagian sumber daya secara adil serta adanya interaksi sosial, partisipasi dan upaya saling mendorong antara satu dengan yang lain.

Kerja pengembangan masyarakat pada hakikatnya menjadi proses aktualisasi komitmen para aktivis sosial dalam memecahkan masalah kesenjangan atau ketidakseimbangan antar kelompok dalam masyarakat, termasuk mengatasi masalah kelangkaan sumber daya, kesempatan serta menjauhkan masyarakat dari penderitaan sosial. Setiap program pengembangan masyarakat dirancang untuk mendorong pengembangan sumber daya, ketrampilan dan peluang untuk hidup secara lebih baik bagi rakyat kecil. Setiap upaya mengatasi kesenjangan dan alienasi sosial dilaksanakan oleh para aktivis sosial dengan menggunakan *outreach methods* (kegiatan keorganisasian yang sifatnya melakukan

kontak, memberikan pelayanan dan pendampingan kepada anggota masyarakat). Cara ini dilakukan dengan maksud untuk meningkatkan partisipasi warga dalam berbagai kegiatan masyarakat yang berorientasi untuk memperbaiki kondisi kehidupannya.

Selain itu, salah satu tujuan pengembangan masyarakat adalah membangun sebuah struktur masyarakat yang di dalamnya memfasilitasi tumbuhnya partisipasi secara demokratis ketika terjadi pengambilan keputusan. Upaya ini menuntut pembentukan proses yang memungkinkan sebuah masyarakat mempunyai akses kepada sumber daya dan mampu mengontrol sumber daya serta struktur kekuasaan di masyarakat.

Pengembangan masyarakat dalam kerangka ini menjadi sebuah proses restrukturisasi masyarakat dengan cara menawarkan pola-pola swadaya-partisipatif dalam mengelola dan mengorganisasikan kehidupan sosial-ekonomi sehingga akan lebih memungkinkan mereka memenuhi kebutuhannya sendiri dibandingkan waktu-waktu sebelumnya (Jim Ife, 1997: 2). Kegiatan pengembangan masyarakat biasanya berlangsung dalam sebuah kelompok, satuan sosial atau organisasi kemasyarakatan seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Pada konteks ini, pengembangan masyarakat sebagai suatu proses dan aksi sosial umumnya melibatkan warga masyarakat sebagai organisator secara mandiri dalam merencanakan, menjalankan, menentukan kebutuhan dan memecahkan permasalahan individual maupun masyarakat.

Jadi, semua kegiatan pengembangan masyarakat diarahkan untuk membentuk sebuah struktur masyarakat yang mencerminkan tumbuhnya semangat swadaya dan partisipasi. Pengembangan masyarakat meliputi usaha memperkokoh interaksi sosial dalam masyarakat, menciptakan semangat kebersamaan, soliditas di antara anggota masyarakat dan membantu mereka untuk berkomunikasi dengan pihak lain dengan cara berdialog secara alamiah atau tanpa intervensi, didasari penuh pemahaman dan ditindaklanjuti dengan aksi sosial nyata.

Dengan demikian, sudah jelas bahwa kegiatan pengembangan masyarakat difokuskan pada upaya menolong orang-orang lemah yang memiliki minat untuk bekerja sama dalam kelompok, melakukan identifikasi terhadap kebutuhan dan melakukan kegiatan bersama untuk memenuhi kebutuhan mereka. Dalam hal ini, pengembangan masyarakat sering kali diimplementasikan dalam beberapa bentuk kegiatan. *Pertama*, program-program pembangunan yang memungkinkan anggota masyarakat memperoleh daya dukung dan kekuatan dalam memenuhi kebutuhannya. *Kedua*, kampanye dan aksi sosial yang memungkinkan kebutuhan-kebutuhan warga kurang mampu dapat dipenuhi oleh pihak-pihak lain yang bertanggung jawab (Payne, 1995: 165). Dengan pemahaman yang seperti itu, itu berarti masyarakat harus mampu dikembangkan dan mengembangkan diri sehingga mampu mandiri dan berdaya dalam hubungannya dengan kekuasaan dan dengan kehidupannya sendiri.

B. BERBAGAI TUJUAN DAN PENDEKATAN DALAM PENGEMBANGAN MASYARAKAT

Dari pemahaman tentang pengembangan masyarakat di atas, itu berarti kita bisa memahami bahwa pengembangan masyarakat menjadi cara yang populer bagi pemerintah atau institusi bisnis atau organisasi kemasyarakatan untuk mendorong terjadinya perubahan sosial. Tujuan dari program-program pengembangan masyarakat ini adalah mengentaskan kemiskinan, mencari solusi persoalan sosial yang dihadapi komunitas, dan mengatasi konflik di dalam komunitas skala kecil maupun komunitas dalam skala yang lebih besar, bahkan internasional.

Dari berbagai tujuan tersebut, tentu akan ada banyak pendekatan yang bisa dijadikan pegangan untuk bisa melakukan pengembangan masyarakat ini. Banyaknya pilihan ini tentu bukan karena sebuah kebingungan, tapi sebuah pilihan mengingat begitu banyaknya cakupan yang harus dimasukkan dalam proyek pengembangan masyarakat ini.

Dalam buku yang dieditori oleh Robert C Anderson, John A Blubaugh, dan Huey B Long, berjudul "*Approaches to Community Development*," ada enam pendekatan pengembangan masyarakat yang termaktub dalam buku tersebut, yaitu: (1) pendekatan komunitas (*community approach*); (2) pendekatan menolong diri sendiri dengan informasi (*information self-help approach*); (3) pendekatan tujuan khusus, pemecahan masalah (*special-purpose, problem-solving approach*); (4) pendekatan demonstrasi (*demonstration approach*); (5) pendekatan eksperimental (*expe-*

rimental approach); dan (6) pendekatan konflik kekuasaan (*power conflict approach*).

1. Dalam tulisannya dalam buku tersebut, Lee J Cary menjelaskan bahwa *pendekatan komunitas* menekankan tiga fitur atau bentuk pendekatan yang berbeda, yaitu: (1) partisipasi populer atau partisipasi luas (*popular or broad-based participation*); (2) komunitas sebagai konsep penting (*community as an important concept*); dan (3) persoalan tentang sifat dasar yang holistik (*holistic-nature concern*).
2. Pada Bab IV dari buku tersebut, Richard Thomas melihat bahwa pendekatan *special purpose* lebih menekankan pada persoalan khusus sebagai sasaran resolusi. Lebih lanjut, Thomas mengilustrasikan tentang masalah air yang mampu melewati sekat-sekat keterbatasan kriteria lokasi dari komunitas.
3. Pendekatan "*information self-help*" menurut Haward Y. McClusky mengikuti logika dari pendekatan komunitas dan "*special purpose*" dengan alasan bahwa: informasi yang tepat dan bisa diaplikasikan oleh mereka yang bergerak di pengembangan masyarakat serta memiliki pengetahuan pada waktu yang tepat, bisa membuat perbedaan dalam pengembangan komunitas.
4. William McNally Eversen menyatakan dalam buku tersebut bahwa strategi *pendekatan eksperimental* menerapkan rancangan semi-eksperimental untuk kegiatan pengembangan masyarakat. Dalam hal ini, George S Abshier menjelaskan perbedaan antara pendekatan eks-

perimental dengan demonstrasi, yaitu kalau pendekatan eksperimental mencari jawaban sedangkan pendekatan demonstrasi percaya bahwa jawaban sudah tersedia di dalam masyarakat.

5. Raphael J Salmon dan George A Tapper menjelaskan pendekatan dinamis terkait dengan konflik kekuasaan (*power conflict approach*). Menurut mereka: kekuasaan adalah kekuatan atau tenaga di dalam pengembangan masyarakat. Mereka melihat definisi lama kekuasaan harus diperluas dalam konteks masyarakat masa kini, sehingga akan selalu mampu bergerak menyelesaikan permasalahan zaman yang kian kompleks.

Secara garis besar, Twelvetrees (1991) membagi perspektif pengembangan masyarakat ke dalam dua bingkai, yakni *pendekatan profesional* dan *pendekatan radikal*. Pendekatan profesional menunjuk pada upaya untuk meningkatkan kemandirian dan memperbaiki sistem pemberian pelayanan dalam kerangka relasi-relasi sosial. Sementara itu, berpijak pada teori struktural neo-Marxis, feminisme dan analisis anti-rasis, pendekatan radikal lebih terfokus pada upaya mengubah ketidakseimbangan relasi-relasi sosial yang ada melalui pemberdayaan kelompok-kelompok lemah, mencari sebab-sebab kelemahan mereka, serta menganalisis sumber-sumber ketertindasannya.

Sebagaimana diungkapkan oleh Payne (1995: 166), bahwa pendekatan ini adalah jenis pendekatan yang mendukung masyarakat etnis minoritas, misalnya, dalam menggambarkan perhatian tentang ketidaksetaraan dalam

mendapatkan pelayanan dan dalam kekuasaan yang berada di balik perampasan hak-hak masyarakat atau etnis tersebut.

Selain buku *Approaches to Community Development* tersebut dan pendapat Twelvetrees di atas, ada juga buku lain yang patut dijadikan pegangan dalam hal ini, yaitu buku yang dieditori oleh F Cox, J. Erlich, J Rothman, dan J Tropman berjudul *Strategies of Community Organization: A Book of Readings*. Dalam buku tersebut, tulisan Jack Rothman berjudul “*Three Models of Community Organization Practice*” menguraikan tiga pendekatan dalam pengembangan masyarakat, yaitu: (1) pendekatan pembangunan kedaerahan (*locality development approach*); (2) pendekatan perencanaan sosial (*social planning approach*); (3) dan pendekatan aksi sosial (*social action approach*).

Rothman dkk. menggunakan 12 variabel praktis untuk ketiga model pengembangan masyarakat tersebut, yaitu: (1) kategori tujuan (*goal categories*); (2) asumsi-asumsi yang berkenaan dengan struktur masyarakat dan kondisi-kondisi masalah (*assumptions concerning community structure and problem conditions*); (3) strategi perubahan dasar (*basic change strategy*); (4) karakteristik taktik dan teknik perubahan (*characteristic change tactics and techniques*); (5) peran penting praktisi (*salient practitioner roles*); (6) medium perubahan (*medium of change*); (7) orientasi pada struktur kekuasaan (*orientation toward power structures*); (8) definisi batas dari sistem klien atau konstituensi komunitas (*boundary definitions of the community client system or constituency*); (9) asumsi terkait dengan kepentingan sub-bagian masyarakat

(*assumptions regarding interests of community subparts*); (10) konsepsi kepentingan publik (*conception of public interest*); (11) konsepsi dari populasi atau konstituensi klien (*conception of the client population or constituency*); (12) konsepsi peran dari klien (*conception of client role*).

Berikut ini penjelasan singkat tentang ketiga model pendekatan Rothman, dkk. tersebut:

1. Pendekatan pembangunan kedaerahan (*locality development approach*) menyatakan bahwa perubahan komunitas bisa terjadi optimal melalui partisipasi luas dari berbagai spektrum masyarakat di tingkat lokal dalam menetapkan tujuan dan aksi. Sedangkan komunitas dibatasi oleh wilayah geografis tertentu. Tujuan dari pendekatan ini adalah meningkatkan kapasitas masyarakat, mengintegrasikan masyarakat, dan membantu masyarakat lebih mandiri, sehingga mampu menyelesaikan masalah. Pendekatan ini mengasumsikan ada hubungan yang tidak serasi, ada persoalan standar moral, dan masyarakatnya adalah masyarakat tradisional yang statis. Penerapan pendekatan ini dalam strateginya melibatkan seluruh anggota komunitas untuk mencapai konsensus melalui komunikasi dan diskusi. Dalam hal ini, praktisi yang menjalankan pengembangan masyarakat berperan sebagai katalisator atau *trainer*. Praktisi sebagai katalisator mendorong pembentukan kelompok kerja untuk mencari penyelesaian masalah. Pendekatan ini melihat kekuasaan ada pada anggota di dalam struktur komunitas.

2. Pendekatan perencanaan sosial (*social planning approach*) berusaha memanfaatkan proses teknis dalam mengatasi masalah sosial (termasuk kemiskinan, perumahan, kesehatan dan lainnya) melalui perubahan yang terencana berdasarkan hasil penelitian dan perencanaan yang rasional. Dalam hal ini, praktisi berperan sebagai *planner* atau peneliti yang memberikan bantuannya setelah melakukan riset atau penelitian dalam hal menentukan prioritas masalah serta dalam hal menemukan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Komunitas bisa sebagian atau kelompok atau juga bisa masyarakat dalam tingkatan yang lebih luas, yaitu dalam skala nasional atau negara. Kemudian praktisi mencoba mencapai konsensus demi kepentingan bersama yang kadang kala harus melalui konflik terlebih dahulu. Medium yang dipakai dalam pendekatan ini adalah organisasi formal yang dibentuk untuk menelaah data. Sedangkan dalam kaitannya dengan kekuasaan, masyarakat melihat kekuasaan sebagai “majikan” dan “sponsor” yang bukan bagian dari masyarakat itu sendiri, sehingga akan ada perbedaan kepentingan atau konflik di dalam masyarakat tersebut tidak hanya di antara masyarakat itu sendiri, tapi juga masyarakat dengan kekuasaan.
3. Pendekatan aksi sosial (*social action approach*) didasarkan pada anggapan bahwa kelompok populasi yang terbelakang perlu diorganisasi agar beraliansi dengan yang lainnya yang lebih maju, yang tujuannya adalah agar bisa mendorong terjadinya respons dari komunitas

yang lebih besar untuk meningkatkan sumber daya atau perlakuan yang lebih adil dan demokratis. Dengan kata lain, kegiatan pengembangan masyarakat mencoba meningkatkan posisi tawar dari kelompok atau populasi yang marjinal dalam akses atau pemanfaatan sumber daya alam melalui perubahan institusi, sehingga mereka memiliki kesempatan untuk berkembang secara lebih baik. Di samping itu, pendekatan ini melihat ada masalah ketidakadilan sosial, peminggiran atau pengeluaran suatu masyarakat tertentu, ketimpangan di dalam masyarakat atau komunitas yang lebih kecil atau masalah-masalah yang serupa.

Setelah masalah yang ada diangkat menjadi pemahaman bersama, proses selanjutnya adalah memobilisasi komunitas untuk mengatasi masalah itu. Sedangkan untuk memobilisasi masyarakat dalam mengatasi masalah tersebut, para praktisi akan membuat masyarakat menjadi dinamis melalui sebuah proses konfrontasi, konflik, dan negosiasi. Praktisi akan berperan sebagai advokat, agigator, broker, negosiator, atau bisa juga sebagai pengembira atau peserta saja. Dari proses dinamisasi itulah para praktisi akan mendorong pembentukan organisasi massa yang akan menjadi medium bagi keikutsertaan masyarakat tersebut dalam proses politik. Tujuannya adalah kekuasaan eksternal sedangkan tujuan akhirnya adalah mendapatkan kekuasaan secara objektif melalui sistem yang berlaku.

Namun dalam sejarahnya, pendekatan kegiatan pengembangan masyarakat yang dilaksanakan oleh organisasi kemasyarakatan dapat dikelompokkan dalam tiga jenis, yaitu:

Pertama, the welfare approach (pendekatan kesejahteraan), yang dilakukan dengan memberi bantuan kepada kelompok-kelompok tertentu misalnya mereka yang terkena musibah. Pendekatan ini banyak dilakukan kelompok-kelompok sosial-keagamaan berupa penyediaan makanan, pelayanan kesehatan dan penyelenggaraan pendidikan bagi mereka yang membutuhkan.

Kedua, the development approach (pendekatan pembangunan), yang dilakukan terutama dengan memusatkan kegiatannya pada pengembangan proyek pembangunan yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan, kemandirian dan keswadayaan masyarakat. Pendekatan pengembangan masyarakat dijalankan dengan berbagai program pendidikan dan latihan bagi tenaga-tenaga LSM dan pemerintah yang berkecimpung di bidang pengembangan masyarakat.

Ketiga, the empowerment approach (pendekatan pemberdayaan), yang dilakukan dengan melihat kemiskinan sebagai akibat proses politik dan berusaha memberdayakan atau melatih rakyat untuk mengatasi ketidakberdayaannya. Karena itu, saat ini harus terjadi pergeseran pendekatan dari sisi penawaran (*supply side*) yang berkonsentrasi pada pelayanan atau pengadaan proyek pembangunan ke arah sisi permintaan (*demand side*) dengan memberdayakan rakyat, agar rakyat mempunyai posisi tawar sehingga menjadi

pelaku aktif dalam proses pembangunan. Pendekatan pemberdayaan rakyat bertujuan memperkuat posisi tawar masyarakat lapisan bawah terhadap kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan. Caranya adalah dengan melindungi dan membela pihak yang lemah.

Dalam aktivitas pengembangan masyarakat, para aktivis sosial perlu memperhatikan pendekatan kedua sebagai jembatan menuju pendekatan ketiga. Masyarakat lapis bawah dan pinggiran perlu diberdayakan, karena mereka masih memiliki kelemahan dan kekurangan dalam keswadayaan, partisipasi, ketrampilan, sikap kritis, sistem komunikasi personal, wawasan transformatif, rendahnya mutu dan taraf hidup.

Program pengembangan masyarakat pada sisi lain biasanya juga memperhatikan prinsip *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan), yakni proses pembangunan, di mana generasi-generasi mendatang memperoleh modal (*capital*) sebanyak atau bahkan lebih dengan apa yang diterima oleh generasi sekarang. Bagi para pekerja dalam pengembangan masyarakat, modal yang perlu dijaga kesinambungannya dan harus dikembangkan adalah: *natural capital* (modal alam), *physical capital* (modal fisik), *human capital* (modal manusia), dan *social capital* (modal sosial).

Prinsip pembangunan berkelanjutan dalam praktiknya antara lain diimplementasikan dengan penggunaan teknologi yang ramah lingkungan atau dikenal dengan teknologi tepat guna (*appropriate technology*) dalam aktivitas pembangunan.

Dimensi pekerjaan ini tentu saja meniscayakan adanya penguasaan kecakapan teknis maupun vokasional, sehingga amat sangat penting untuk memberikan pemahaman dasar dan benar terhadap filosofi teknologi tepat guna tersebut.

Dalam konteks yang luas, keterlibatan organisasi kemasyarakatan dalam pekerjaan kemasyarakatan secara umum berpijak dari tiga visi, yaitu: menjawab tuntutan kemanusiaan, menjalankan upaya pengembangan masyarakat menuju terciptanya kondisi masyarakat yang bisa menolong diri sendiri (*self-help*), dan mengarahkan tahapan pengembangan masyarakat menuju tahapan pemberdayaan masyarakat.

Pemberdayaan masyarakat inilah yang menjadi perhatian utama dari setiap aktivis kemasyarakatan. Pemberdayaan masyarakat ini setidaknya-tidaknya dapat dilakukan melalui tiga cara. *Pertama*, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang. *Kedua*, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh rakyat dengan menerapkan langkah-langkah nyata, menampung berbagai masukan, menyediakan prasarana dan sarana baik fisik (irigasi, jalan, listrik dan sebagainya) maupun sosial (sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan dan sebagainya) yang dapat diakses oleh masyarakat lapisan paling bawah. *Ketiga*, memberdayakan rakyat dalam arti melindungi dan membela kepentingan masyarakat lemah. Dalam proses pemberdayaan harus dicegah jangan sampai yang lemah bertambah lemah atau makin terpinggirkan dalam menghadapi yang kuat. Dengan ketiga cara tersebut,

diharapkan masyarakat bisa berkembang ke arah yang lebih baik dan menjadi berdaya guna sehingga mampu memberikan andil yang besar bagi pembangunan, baik itu pembangunan diri sendiri, pembangunan masyarakat, atau pun pembangunan secara nasional secara menyeluruh.

Itulah berbagai pendekatan yang bisa diketengahkan di sini, dan berbagai pendekatan yang diketengahkan di atas bisa diterapkan dan disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing sehingga pada nantinya akan didapatkan sebuah pendekatan terbaik yang mampu berjalan efektif dan efisien dalam suatu masyarakat sehingga mereka bisa berkembang dan berdaya di hadapan masyarakatnya dalam tingkatan lokal dan juga nasional.

C. MODEL-MODEL PENGEMBANGAN MASYARAKAT

Di atas telah disinggung bahwa Twelvetrees (1991) membagi perspektif pengembangan masyarakat ke dalam dua bingkai, yakni pendekatan “profesional” dan pendekatan “radikal”. Nah, dari kedua pendekatan ini, kita bisa membaginya lagi ke dalam beberapa perspektif yang disesuaikan dengan tingkat dan jenis praktik pengembangan masyarakat yang dijalankan. Misalnya, pendekatan profesional dapat diberi label sebagai perspektif tradisional, netral dan teknikal. Sedangkan pendekatan radikal dapat diberi label sebagai perspektif transformasional (Mayo, 1998).

Berdasarkan perspektif di atas, pengembangan masyarakat dapat diklasifikasikan ke dalam enam model sesuai dengan pendekatan profesional dan radikal di atas (Mayo, 1998). Keenam model tersebut terdiri dari tiga untuk

pendekatan profesional dan tiga dalam pendekatan radikal. Dalam pendekatan profesional adalah: (1) perawatan masyarakat; (2) pengorganisasian masyarakat; dan (3) pembangunan masyarakat. Sedangkan pada pendekatan radikal adalah: (4) aksi masyarakat berdasarkan kelas sosial; (5) aksi masyarakat berdasarkan jender; dan (6) aksi masyarakat berdasarkan ras (warna kulit).

Model *pertama*, perawatan masyarakat merupakan kegiatan sukarela yang biasanya dilakukan oleh warga kelas menengah yang tidak dibayar. Tujuan utamanya adalah untuk mengurangi kesenjangan legalitas pemberian pelayanan sehingga akan memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mendapatkan akses legalitas yang diharapkan agar bisa mendapatkan pelayanan dengan sebaik-baiknya.

Kedua, model pengorganisasian masyarakat. Model ini memiliki fokus pada perbaikan koordinasi di antara berbagai lembaga kesejahteraan sosial, sehingga akan ada sebuah pengaturan yang sistematis dan terstruktur dalam memberikan pelayanan sosial kepada masyarakat.

Ketiga, model pembangunan masyarakat. Model ini berusaha memberikan perhatian pada peningkatan keterampilan dan kemandirian masyarakat dalam memecahkan permasalahan yang dihadapinya. Hal ini sangat penting dalam pengembangan masyarakat sehingga masyarakat bisa menyelesaikan sendiri segala permasalahan yang dihadapinya sehingga akan semakin mendewasakan masyarakat untuk lebih berbenah dan mengembangkan dirinya ke arah yang lebih baik.

Keempat, model aksi masyarakat berdasarkan kelas. Model ini bertujuan untuk membangkitkan kelompok-kelompok lemah agar bisa secara bersama-sama meningkatkan kemampuan melalui strategi konflik, tindakan langsung, dan konfrontasi. Model ini akan memampukan masyarakat yang tertinggal, yang tertindas, dan yang belum mampu berdaya dan berkembang untuk bisa bertindak dan bergerak sehingga ia mampu setara dengan kelompok atau masyarakat yang lain.

Kelima, model aksi masyarakat berdasarkan gender. Model aksi masyarakat berdasarkan gender ini bertujuan untuk mengubah relasi-relasi sosial kapitalis-patriakal antara laki-laki dan perempuan, perempuan dan negara, serta orang dewasa dan anak-anak. Hal ini penting mengingat dalam dunia demokrasi, perbedaan gender adalah sesuatu yang tidak dipermasalahkan, karena semuanya baik laki-laki maupun perempuan berhak melakukan dan menjalankan apa pun yang menjadi keinginannya tanpa harus mengabaikan kodrat kemanusiaannya. Dengan demikian, masyarakat yang berkembang tentu akan membuang jauh-jauh sekat dan perbedaan gender ini, dan bahkan berusaha bersama-sama saling berkembang dan mendukung.

Keenam, model aksi masyarakat berdasarkan ras atau warna kulit. Model ini berusaha memperjuangkan dan mengusahakan peluang yang sama dalam mendapatkan kesempatan dan peluang kehidupan tanpa harus melihat ras, warna kulit, agama, dan semacamnya. Karena dalam masyarakat yang berkembang dengan baik, diskriminasi rasial

adalah sesuatu yang sangat mengganggu dan menghalangi adanya paradigma perkembangan dalam masyarakat itu sendiri.

Itulah berbagai model dari pengembangan masyarakat yang berasal dari dua perspektif yang diajukan Twelvetrees, yaitu perspektif profesional dan radikal. Untuk lebih gamblangnya berikut ini adalah tabel yang menjadi ringkasan dari penjelasan di atas.

Tabel
Dua Perspektif Pengembangan Masyarakat

Perspektif	Tujuan/Asumsi
Profesional (tradisional, netral teknikal)	<ul style="list-style-type: none">• Meningkatkan inisiatif masyarakat, termasuk kemandirian• Memperbaiki pemberian pelayanan sosial dalam kerangka relasi sosial yang ada
Radikal (transformasional)	<ul style="list-style-type: none">• Meningkatkan inisiatif masyarakat, memperbaiki pemberian pelayanan sosial• Pemberdayaan masyarakat guna mencari akar penyebab ketertindasan dan diskriminasi• Mengembangkan strategi dan membangun kerja sama dalam melakukan perubahan sosial sebagai bagian dari upaya menguyubah relasi sosial yang menindas, diskriminatif, dan eksploitatif.

Tabel
Model Pengembangan Masyarakat

Perspektif	Model
Profesional (tradisional, netral teknikal)	<ul style="list-style-type: none">• Perawatan masyarakat• Pengorganisasian masyarakat• Pembangunan masyarakat

Perspektif	Model
Radikal (transformasional)	<ul style="list-style-type: none">• Aksi masyarakat berdasarkan kelas• Aksi masyarakat berdasarkan jender• Aksi masyarakat berdasarkan ras (warna kulit)

Berbagai model di atas merupakan langkah atau petunjuk untuk bisa menjalankan pengembangan masyarakat secara baik dan mampu menjawab berbagai kebutuhan masyarakat. Dalam hal ini, sukses tidaknya program pengembangan masyarakat itu dipengaruhi oleh bagaimana strategi atau model yang dipilih oleh para aktivis dalam menangani program-program pengembangan masyarakat bersama kelompok baik pada saat penentuan kebutuhan kelompok sasaran, perencanaan program, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi serta menyapih kelompok sasaran.

Di pihak lain, sukses tidaknya program pengembangan masyarakat juga dipengaruhi oleh sejauh mana komitmen yang dimiliki oleh para aktivis masyarakat dalam memberikan pertanggungjawaban kepada *patron*, klien, dan diri mereka sendiri. Tanggung jawab kepada *patron* direalisasikan dengan menaati kesepakatan, kontrak kerja, dan komitmen keuangan yang telah dibuat dengan lembaga-lembaga donor baik dari dalam maupun luar negeri. Tanggung jawab kepada klien direalisasikan dengan memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang bekerja sama dengannya. Tanggung jawab kepada diri mereka sendiri direalisasikan dengan soliditas para staf, anggota, mitra, konstituen dan

organisasi secara keseluruhan untuk mewujudkan misi dan visi organisasinya.

Secara umum pekerja sosial seperti aktivis kemasyarakatan dituntut untuk memilih strategi dalam merancang dan melaksanakan program secara tepat. Strategi pengembangan masyarakat dalam perspektif manajemen meliputi langkah-langkah: mengidentifikasi, menamai dan mengartikulasikan masalah dan isu; menganalisis masalah; mengidentifikasi tujuan; mempersiapkan rencana tindakan secara terperinci; melaksanakan rencana tindakan dan mengevaluasi keseluruhan proses (Susan Kenny, 1994: 125).

Para aktivis dan pekerja sosial kemasyarakatan secara umum menjalani peran sebagai agen perubahan (*agent of change*) di tengah-tengah masyarakat yang menjadi kelompok sasaran. Upaya mereka sebagai agen perubahan adalah mendampingi dan mengarahkan keinginan warga dalam proses pengambilan inovasi atau gagasan baru. Sebagai agen perubahan, ia berusaha mengamankan proses pengambilan gagasan-gagasan baru dan membuat jalannya proses penyebaran inovasi secara bertahap atau pelan-pelan dan mencegah pengambilan gagasan baru yang di dalamnya membawa pengaruh yang berlawanan dengan keinginan warga (Everett M. Rogers, 1995: 335).

Dalam hal ini, Everett M. Rogers (1995: 337) menyatakan bahwa para agen perubahan dalam proses pengambilan gagasan baru bisa menjalankan tujuh peran, yaitu sebagai berikut:

Pertama, ia menumbuhkan sebuah kebutuhan di kalangan warga terhadap sebuah perubahan. Agen perubahan awalnya sering membantu warga dalam membangkitkan kesadaran terhadap perlunya mengubah sikap dan perilaku lama.

Kedua, membangun sebuah hubungan untuk saling berbagi informasi. Dalam mendukung perubahan, para agen perlu mengembangkan hubungan secara harmonis dengan warga masyarakat. Agen perubahan dalam upaya mempererat hubungan dengan warga masyarakat perlu didasari oleh sikap jujur, saling percaya, mampu dan ikut merasakan dengan apa yang menjadi permasalahan dan kebutuhan masyarakat.

Ketiga, mendiagnosis warga. Agen perubahan bertanggung jawab dalam mengidentifikasi dan merumuskan permasalahan yang dihadapi warga dalam rangka mengklarifikasi kenapa alternatif yang sudah ada tidak mampu memenuhi kebutuhannya.

Keempat, menumbuhkan sebuah keinginan kuat di kalangan warga untuk berubah. Setelah agen perubahan membeberkan berbagai alternatif tindakan yang memungkinkan warga mewujudkan tujuannya, maka ia kemudian berupaya memotivasi warga agar berminat melakukan perubahan.

Kelima, menerjemahkan keinginan untuk berubah menjadi tindakan nyata. Agen perubahan berupaya mempengaruhi perilaku warga agar mereka mau mengambil gagasan baru yang datang dari luar. Jaringan kekerabatan

memiliki pengaruh yang sangat penting dalam menunjang sukses atau gagalnya proses persuasi (membujuk) warga dalam tahapan pengambilan gagasan baru. Dalam hal ini, agen perubahan secara tidak langsung bisa bekerja sama dengan pemuka masyarakat dalam mengaktifkan jaringan-jaringan kekerabatan yang ada.

Keenam, menstabilkan proses pengambilan gagasan-gagasan baru dan mencegah keterputusan proses inovasi. Agen perubahan dapat menumbuhkan perilaku baru di kalangan warga dengan cara menyampaikan pesan-pesan yang memperkuat warga yang telah mengadopsi ide baru dan selanjutnya membakukannya menjadi perilaku baru. Langkah ini diupayakan ketika warga tengah berada pada tahap implementasi atau konfirmasi terhadap pengambilan gagasan atau inovasi.

Ketujuh, mewujudkan hubungan yang final. Tujuan akhir yang ingin diwujudkan oleh agen perubahan adalah menumbuhkan kemampuan di kalangan warga untuk memperbaiki kondisi mereka secara mandiri. Agen perubahan dalam konteks ini perlu memposisikan dirinya sebagai aktor yang mengembangkan kemampuan warga dalam rangka menumbuhkan perubahan secara mandiri.

Dari ketujuh peran dari aktor pembawa perubahan di masyarakat ini, diharapkan masyarakat akan semakin berkembang baik dari cara berpikirnya, cara berperilakunya, dan cara melakukan tindakan pada saat menghadapi kehidupan. Pada akhirnya, tujuan utama dari pengembangan masyarakat ini adalah bagaimana membentuk masyarakat

yang kreatif, inovatif, dan mampu memberikan sumbangsih bagi kehidupannya sendiri, lingkungannya, dan bahkan bagi negaranya. Karena itu, peran aktor pembawa perubahan dalam masyarakat ini sangat penting dalam membimbing masyarakat ini.

Untuk bisa membimbing masyarakat, tentunya aktor perubahan ini harus memiliki sisi kreativitas dan inovasi yang baik, sehingga mampu membawa perubahan bagi masyarakat yang dilayaninya. Proses inovasi atau pembaruan yang dilakukan tentunya tidak secara tiba-tiba, namun perlu dirancang dalam sebuah proses berkelanjutan yang sering disebut *innovation-decision process* (proses pembaruan atau pengambilan inovasi). Proses pengambilan inovasi merupakan proses yang di dalamnya individu atau unit pengambil keputusan menjalani beberapa tahapan, yang dimulai dari tahap pemahaman tentang sebuah inovasi untuk membentuk sikap terhadap inovasi; kemudian menuju sebuah tahapan mengambil keputusan untuk mengambil atau menolak; lantas menerapkan dan menggunakan pemikiran baru dan memperkuat keputusan ini (Everett M. Rogers, 1995: 20).

Untuk tidak dikatakan asal-asalan dan tidak diproses secara tiba-tiba, maka proses pengambilan inovasi tersebut tentu harus melalui beberapa tahapan, yaitu:

1. Tahap pengetahuan, yang berlangsung ketika seseorang atau unit pengambil keputusan memperoleh penjelasan tentang keadaan inovasi dan mendapatkan pengetahuan tentang bagaimana peranan inovasi tersebut.

2. Tahap persuasi, yang berlangsung ketika seseorang atau unit pengambil keputusan merangsang tumbuhnya sikap senang atau tidak senang terhadap inovasi.
3. Tahap penentuan inovasi, ketika seseorang atau unit pengambil keputusan melakukan kegiatan yang sudah mengarahkan seseorang atau unit pengambil keputusan dalam memilih untuk mengadopsi inovasi ataupun sebaliknya menolak inovasi.
4. Tahap pelaksanaan, yang terjadi ketika seseorang atau unit pengambil keputusan menerapkan inovasi.
5. Tahap konfirmasi, yang berlangsung ketika seseorang atau unit pengambil keputusan mencari penguatan terhadap keputusan inovasi yang telah dibuat atau kembali pada keputusan terdahulu untuk mengambil atau menolak inovasi jika dijumpai adanya pesan-pesan kontradiktif dalam inovasi (Everett M. Rogers, 1995: 162).

Dari lima tahapan tersebut, sikap dari penerima inovasi tentunya adalah menerima atau menolak inovasi tersebut. Oleh karena itu, agar masyarakat bisa mendapatkan dan merasakan perubahan dari langkah inovatif tersebut, maka alternatif yang diharapkan adalah bahwa masyarakat menerima inovasi tersebut agar mereka kualitas kehidupan mereka bisa ditingkatkan dan bahkan bisa dikembangkan.

Agar sebuah langkah inovasi diterima masyarakat, maka Rogers (1995: 15-16) pun memperkenalkan lima faktor yang bisa diterapkan, yaitu:

1. Keuntungan relatif. Keuntungan relatif adalah suatu kondisi yang menunjukkan sejauh mana ide baru tersebut

lebih menguntungkan dibandingkan cara yang sudah digunakan sebelumnya. Keuntungan relatif bisa berupa kebanggaan, kenyamanan, dan kepuasan.

2. Komtabilitas. Komtabilitas adalah suatu keadaan yang menunjukkan sejauh mana ide baru itu konsisten dan relevan dengan nilai-nilai masyarakat, pengalaman sebelumnya, kebutuhan serta permasalahan masyarakat.
3. Kompleksitas. Kompleksitas adalah suatu keadaan yang menunjukkan sejauh mana ide baru itu mempunyai faktor kesulitan untuk dimengerti, dipahami, dan digunakan oleh masyarakat.
4. Triabilitas. Triabilitas adalah suatu keadaan yang menunjukkan sejauh mana ide baru itu dalam batas-batas tertentu memberikan kesempatan atau peluang untuk dicoba.
5. Observabilitas. Observabilitas adalah suatu keadaan yang menunjukkan sejauh mana kegunaan dan manfaat cara kerja ide baru itu diamati masyarakat.

Jika kelima faktor ini bisa ditingkatkan kualitasnya berdasarkan kapasitasnya, maka akan semakin besar kemungkinan diterimanya sebuah inovasi atau pembaruan yang diusung oleh aktor perubahan. Dengan kata lain, jika keuntungan relatif, komtabilitas, triabilitas, dan observabilitas tinggi, maka sebuah inovasi akan cenderung untuk diterima masyarakat. Sebaliknya, jika kompleksitas atau kerumitannya yang semakin tinggi, maka sebuah inovasi atau pembaruan tidak akan mudah diterima begitu saja oleh masyarakat.

D. BERBAGAI PRINSIP PENGEMBANGAN MASYARAKAT

Jim Ife dalam bukunya *Community Development* (1995: 177-199) menjelaskan tentang 22 prinsip pengembangan masyarakat. Prinsip-prinsip ini merupakan seperangkat prinsip dasar yang harus mendasari sebuah pendekatan pembangunan bagi semua praktik pekerjaan kemasyarakatan. Prinsip ini bukanlah serangkaian resep atau kiat tentang bagaimana melakukan sesuatu.

Salah satu prinsip penting yang dibahas adalah kebutuhan untuk mengizinkan struktur dan proses berkembang secara organis dari masyarakat itu sendiri. Ini tentu membutuhkan hal-hal yang akan dilakukan secara berbeda dalam masyarakat yang juga berbeda, tergantung pada budaya lokal, ekonomi, sosial dan faktor politik.

Berikut ini adalah 22 prinsip yang dibahas secara mendetail oleh Jim Ife, yaitu sebagai berikut:

Pertama, pembangunan yang terintegrasi. Pembangunan sosial, ekonomi, politik, budaya, lingkungan dan personal/spiritual merupakan aspek paling mendasar dari kehidupan masyarakat. Karena itu, integrasi dari berbagai aspek tersebut akan sangat menentukan kualitas kehidupan masyarakat, dan keenam aspek tersebut itulah yang menjadi program pengembangan masyarakat. Namun, itu bukan berarti bahwa keenam-enamnya akan menjadi bagian dari setiap strategi pengembangan masyarakat, karena kemungkinan bahwa sebuah masyarakat akan menjadi lebih kuat dalam sebagian dari enam aspek ini dan menjadi lebih lemah pada sebagian yang lain. Karena itulah, agar bisa terintegrasi dengan baik,

maka aspek yang lemah harus mendapatkan pertimbangan yang lebih banyak sehingga pada saatnya nanti akan terjadi keseimbangan dalam operasionalnya.

Kedua, mengonfrontasi ketidakberuntungan struktural (*structural disadvantage*). Penindasan dalam hal perbedaan kelas, jender, dan ras atau etnisitas merupakan bentuk-bentuk ketidakberuntungan struktural yang harus dijamin oleh proyek pengembangan masyarakat agar tidak terjadi pada masyarakat. Dengan demikian, proyek pengembangan masyarakat harus berusaha mengonfrontasi dan menentang segala bentuk penindasan tersebut dengan cara apapun asalkan harus sesuai dengan konteksnya yang memang spesifik. Hal ini tentu membutuhkan pekerja sosial yang siap dan sadar akan begitu rumit, halus, dan rentannya berbagai cara yang harus dihadapi dalam menghadapi tekanan perbedaan kelas, jender, dan ras atau etnisitas ini. Mereka harus menggunakan sistem pendidikan, melalui media, struktur organisasi, bahasa, ekonomi, pasar, iklan, negara, dan seterusnya. Hal ini juga membutuhkan pekerja sosial yang benar-benar sadar akan latar belakang mereka, sikap rasis, seksis, dan berbasiskan kelas mereka yang sering kali tidak mereka sadari, dan juga partisipasi mereka dalam struktur menindas itu sendiri.

Bentuk penindasan lainnya adalah usia, kecacatan, dan seksualitas, meski ketiga bentuk ini tidaklah sama fundamentalnya dengan perbedaan kelas, jender, dan ras. Namun demikian, bentuk penindasan ini tetaplah penting dan akibat penindasan tersebut sangatlah signifikan bagi sebagian

orang. Karena itu, hal ini juga membutuhkan perhatian pada pekerja sosial untuk menghadapi dan menentang segala bentuk penindasan ini. Namun hal ini tidak mudah, karena struktur dan proses pengembangan masyarakat sendiri akan dengan mudah memperkuat struktur penindasan dominan tersebut. Misalnya, dengan mengabaikan kebutuhan akan ketentuan merawat anak, menjadwalkan pertemuan ketika masyarakat sendiri kesulitan untuk menghadirinya, tidak memberikan penafsiran atau fasilitas penerjemahan, dan semacamnya. Karena itu, hal ini harus disadari oleh pekerja sosial agar berhati-hati dalam bertindak. Karena itu, pekerja sosial dan bersama-sama dengan masyarakat harus mampu menentang segala bentuk ketidakberuntungan struktural atau penindasan ini dengan semangat kebersamaan dan kesadaran yang hakiki.

Ketiga, hak-hak asasi manusia. Memahami hak asasi manusia adalah prinsip penting dalam pengembangan masyarakat. Hak asasi manusia menjadi penting bagi pekerjaan sosial baik dalam pengertian positif (promosi hak-hak asasi manusia) maupun negatif (proteksi hak-hak asasi manusia). Dalam pengertian negatif, menjadi penting bahwa proyek pengembangan masyarakat menyesuaikan diri dengan berbagai prinsip hak asasi manusia yang ada. Struktur dan program masyarakat harus dibentuk dalam suatu cara yang tidak bertentangan dengan prinsip hak asasi manusia ini. Bahkan dalam hal ini, Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (DUHAM) bisa digunakan sebagai tujuan bagi pengembangan masyarakat.

Dalam hal ini, hak untuk mendapatkan standar hidup yang layak, hak untuk pendidikan, hak berpartisipasi dalam kehidupan kultural masyarakat, hak menentukan nasib sendiri, dan hak perlindungan dan bantuan keluarga merupakan hak-hak yang ada dalam DUHAM yang memang harus dilindungi dan dihargai dalam proyek pengembangan masyarakat. Hal ini tentu akan menjadi sesuatu yang sangat asasi dan fundamental dalam kehidupan masyarakat, sehingga nantinya masyarakat akan menjadi warga yang berdaya dan berkembang dengan baik yang akan mampu mendukung pembangunan.

Keempat, kemampuan untuk dapat dipertahankan (*sustainability*). Prinsip ini adalah komponen esensial bagi aktivitas pengembangan masyarakat yang terjadi dalam suatu kerangka kerja yang dapat dipertahankan. Jika pengembangan masyarakat menjadi bagian dari pembentukan sebuah tatanan sosial, ekonomi, dan politik baru, maka struktur dan prosesnya haruslah bisa dipertahankan (*sustainable*). Dengan demikian, kemampuan untuk dapat dipertahankan ini membutuhkan output terhadap lingkungan, seperti polusi, menjadi diremehkan, dan materi-materi yang dilesartarikan dan didaur-ulang di mana pun. Ini bisa menjadi fokus pengembangan masyarakat, tapi dalam kaitannya dengan meminimalkan polusi dan juga dalam pengertian yang positif, seperti pembentukan daur ulang berbasis masyarakat, yang merupakan inisiatif kontemporer penting dalam banyak masyarakat dengan atau tanpa dukungan dari pejabat dan aparat terkait. Proyek daur ulang juga bisa

menambah keuntungan dari mekanisme ideal dalam pembentukan kontak tingkat masyarakat yang lebih kuat, dan dalam mendorong partisipasi berbasis masyarakat yang lebih luas.

Kelima, pemberdayaan. Pemberdayaan tentu menjadi tujuan dari semua pengembangan masyarakat. Kata tersebut telah menjadi istilah yang sangat populer dalam diskursus pengembangan masyarakat. Pemberdayaan dalam hal ini berarti memberi orang dengan sumber daya, kesempatan, peluang, pengetahuan, dan keterampilan untuk meningkatkan kapasitas mereka dalam menentukan masa depan mereka sendiri, dan untuk berpartisipasi di dalamnya dan memengaruhi kehidupan masyarakat mereka.

Strategi pemberdayaan yang utuh membutuhkan tantangan yang harus dipahami, dihadapi, dan diselesaikan, termasuk dalam hal ini adalah struktur penindasan (kelas, jender, dan ras/etnisitas), pendidikan, bahasa, mobilitas sosial, dan dominasi oleh para elite struktur kekuasaan dalam masyarakat. Memahami berbagai hal ini maka lantas pemberdayaan menjadi bentuk perubahan yang radikal, yang akan menjungkirbalikkan struktur dominasi yang ada. Dengan demikian, pengembangan masyarakat bisa menjadi tujuan pemberdayaan yang paling sederhana, namun memiliki pengaruh dan dampak yang sangat luar biasa bagi berdayanya masyarakat sipil.

Keenam, diri pribadi dan politik. Hubungan antara diri pribadi dan politik, individu dan struktural, atau masalah-masalah privat dan persoalan publik, menjadi komponen

pengembangan masyarakat yang esensial. Ini hanya terjadi ketika hubungan ini mampu memberikan fasilitas terhadap berbagai kebutuhan, masalah, aspirasi, penderitaan, dan prestasi individu yang ditafsirkan ke dalam aksi di tingkatan masyarakat secara efektif. Semua pengalaman pribadi bisa dihubungkan dengan aspek politik; ini telah menjadi salah satu kontribusi paling penting bagi gerakan wanita, yang dengan jelas mendemonstrasikan aspek politik dari aktivitas privat yang esensial dalam bentuk relasi rumah tangga dan seksual, dan menunjukkan bagaimana rumah tangga dan seksualitas telah menjadi arena bagi penindasan terhadap wanita. Dengan cara ini, setiap perasaan dan tindakan, bagaimanapun privatnya hal itu, juga memiliki implikasi politik. Itulah salah satu bukti dari adanya hubungan diri pribadi dengan politik yang menjadi aspek prinsipil dari pengembangan masyarakat.

Ketujuh, kepemilikan masyarakat. Dasar bagi pengembangan masyarakat adalah konsep kepemilikan masyarakat, dan prinsip kuncinya adalah untuk mengembangkan kepemilikan masyarakat, dan berusaha membentuknya dalam komunitas-komunitas di mana kepemilikan tersebut tidak ada. Ini bisa dipahami pada dua tingkatan, yaitu kepemilikan pada hal-hal yang material dan kepemilikan struktur dan proses-proses. Dalam hal-hal yang material, sangat sedikit yang dimiliki pada tingkatan masyarakat. Banyak komoditas, tanah, bangunan, dan semacamnya dimiliki oleh individu atau bisnis kecil di satu sisi, atau oleh unit-unit besar seperti korporasi atau pemerintah pada sisi lain. Ke-

pemilikan masyarakat cenderung dibatasi hanya pada hal-hal seperti gedung pertemuan, parkir dan taman lokal, dan tanaman serta perawaltan pemerintah daerah. Sedangkan kepemilikan masyarakat yang agak luas adalah sebuah aspek pembangunan masyarakat yang penting, karena ia bisa membantu sebuah rasa identitas masyarakat, yang bisa memberi orang lebih banyak alasan untuk menjadi aktif terlibat dalam tingkatan masyarakat, dan itu bisa menjadi pemanfaatan sumber daya yang lebih efisien.

Sedangkan kepemilikan proses dan struktur merupakan aspek lain dari kepemilikan masyarakat. Ini mengharuskan masyarakat mampu mengontrol segala hal seperti pemberian jasa kesehatan, pendidikan, pembuatan keputusan tentang aktivitas-aktivitas lokal atau daerah, perumahan, pemerintah daerah, dan seterusnya. Agar ini terjadi, maka sistem desentralisasi adalah yang paling esensial untuk dilakukan. Dalam sistem desentralisasi, kontrol dan kepemilikan daerah terhadap proses dan struktur tidak hanya diharapkan, tapi juga perlu. Oleh karena itu, pengembangan masyarakat memfokuskan pada stimulasi dan mendukung kontrol dan kepemilikan masyarakat tersebut, dengan cara menyediakan rakyat dengan sumber daya, keterampilan, dan rasa percaya diri untuk menjalankan berbagai tanggung jawab.

Kedelapan, kebergantungan pada diri sendiri (*self-reliance*). Kebergantungan pada diri sendiri berarti bahwa masyarakat harus berusaha memanfaatkan sumber dayanya sendiri di mana pun dia berada daripada bersandar pada dukungan eksternal. Hal ini penting untuk dilakukan agar

masyarakat memiliki daya tawar yang lebih baik di hadapan yang lain. Selain itu, hal ini digunakan untuk semua bentuk sumber daya: finansial, teknis, alam, dan manusia. Pengembangan masyarakat berusaha mengidentifikasi dan memanfaatkan sumber-sumber daya ini dalam masyarakat itu sendiri untuk mendapatkan tingkatan yang semaksimal mungkin.

Kesembilan, tidak bergantung pada negara. Prinsip kebergantungan pada diri sendiri di atas memunculkan persoalan hubungan dengan negara. Pengembangan masyarakat yang disponsori negara sudah memiliki tradisi yang panjang, dan respon alamiah dari pemerintah terhadap kebutuhan pengembangan masyarakat yang dirasakan adalah membentuk program pengembangan masyarakat yang didukung negara dalam beberapa bentuk. Namun, prinsip kebergantungan pada diri sendiri telah memperingatkan bahwa ini tidak memerlukan arahan yang tepat, dan menunjukkan bahwa dukungan pemerintah terhadap pengembangan masyarakat kemungkinan memperlemah dibandingkan memperkuat basis masyarakat. Untuk alasan ini, masyarakat dan para pekerja sosial harus berpikir dengan cermat sebelum menerima pendanaan dari pemerintah atau bentuk-bentuk dukungan yang lain, atau berpartisipasi dalam program-program yang didukung pemerintah. Namun ini bukan berarti bahwa dukungan pemerintah ini tidak pernah bisa diterima, karena kadang kala tidak ada alternatif yang realistis, dan kadang kala dukungan pemerintah adalah penting agar bisa memulai sebuah proses pengembangan

masyarakat. Dalam kasus seperti itu, hakikat temporeranya harus ditekankan. Tapi pada umumnya, semakin sebuah masyarakat bisa melakukannya tanpa pendanaan dan dukungan pemerintah, maka hal itu akan semakin baik.

Kesepuluh, tujuan instan (*immediate goals*) dan visi puncak (*ultimate vision*). Akan selalu ada ketegangan dalam pekerjaan masyarakat antara pencapaian tujuan-tujuan instan, seperti membentuk organisasi perlindungan wanita atau menyelamatkan alam, dengan visi puncak dari suatu masyarakat yang lebih baik. Memfokuskan secara spesifik pada salah satunya bisa berarti bahwa yang lain menjadi terlupakan, akibatnya terjadi pragmatisme secara tidak langsung atau impian yang tidak produktif. Keduanya kadang kala dilihat sebagai bentuk konflik dan para pekerja sosial sering kali mengkritik satu sama lain, baik mengkritik yang terlalu pragmatis atau pun yang terlalu idealistik. Namun, bagi pengembangan masyarakat, kedua elemen tersebut adalah penting, dan sangatlah penting mempertahankan keseimbangan antara yang instan dengan yang berjangka panjang. Visi puncak adalah sangat penting, sedangkan pekerjaan komunitas harus selalu dijalankan dalam konteks visi seperti itu. Namun, tujuan instan juga penting, karena ia menjadi jalan bagi visi tersebut ditafsirkan ke dalam sesuatu yang segera relevan bagi orang lain, dan ia menempatkan pengembangan masyarakat secara tegas dalam pengalaman dan kesadaran hidup orang yang dimaksudkan. Orang memiliki kebutuhan instan yang harus dipenuhi, dan mereka sebagian besar tidak akan menerima begitu saja pernyataan, “tunggu

terjadinya revolusi”. Karena itu, tantangannya saat ini adalah bagaimana menghubungkan tujuan instan tersebut dengan visi puncak, dan menunjukkan bagaimana masing-masing tidak hanya relevan dengan yang lain, tapi juga sangat diperlukan bagi pencapaian yang lain dalam suatu cara yang bisa dipertahankan.

Kesebelas, pengembangan organis. Cara mudah memikirkan tentang konsep pengembangan organis sebagai lawan bagi pengembangan mekanis adalah memikirkan perbedaan antara mesin dan tanaman. Mesin bekerja secara independen dari lingkungannya, karena ia bisa digerakkan ke tempat lain dan akan bekerja dalam cara yang sama. Mesin juga akan diperbaiki, dan membutuhkan sejumlah kecil input khusus, dan prinsipnya bisa siap dipahami. Ketika ia bekerja, pada dasarnya ia menahan struktur dan bentuk yang sama. Sedangkan tanaman jauh lebih kompleks, dan prinsip tentang totalitas operasinya tidak bisa dengan mudah dipahami. Ia sangatlah bergantung pada lingkungan, dan berinteraksi dengannya dalam banyak cara yang berbeda; jika bergerak ke lingkungan yang berbeda, maka ia kemungkinan akan mati dan layu. Ia tumbuh, berubah, dan bereproduksi. Ia harus dipelihara, dan membutuhkan lebih dari sekadar perawatan rutin. Penjagaan dan pemeliharaan seperti itu harus mempertimbangkan berbagai faktor lingkungan yang lain: iklim, aspek, tanah, air, dan sebagainya.

Nah, pada dasarnya sebuah masyarakat itu adalah seperti tanaman yang organik, dan bukannya seperti mesin yang mekanistik. Karena itu, pengembangan masyarakat tidak di-

atur oleh hukum sebab-akibat teknis yang sederhana, tapi merupakan proses yang kompleks dan dinamis; penjagaan dan pemeliharaan terhadap pengembangan ini lebih dari sebuah seni, dan bukannya sains. Masyarakat memiliki kapasitas inherennya sendiri untuk mengembangkan potensi sejatinya, dan pengembangan masyarakat adalah tentang memberikan kondisi-kondisi dan pemeliharaan yang benar agar pengembangan ini benar-benar terjadi.

Keduabelas, langkah pengembangan (*pace of development*). Konsekuensi alamiah terhadap pengembangan organik adalah bahwa masyarakat itu sendiri yang harus menentukan langkah yang di dalamnya pengembangan itu terjadi. Berusaha menekan terlalu cepat sebuah proses pengembangan masyarakat bisa mengakibatkan proses tersebut menjadi terkompromisasikan secara fatal, sehingga masyarakat kehilangan pemahaman akan rasa memilikinya terhadap proses tersebut, dan kehilangan komitmen dengan orang yang terlibat. Pengembangan masyarakat yang berhasil akan bergerak pada langkah masyarakatnya sendiri, dan pekerja sosial yang berhasil akan mampu menilai langkah tersebut dan bertindak sesuai dengannya, dan bukannya mendorong masyarakat bergerak lebih cepat dibandingkan mengikuti dinamika masyarakatnya sendiri.

Pada dasarnya, pengembangan masyarakat adalah sebuah proses yang panjang, karena hasil yang instan cenderung bersifat transitoris atau tidak kekal, dan proses pengembangan dasar, ketika ia bisa distimulasi dan dipaksakan, tidak bisa dipaksa untuk dipercepat. Ini sering kali

membuat frustrasi para pekerja sosial dan bahkan bisa juga terjadi pada manajer, politisi, dan birokrat yang ingin melihat hasilnya. Inilah alasannya mengapa mode birokratis menjadi sesuatu yang tidak tepat bagi pengembangan masyarakat.

Ketigabelas, keahlian eksternal (*external expertise*). Pembebanan terhadap jawaban yang spesifik, struktur atau proses dari luar masyarakat jarang yang bisa berhasil. Ini malahan menjadi salah satu dasar pemikiran utama dari pendekatan pengembangan masyarakat. Itu karena segala hal tidak bekerja dengan sangat baik ketika mereka dibebani dari luar struktur berbasis masyarakat yang dipandang sebagai pemberian sebuah alternatif yang lebih tepat. Karenanya, bisa dinyatakan bahwa pendekatan pengembangan masyarakat itu sendiri tidak bisa dibebani, tapi harus dikembangkan apa adanya dalam masyarakat tersebut, dalam suatu cara yang sesuai dengan konteks yang spesifik dan sensitif terhadap budaya, tradisi, dan lingkungan masyarakat lokal.

Keempatbelas, pembangunan masyarakat (*community building*). Semua pengembangan masyarakat harus bertujuan untuk membangun masyarakat. Membangun masyarakat mencakup penguatan berbagai interaksi sosial dalam masyarakat, membawa orang berkumpul bersama, dan membantu mereka berkomunikasi dengan orang lain dalam suatu cara yang bisa mengarah pada dialog yang apa adanya, yang mampu memberikan pemahaman dan aksi sosial. Kehilangan masyarakat mengakibatkan terjadinya fragmentasi, isolasi, dan individualisasi, dan pembangunan masyarakat berusaha untuk membalikkan hal itu. Pembangunan masyarakat sa-

ngat penting jika pembentukan struktur dan proses tingkatan masyarakat yang bersifat bisa dipertahankan dan bertahan lama bisa dicapai.

Pada saat pembangunan masyarakat berada dalam lingkungan yang utama atau memiliki tujuan spesifik dari sebuah proses masyarakat, maka yang lebih sering terjadi adalah konsekuensi dari beberapa aktivitas yang lain. Malahan, orang akan sering merasa tidak nyaman dengan kebersamaan mereka agar bisa berinteraksi dengan satu sama lain, dan mereka umumnya lebih nyaman dengan kebersamaan mereka untuk tujuan-tujuan yang spesifik. Karena itu, harus dibentuk sebuah tujuan yang spesifik agar pembangunan masyarakat ini bisa terfokus dan terwujud dengan baik.

Kelimabelas, proses dan hasil. Ketegangan antara proses dan hasil telah menjadi persoalan utama dalam pekerjaan masyarakat. Sebuah pendekatan pragmatis cenderung menekankan pada hasil. Apa yang dilihat sebagai hal yang paling penting adalah hasil yang sebenarnya telah dicapai, dan bagaimana ia dicapai relatif tidaklah penting. Posisi ini diekspresikan dalam bentuknya yang ekstrem dengan perbedaan antara tujuan dan alat. Tujuan adalah yang paling penting, dan satu-satunya alasan bagi pemikiran tentang alat berkaitan dengan keefektifannya dalam menjangkau tujuan yang diharapkan, sedangkan persoalan etika, dan yang secara spesifik berorientasi proses yang lain, menjadi tidak relevan lagi. Menangani secara utuh persoalan tujuan dan alat dengan demikian telah mengidentifikasi masalah-

masalah yang berkaitan dengan posisi, di mana tujuan dan alat itu jelas tidak bisa dipisahkan. Alat bisa menjadi tujuan, dan tujuan biasanya juga menjadi alat pada tujuannya yang lebih lanjut.

Dengan demikian, terfokus pada proses bisa mengarah pada kehilangan satu pandangan terhadap hasil yang dicapai. Ini bisa terjadi ketika ada obsesi terhadap proses dan mengabaikan konteks strukturalnya, visi puncaknya, atau implikasi yang lebih luas dari aksi seseorang. Perspektif seperti itu mengarakterisasi sebuah persetujuan terhadap praktik abad baru, di mana perasaan baik dan berkomunikasi secara jujur dengan orang lain dipandang sebagai sebuah perubahan yang mencukupi terhadap dunia. Pada intinya, proses dan hasil keduanya dipandang sebagai hal yang sangat penting dalam pekerjaan sosial, dan juga keduanya diakui sebagai fenomena terintegrasi dan bukannya fenomena terpisah. Ketika melakukan pekerjaan kemasyarakatan, orang akan selalu berhadapan dengan proses dan hasil, dan proses harus selalu dihubungkan dengan hasil, dan hasil dengan proses.

Keenambelas, integritas proses (*integrity of process*). Proses yang digunakan dalam pengembangan masyarakat sama pentingnya dengan hasil, dan dalam pengertian yang sebenarnya ia merupakan hasilnya, bahwa tujuan adalah membentuk proses-proses masyarakat agar bisa terus berlangsung. Karenanya proses yang digunakan untuk mencapai hal ini harus sesuai dengan berbagai harapan dari hasil dalam kaitannya dengan berbagai persoalan dalam bentuk sustainability, keadilan sosial, dan seterusnya. Jika

pengembangan masyarakat bisa menggunakan proses-proses yang mereka sendiri ekspresikan dalam keidealan ini, maka kemungkinan besar ia mampu mencapai tujuannya yang lebih berjangka panjang. Karenanya, proses dalam pekerjaan sosial atau kemasyarakatan selalu membutuhkan penelitian yang cermat untuk menjamin bahwa integritas proses ini dipertahankan.

Ketujuhbelas, tanpa kekerasan. Agar bisa menghasilkan suatu masyarakat yang didasarkan pada prinsip tanpa kekerasan, proses tanpa kekerasan harus diterapkan, karena tujuan tanpa kekerasan tidak bisa diwujudkan dengan menggunakan alat kekerasan. Dalam konteks ini, pernyataan tanpa kekerasan lebih dari sekadar ketiadaan kekerasan fisik yang terjadi pada orang per orang. Bahkan, gagasan kekerasan struktural menyatakan bahwa struktur dan institusi sosial bisa dilihat sebagai bentuk kekerasan. Masyarakat yang sifatnya memaksa (*koersif*), atau masyarakat yang menindas orang lain, meski ia tidak menggunakan alat kekerasan yang nyata, dianggap sebagai bentuk kekerasan dalam pengertian ini. Karenanya, ketidakadilan dalam distribusi kekayaan dan peluang, rasisme, dan bentuk-bentuk ketidakadilan yang lain merepresentasikan satu bentuk kekerasan. Dengan cara yang sama, sistem hukum, sistem pendidikan, sistem keamanan sosial, disebabkan karena unsur-unsur yang memaksa terlibat di dalamnya dan disebabkan karena cara yang mereka lakukan dalam melakukan kontrol sosial, bisa juga merefleksikan sebuah masyarakat yang membudayakan kekerasan. Keluarga juga bisa menjadi lingkungan keke-

rasan, meskipun kekerasan fisik itu sendiri tidak pernah digunakan.

Pendekatan tanpa kekerasan tentu berlawanan dengan manifestasi kekerasan yang sudah nyata, seperti militerisme, perdagangan senjata, dan kekerasan fisik dalam semua bentuknya seperti kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan di jalanan, hukuman badaniah, hukuman mati, kebrutalan polisi dan sebagainya. Karena itu, dibutuhkan suatu alternatif tanpa kekerasan, seperti mediasi, agar bisa menghilangkan sebab-sebab kekerasan seperti itu, misalnya seperti memberikan dukungan yang lebih besar kepada keluarga, dan berusaha melakukan sesuatu melalui alat-alat dan cara-cara tanpa kekerasan.

Dari perspektif pengembangan masyarakat, sangatlah penting bagi pengembangan masyarakat untuk berusaha melakukan perubahan struktur kekerasan, dan juga berusaha melakukan sesuatu melalui alat-alat dan cara-cara tanpa kekerasan. Ini berarti bahwa prosesnya harus berusaha menegakkan dan bukannya menyerang; memasukkan dan bukannya mengeluarkan; bekerja bersama dan bukannya bekerja berlawanan; dan melakukan mediasi dan bukannya berkonfrontasi. Ini sering membutuhkan perubahan aturan-aturan yang dengannya orang bergerak, dan menolak bermain dengan membentuk aturan-aturan politik tak tertulis atau proses-proses masyarakat. Itu berarti bahwa pertemuan, diskusi, dan bentuk interaksi yang lain akan memiliki format yang berbeda.

Kedelapanbelas, keinklusifan. Bersifat inklusif menjadi salah satu prinsip penting dari perspektif tanpa kekerasan. Menerapkan prinsip keinklusifan dalam pengembangan masyarakat membutuhkan proses yang seharusnya selalu berusah memasukkan dan bukannya mengeluarkan, semua orang harus dinilai secara intrinsik meskipun mereka mempertahankan pendapat yang berlawanan, dan orang seharusnya memberikan ruang untuk mengubah posisi mereka tentang persoalan tersebut tanpa harus merasa malu. Konfrontasi kadang kala tak terelakkan dan malahan diharapkan, tapi ada prinsip konfrontasi tanpa kekerasan, seperti yang pernah dilakukan oleh Mahatma Gandhi.

Gandhi dalam hal ini tidak berusaha menyendiri dan *menaklukkan lawan-lawannya* (istilah ini adalah istilah kekerasan tapi digunakan dengan makna tanpa kekerasan). Agaknya, ketika ketidaksetujuan dengan ide-ide, nilai-nilai dan politik sesuatu, Gandhi berusaha menghormati dan menghargai mereka sebagai manusia, dan karenanya berusaha memasukkan mereka dan bukannya mengeluarkan mereka dari gerakannya. Dia berusaha mengizinkan mereka untuk mengubah “sisi-sisi” dan mengikutinya ketika mempertahankan martabat dan respek dirinya.

Tentu prinsip seperti ini sangat susah dipertahankan, khususnya jika orang telah disosialisasi dalam suatu masyarakat yang sarat dengan persaingan dan konfrontasi, konflik, serta kekerasan. Juga akan menjadi sulit diterapkan ketika melakukan pekerjaan komunitas dalam konteks yang seperti itu. Meski demikian, prinsip ini sangat penting bagi ke-

suksesan pengembangan masyarakat, dan prinsip ini juga merepresentasikan sebuah keidealan praktik yang penting.

Kesembilanbelas, konsensus. Pendekatan tanpa kekerasan dan bersifat inklusif yang dibutuhkan pengembangan masyarakat seharusnya dibangun di atas fondasi konsensus, dan konsensus dalam pembuatan keputusan seharusnya diterapkan sebanyak mungkin. Banyak pendekatan bagi pekerjaan kemasyarakatan yang didasarkan pada model-model konflik, dan bukannya pada konsensus. Hal ini tentu sangat disayangkan, mengingat dalam model konflik penekanannya ada pada siapa yang menang dan siapa yang kalah, serta penuh dengan manuver-manuver dari lawan, dan hal ini tentu ini sangat tidak sehat dalam pengembangan masyarakat. Akibatnya, yang dihasilkan adalah para pemenang dan juga para pecundang, dan pecundang akan termarginalisasi serta teralienasi. Hal ini tentu sangatlah bertentangan dengan paradigma pembangunan masyarakat, dan juga bertentangan dengan prinsip anti kekerasan.

Sedangkan pendekatan konsensus selalu mengedepankan persetujuan, dan tujuannya adalah mendapatkan solusi yang mana seluruh kelompok atau masyarakat akan merasa saling memiliki. Konsensus juga lebih dari sekadar menerima kehendak mayoritas, tapi juga mengurangi ketidakpuasan masyarakat. Itu berarti lebih dari sekadar kompromi belaka, yang juga bisa mengurangi ketidakpuasan masyarakat. Agaknya, prinsip ini memberikan sebuah kesempatan bagi individu atau kelompok untuk bisa komit pada dirinya sendiri pada suatu proses menemukan solusi

atau jalan aksi yang setiap orang bisa terima atau miliki, dan membuat orang setuju bahwa apa yang telah diputuskan merupakan kepentingan terbaik bagi semua.

Konsensus tidak bisa dicapai dengan cepat, dan harus dibangun dan diperjuangkan. Ini akan sering membutuhkan waktu lebih lama dibandingkan bentuk pembuatan keputusan yang lebih konvensional, dan bisa membuat frustrasi. Tapi, untuk jangka waktu yang lama, konsensus bisa menghasilkan sesuatu yang jauh lebih memuaskan, dan memberikan sebuah basis yang lebih kuat bagi pengembangan masyarakat. Hal ini juga menyatakan sebuah keinginan dan komitmen dari anggota masyarakat untuk mencapai sebuah keputusan bersama dan komitmen tidak untuk menghalangi konsensus yang telah dicapai.

Kedua puluh, kerja sama. Pengembangan masyarakat harus berusaha menentang dominasi, etika bersaing, dan mendemonstrasikan bahwa hal itu adalah asumsi yang salah. Karena itu, yang dibentuk seharusnya adalah struktur-struktur dan proses-proses alternatif, yang mempromosikan kerja sama dan bukannya konflik. Pada tingkat yang lebih dasar, pengembangan masyarakat berusaha menghasilkan lebih banyak kerja sama dalam aktivitas kemasyarakatan, dengan membawa orang bersama dan dengan menemukan cara untuk menghargai perilaku kerja sama pada diri individu atau kelompok. Nah, aktivitas rekreasi bersama bisa menekankan kerja sama dan sangat kecil kemungkinannya menyebabkan persaingan.

Kerja sama menjangkau lebih dari batas-batas dan ikatan-ikatan masyarakat, dan juga kerja sama dengan masyarakat lain dalam menyelesaikan masalah dan persoalan bersama akan menjadi sesuatu yang sangat penting. Sering kali diasumsikan bahwa masyarakat akan terjebak dalam persaingan antara satu dengan yang lain, sedangkan kerja sama antar masyarakat bisa membuktikan adanya manfaat yang jauh lebih berguna dibandingkan berkonflik. Tentu saja pengembangan masyarakat sangatlah membutuhkan kerja sama. Tanpa kerja sama, sebuah proses pengembangan masyarakat akan menjadi tidak ada artinya.

Kedua puluh satu, partisipasi. Pengembangan masyarakat selalu berusaha memaksimalkan partisipasi, dengan tujuan bahwa setiap orang dalam masyarakat itu aktif terlibat dalam proses dan aktivitas masyarakat. Semakin warga masyarakat aktif berpartisipasi, akan semakin terealisasi keidealan yang terjadi di dalam masyarakat dalam bentuk merasa memiliki terhadap masyarakat tersebut dan bersifat inklusif dalam bermasyarakat. Ini tidak hanya tentang setiap orang akan berpartisipasi dalam cara yang sama karena orang yang berbeda memiliki keterampilan, minat, dan kapasitas yang berbeda pula. Pekerjaan komunitas yang baik akan memberikan kisaran aktivitas partisipatoris yang mungkin lebih luas, dan akan melegitimasi semua orang yang aktif terlibat di dalamnya.

Sering kali partisipasi dilihat dalam kaitannya dengan *mainstream* proses-proses masyarakat, seperti pertemuan bersama atau dalam peran pelayanan sukarela. Ini jelas

penting, tapi partisipasi bisa berbentuk yang lain, seperti dalam memasak, berorganisasi, membuat musik, terlibat dalam olahraga, mengunjungi orang lain, bertaman, dan masih banyak lagi hal lainnya. Semuanya bisa memberi andil bagi kehidupan dari masyarakat tersebut, dan semua bentuk partisipasi harus didorong dan dilihat sebagai sesuatu yang bernilai. Intinya, dorongan dan pengakuan terhadap partisipasi yang lebih luas merupakan hal yang sangat vital dalam program pengembangan masyarakat.

Kedua puluh dua, mendefinisikan kebutuhan. Ada dua prinsip pekerjaan masyarakat yang sangat penting yang berkaitan dengan konsep kebutuhan, yaitu:

1. pengembangan masyarakat harus berusaha menghasilkan persetujuan di antara berbagai kebutuhan yang telah diidentifikasi oleh para pendefinisi kebutuhan seperti populasi sebagai satu keseluruhan, konsumen, pemberi jasa, dan bahkan peneliti. Di mana ada persepsi yang berbeda di antara mereka ini, maka akan berkurang pula kebutuhan setiap orang yang secara efektif bisa bersatu, dan beragam aktor pun akan bekerja berdasarkan tujuan-tujuan yang ada meskipun tujuan tersebut adalah tujuan dari pihak lain.

Pekerjaan komunitas seharusnya berusaha menghasilkan sebuah dialog efektif di antara berbagai orang yang melontarkan kebutuhannya, yang masing-masing memiliki peran yang sah dan penting untuk dimainkan dalam mengembangkan konsensus tentang berbagai kebutuhan masyarakat. Pada kenyataannya,

banyak dari mereka yang melontarkan kebutuhan ini yang jarang bisa berkomunikasi secara efektif dengan satu sama lain tentang persoalan-persoalan kebutuhan. Hal ini tentu menjadi kurang efektif dan komunikasi yang dibangun tentu akan menuai kendala. Karena itu, hal inilah yang harus dibenahi terlebih dahulu sebelum mengomunikasikan segala kebutuhan yang ada.

2. meski kebutuhan yang dilontarkan oleh banyak pihak itu juga sama-sama pentingnya, namun definisi kebutuhan yang dilontarkan kalangan sendiri atau anggota komunitasnya adalah yang pertama kali dipertimbangkan, sepanjang masih bersesuaian dengan prinsip keadilan sosial dan ekologisnya. Fokus penting dari praktik sosial adalah memanfaatkan orang dalam suatu dialog yang akan membawa mereka pada kemampuan yang lebih baik dalam mengartikulasikan kebutuhan-kebutuhan “sejati” mereka, dan bukan kebutuhan-kebutuhan yang dipaksakan untuk mereka oleh orang lain. Ini adalah esensial jika praktik pekerjaan masyarakat ingin berdaya dan membebaskan, dan bukannya malah sebaliknya.

Pengembangan masyarakat bisa ditetapkan sebagai pembantu masyarakat mengartikulasikan berbagai kebutuhan dan kemudian bertindak berdasarkan hal tersebut sehingga keduanya bisa dipertemukan. Agar hal ini terjadi warga masyarakat sendiri harus memiliki dan mengontrol proses penilaian kebutuhan dan sekaligus definisinya. Sehingga mereka akan menjadi warga yang berdaya dan berkembang sesuai dengan kodrat dan hakikatnya yang sejati.

Dengan demikian, prinsip pengembangan masyarakat ini akan menjadi sangat penting bagi kemandirian dan keberdayaan diri masyarakat itu sendiri.

Itulah berbagai prinsip berkaitan dengan pengembangan masyarakat yang sangat penting untuk dikemukakan di sini. Berbagai prinsip ini tentu sangat mendukung upaya menyukseskan proses desentralisasi dan otonomi daerah yang memang sangat bermanfaat bagi akselerasi pemerataan pembangunan dan kesejahteraan bagi semua warga negara, khususnya di daerah. Dengan masyarakat yang berdaya dan berkembang dengan sangat baik, tentu saja akan memberikan feedback yang sangat signifikan bagi penerimaan dan pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah daerah dan pusat, sehingga akan terjadi interaksi yang konstruktif demi kemajuan daerah itu sendiri dan juga bangsa pada tingkatan yang lebih luas. []

Daftar Bacaan

- Adisubrata, Winarna Surya, *Otonomi daerah di era reformasi*, Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1999.
- Akbar, Bahrullah, dan Siti Nurbaya, *Akuntabilitas Daerah: Tinjauan Pemikiran Pelaksanaannya Dalam Rangka Otonomi Daerah*, [http://pekikdaerah.wordpress.com/artikel-makalah/akuntabilitas -daerah-tinjauan-pemikiran-pelaksanaannya-dalam-rangka-otonomi-daerah](http://pekikdaerah.wordpress.com/artikel-makalah/akuntabilitas-daerah-tinjauan-pemikiran-pelaksanaannya-dalam-rangka-otonomi-daerah)
- Alm. J., Aten, R. dan Bahl, R., “Can Indonesia Decentralise Successfully? Plans, Problems and Prospects.” dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37, 2001, hlm. 83-102.
- Besley, Timothy and Robin Burgess, “Political Economy of *Government Responsiveness: Theory and Evidence from India*”, *The Quarterly Journal of Economics*, November 2002.

- Blair, H., "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six countries." dalam *World Development*, 28, 2000, hlm, 21-39.
- Buletin Infoprada*, 2001: President warns regions against isuse of authority. 28 July. On-line: <http://www.info-proda.com/news.asp?link=35>.
- Bulletin Partnership for *Government Reforms in Indonesia*, UNDP, Vol. 4, June 13, 2000.
- Carino, Ledvina, V., "Accountability, Corruption and Democracy: A Clarification of Concepts," dalam *the Asian Review of Public Administration*, Vol. III. No. 2, December 1991.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho, *Otonomi daerah: Desentralisasi tanpa revolusi: kajian dan kritik atas kebijakan desentralisasi di Indonesia*, Jakarta: Elexmedia Komputindo, 2000.
- Dwiyanto, A. et al., *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Gadjah Mada Press, 2005.
- Eaton, K., "Political Obstacles to Decentralization. Evidence from Argentina and the Philippines." Dalam *Development and Change*, 32, 2001, hlm. 101-128.
- Gaventa, John, dan Camilo Valderama: "Partisipasi, Kewargaan, dan Pemerintah Daerah", dalam *Mewujudkan Partisipasi: Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*, Jakarta: The British Council dan New Economics Foundation, 2001.
- Ghartey, JB., *Crisis, Accountability and Development in the Third World*, London, 1987

- Hettne, Bjorn, "Peace and Development: Contradiction and Compatibility" *Journal of Peace Research*, Vol. 20.No. 4.
- Huda, Ni'matul, *Otonomi daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Hulme, D. and Turner, M., *Governance, Administration and Development, making the state works*, London: Macmillan, 1997.
- I&DEA, *Key Principles Equality Framework for Local Government*, London: IDEA, Part of The LGA Group, 2009.
- Ife, Jim, *Community Development: Creating Community Alternatives-Vision, Analysis and Practice*, Melbourne: Addison Wesley Longman, 1995.
- Islam, I., *Regional Decentralisation in Indonesia: Towards a Social Accord*. Jakarta: United Nations Support Facility for Indonesian Recovery, 1999.
- Jreisat, J., "Governance in a Globalizing World" *International Journal of Public Administration*, Vol. 27 Nos. 13 & 14, 2004, hlm. 1033-1029,
- Krina, Loina Lalolo, *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi, dan Partisipasi*, Jakarta: Sekretarian *Good Public Governance* Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2003.
- Kurniawan, Teguh, "Mewujudkan *Good Governance* di Era Otonomi Daerah: Perspektif Uu No. 22 Tahun 1999 dan UU NO. 32 Tahun 2004," *Paper Mata Kuliah Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Program Doktorat Ilmu Administrasi Negara Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 2006.

- Larmour, P., *Governance and Reform in the South Pacific*, Canberra: Research School of Pacific and Asian Studies, ANU, 1998.
- Litvack, J., Ahmad, J., Bird, R., *Rethinking Decentralization: A Discussion Paper*, World Bank, 1999.
- Long, Huey B., Robert C. Anderson, dan Jon A Blubaugh, *Approaches to Community Development*. Iowa City: National University Extension Association and the American College Testing Program, 1973.
- Manor, J., *The Political Economy of Democratic Decentralization*, The World Bank, Directions in Development, 1999.
- Mayo, M., "Community Work", dalam Hanvey and Philpot (eds), *Practising Social Work*, London: Routhledge, 1994.
- Mayo, M., "Community Work", dalam Adams, Dominelli dan Payne (eds), *Social Work: Themes, Issues and Critical Debates*, London: McMillan, 1998.
- Miller, W.L., 'Political Participation and Voting Behaviour', *Encyclopedia of Government and Politics*, Volume 1: 428.
- Participation Learning Group Final Report*, The World Bank Participation Sourcebook, www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sb0100.htm
- Payne, M., *Social Work and Community Care*, London: McMillan, 1995.
- Piliang, Indra J, dkk (ed.), *Otonomi Daerah, Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa bekerja sama dengan Partnership Governance Reform in Indonesia, 2003.

- Pramusinto, Agus, "The Dynamics of Change in Decentralisation, Implications for *Government-Business Relations*: A Case of Decentralisation in Sidoarjo, East Java, Indonesia," *Ph.D Thesis*, Australian National University, 2005.
- Pramusinto, Agus, "Building *Good Governance* in Indonesia: Cases of Local *Government* Efforts to Enhance Transparency", Paper presented at the EROPA Conference: Modernising the Civil Service Reform in Alignment with National Development Goals, Bandar Seri Begawan Brunai Darussalaam, 13-17 November 2006.
- Rasul, Sjahrudin, *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran Dalam Perspektif UU No. 17/2003 Tentang Keuangan Negara*, Jakarta: Perum Percetakan Negara Indonesia, 2003.
- Robert, Winsome, "Meneguhkan Kembali Keyakinan: Makna Agama dan Spiritualitas bagi *Social Work*" dalam *Jurnal Perta*, Jakarta; Ditperta Dirjen Bagais, Vol. VII, No. 1, 2005.
- Rondinelli, D. and Cheema, G., "Implementing Decentralization policies." dalam Cheema, G. and Rondinelli, D. (Editors), *Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries*. California: SAGE Publications, 1983.
- Rondinelli, D., "Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response." dalam *Development and Change* 21, 1990, hlm. 491-500.

- Rondinelli, D., and Nellis, J., "Assessing Decentralization Policies: A Case for Cautious Optimism", *Development Policy Review IV*, 1 (1986)
- Rothman, J., "Three Models of Community Development Organization Practice" di dalam F. Cox, J. Erlich, J. Rothman, dan J Tropman (eds), *Strategy of Community Organization: A Book of Readings*, Itasca: F.E. Peacock, 1974.
- Saleh, Sirajuddin H, dan A Iqbal, *Accountability: The Endless Prophecy*, Kuala Lumpur, Malaysia: Asian and Pacific Development Centre).
- Schwab, B dan D. Kubler, 2001, "Metropolitan Governance and the 'Democratic Deficit': Theoretical Issues and Empirical Findings," *Paper* dalam Conference Area-Based Initiatives in Contemporary Urban Policy, Copenhagen, Mei 2001, tersedia di <http://www.sbi.dk/euraworkshops/papers/workshop2/schwab.pdf>. [Download: 9 Maret 2001]
- Seymour, Richard, & Sarah Turner, "Otonomi Daerah: Indonesia's Decentralisation Experiment," dalam *New Zealand Journal of Asian Studies* 4, 2 (December, 2002), hlm. 33-51.
- SMERU, *Regional Autonomy and the Business Climate: North Sulawesi and Gorontalo*, SMERU, Jakarta, 2001.
- Steifel M dan Wolf M, *A Voice for the Excluded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity?* London: Zed Books, 1994.

- Stoker, Gerry, 2004, "New Localism, Participation, and Networked Community Governance," dalam <http://www.ipeg.org.uk/docs/ngenewloc.pdf> [Download: 8 Maret 2012].
- Stone, B., "Accountability of Statutory Authorities", *Unpublished PhD thesis*, Australian University, Canberra, 1991.
- Suharto, Edi, *Pembangunan, Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*, Bandung: Lembaga Studi Pembangunan STKS (LSP-STKS), 1997.
- Suharyo, W., *Voices from the Regions: A Participatory Assessment of the New Decentralization Laws in Indonesia*. Report prepared for the United Nations Support Facility for Indonesian Recovery, Jakarta, 2000.
- Tim Smeru, *A Baseline Study of Decentralization / Regional Autonomy. A Survey of Processes and Performance Indicators Across Twelve Kabupaten/Kota*. Jakarta: Social Monitoring and Early Response Unit (SMERU), 2000.
- Tim Smeru, *Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Kasus Tiga Kabupaten di Sulawesi Utara dan Gorontalo*, Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU bekerjasama dengan Ausaid dan Ford Foundation, 2001.
- Twelvetrees, A, *Community Work*, London: Macmillan, 1980.
- Uhr, J., "Redesigning Accountability : From Muddles to Maps", dalam *Australian Quartely*, Winter Edition, 1993.
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang "Pemerintahan Daerah."*

- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah."*
- UNDP, *Decentralized Governance Monograph: A Global Sampling of Experiences*, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy Development, April 1998.
- UNDP, *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development*, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, September 1997.
- UNESCAP, *What is Good Governance?*, <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
- United Nations (DDSMS and UNDP), *Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance*, Gothenburg, Sweden, 23-27 September 1996.
- Vatikiotis, M., *Indonesian Politics Under Suharto: Order, development and pressure for change*. London: Routledge, 1993.
- World Bank, *Entering the 21st Century- World Development Report 1999/2000*, World Bank, Oxford: Oxford University Press, 1999.
- World Bank, *Governance and Development*, World Bank, Washington DC, 1992.

Biografi Penulis

Drs. Muhammad Noor, M.Si

 lahir di Tanah Grogot, 17 Agustus 1960, menempuh pendidikan dasar dan menengahnya di SD Negeri Tanah Grogot (lulus 1974), SMP Negeri 1 Tanah Grogot (lulus 1977), dan SMA Negeri Tanah Grogot (lulus 1980). Pendidikan S1-nya diselesaikan di FISIPOL UNMUL tahun 1985 dan Pascasarjananya diselesaikan di UNPAD tahun 1994. Mantan Ketua Program Studi Hubungan Internasional Fisip ini, sekarang menjabat Ketua Program S1 PIN FISIP UNMUL, sekaligus masih tetap mengajar di Fakultas tersebut.

Penelitian yang pernah ia laksanakan antara lain; Studi tentang Pedagang kaki Lima di Kotamadya Bandung (1998), Peranan Kelembagaan dalam Pelaksanaan Pembangunan Masyarakat Desa di Kabupaten Kutai Timur (2000), Analisis Kewenangan, Kelembagaan dan Kualitas Aparatur Pemerintah di Propinsi Kalimantan Timur (2001), Studi Pengembangan Wilayah Kecamatan di Kabupaten Pasir (2002), Peranan Lembaga Desa dalam Meningkatkan Sosial Ekonomi Masyarakat Pedesaan di Kecamatan Muara Komam Kabupaten Pasir (2003), Analisis Tentang Pengembangan Wilayah Kecamatan di Kabupaten Pasir (2004), Analisis Tentang Pengembangan Wilayah Kalimantan Utara (2005), Analisis tentang Lokasi Rencana Ibukota Kalimantan Utara (2006), Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah, Penelitian Nasional (2007), Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah, Penelitian Nasional Lanjutan (2008), Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah, Penelitian Nasional Lanjutan (2009), dan Analiis Pengembangan Wilayah Kabupaten Paser Tengah (2010). Buku yang pernah beliau tulis berjudul Pengembangan Hasil Pertanian Sebagai Energi Alternatif; Pemberdayaan Masyarakat di Kabupaten Kutai Kartanegara (2011).

Beliau juga aktif mengisi seminar dan semiloka, antara lain Semiloka “Menyambut TV dan Radio Publik”, di Samarinda (2002), Uji Publik tentang Rancangan Peraturan Daerah Tentang Pencalonan, Pemilihan Pengangkatan dan Pelantikan Kepala Desa di Tenggarong (2006), Workshop “Metode Penelitian Kualitatif” di Tenggarong Kabupaten Ku-

tai Kartanegara (2008), dan Seminar "Kebutuhan Pemekaran Masyarakat Kabupaten Kutai Timur dan Kabupaten Kutai Kartanegara" (2009).

Saat ini beliau tinggal di Jl. Rumbia II/No. 62 (Komp. Unmul Sidomulyo) Samarinda Kalimantan Timur. Bagi yang ingin berkorespondensi dengan beliau, dapat menghubungi nomor telpon 0541-7773347, atau HP. 0811586369. Korespondensi juga dapat dilakukan via e-mail: noor_pin@yahoo.com. []