

HUBUNGAN KEWENANGAN PUSAT DAN DAERAH DILIHAT DARI FUNGSI ADMINISTRASI NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH

Dwi Andayani Budisetyowati*

ABSTRACT

The previous and existing regulations still utilize the term "authority" in governmental fields and issues. In executing the link of authority between the central government and regional (autonomous) government is to comprehend the interconnection, interdependence, and synergetic nature as a single government system. Regarding the conduct of regional authority, it is important to visualize the characteristics of authority in a concrete manner, furthermore the necessity to embed itself into the functions of state administration in era of bureaucratic reformation nowadays.

Kata kunci: Hubungan kewenangan, Pusat dan Daerah, Otonomi Daerah.

I. PENDAHULUAN

Sebelum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, hubungan Pemerintah Pusat (selanjutnya disebut Pusat) dan Pemerintah Daerah (selanjutnya disebut Daerah) lebih terfokus pada hubungan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. UU No. 22 tersebut memakai istilah kewenangan dalam bidang pemerintahan. Sementara itu Undang-Undang Dasar 1945 (hasil amandemen) serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memakai istilah urusan pemerintahan. Dalam Pasal 11 Ayat

(2) UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa "penyelenggaraan urusan pemerintahan dimaksud merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah otonom yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan". Pemakaian istilah "urusan" pemerintahan lebih baik daripada istilah "kewenangan" dengan berbagai pertimbangan.

Pengejawantahan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Secara yuridis, konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Aspek spasial dan

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.



masyarakat yang memiliki dan terliput dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Perlu kejelasan lebih lanjut adalah mengenai materi wewenang yang tercakup dalam otonomi daerah. Oleh karena itu, disamping pembentukan daerah otonom tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang atau disebut dalam Pasal 18 UUD 1945 pasca amandemen sebagai "urusan" pemerintahan. Dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh Pusat kepada daerah otonom berarti terjadi distribusi urusan pemerintahan yang secara implisit antara pemerintah dan daerah otonom (Dwi Andayani Budisetyowati, 2004: 11).

Konsep urusan pemerintahan menunjukkan dua indikator penting, yaitu fungsi atau aktivitas dan asal urusan pemerintahan tersebut. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanya berasal dari Presiden dan tidak berasal dari organisasi (lembaga-lembaga) negara lainnya. Oleh karena itu, dalam konteks ini muncul berbagai urusan pemerintahan seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan lain-lain.

Walaupun konsep desentralisasi mengandung kewenangan, namun di kalangan pakar asing selalu dibahas tentang pembagian fungsi (*functions*) atau urusan (*affairs*). Bahkan kerap kali dila-

kukan pengelompokan fungsi seperti *protective functions*, *environmental functions*, *development functions* dan *social welfare functions* (Dennis Rondinelli, 1990: 35). Fungsi-fungsi ini akan dikaji berkaitan dengan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah.

Salah satu agenda pembangunan nasional adalah menciptakan tata pemerintahan yang baik, bersih, dan berwibawa. Agenda tersebut merupakan upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, antara lain: keterbukaan, akuntabilitas, efektifitas dan efisien, supremasi hukum, dan partisipasi masyarakat yang dapat menjamin kelancaran, keserasian dan keterpaduan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dalam era reformasi, maka reformasi birokrasi pun harus diterapkan baik ditingkat pusat maupun daerah.

Reformasi birokrasi belum berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Hal tersebut terkait dengan tingginya kompleksitas permasalahan dalam mencari solusi perbaikan. Demikian pula, masih tingginya tingkat penyalahgunaan wewenang, banyak praktik KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme), dan masih lemahnya pengawasan terhadap kinerja aparaturnegara merupakan cerminan dari kondisi kinerja birokrasi yang masih jauh dari harapan.



Banyaknya permasalahan birokrasi tersebut di atas, belum sepenuhnya teratasi baik dari sisi internal maupun eksternal. Dari sisi internal, berbagai faktor seperti demokrasi, desentralisasi dan internal birokrasi itu sendiri, masih berdampak pada tingkat kompleksitas permasalahan dan dalam upaya mencari solusi lima tahun ke depan. Sedangkan dari sisi eksternal, faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi juga akan kuat berpengaruh terhadap pencarian alternatif-alternatif kebijakan dalam bidang aparatur negara.

Ketiadaan komitmen dan paradigma tentang peran, kedudukan, dan fungsi administrasi negara dalam pembangunan negara telah menjadi penyebab reformasi birokrasi di Indonesia tidak memiliki visi, dan berjalan sangat sporadis. Semua bentuk reformasi yang dijalankan di negara lain diadopsi tanpa satu tujuan yang terkait dan terintegrasi. Ketidapahaman ini telah menyebabkan tidak saja gagalnya program pembangunan, tetapi juga marginalisasi peningkatan kapasitas administrasi negara sebagai agen pembangunan.

Satu hal yang tidak dapat terlupakan di dalam melakukan reformasi administrasi negara adalah mulai ditumbuhkan dan dikembangkannya pemikiran-pemikiran tentang perlunya mere-

konseptualisasikan dan mereposisi, serta merevitalisasi kedudukan hukum administrasi negara dalam penyelenggaraan Pemerintahan, khususnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan negara yang baik, menurut Plato (Eko Prasajo, 2006: 15), adalah pemerintahan yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik, dan penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada hukum merupakan salah satu alternatif yang baik dalam penyelenggaraan negara. Hukum Administrasi Negara (HAN) merupakan instrumen untuk terselenggaranya pemerintahan yang baik. HAN merupakan konkretisasi hubungan antara pemerintah dengan masyarakat.

II. PERMASALAHAN

Dari uraian di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah "Bagaimana hubungan kewenangan Pusat dan Daerah dalam Era Reformasi Birokrasi dalam rangka Otonomi Daerah?".

III. PEMBAHASAN

Hukum Administrasi Negara (HAN) pada masa kini telah mengalami berbagai perkembangan, baik secara teoritis maupun secara praktis. Perkembangan tersebut didasarkan pada berbagai perkem-



hubungan yang terjadi di berbagai sektor yang ada, seperti sektor perekonomian, sektor politik, sektor perdagangan, sektor pemerintahan, dan lain sebagainya. Dinamika dari berbagai sektor tersebut berpengaruh terhadap makna dan ruang lingkup dari materi HAN, sehingga terlihat bahwa HAN tidak lagi hanya menjadi hukum yang mengatur pemerintahan semata, namun HAN pada kenyataannya sudah juga mengatur berbagai hal di luar lingkup tradisionalnya selama ini.

Secara umum, perkembangan berbagai sektor kemasyarakatan memberikan kontribusi yang signifikan bagi pengembangan HAN, baik di Indonesia maupun di negara lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa HAN merupakan hukum yang bersifat dinamis, dan selalu terbuka akan penyesuaian dan perkembangan yang terjadi di masyarakat. HAN adalah hukum yang selalu berkaitan dengan aktivitas dan perilaku administrasi negara dan kebutuhan masyarakat serta interaksi di antara kedua hal tersebut yang pada dasarnya merupakan aktivitas yang bersifat aktif, dinamis, dan terbuka.

Kekuasaan dan kewenangan merupakan dua hal yang berbeda namun memiliki persamaan diantara keduanya. Kekuasaan lebih banyak berkaitan dengan hal-hal yang bersifat formal sedangkan kewenangan lebih banyak berkait-

an dengan hal-hal yang sifatnya materiil. Kekuasaan adalah formalitas kewibawaan dari para pejabat administrasi negara, sedangkan kewenangan adalah kekuatan materiil yang dimiliki oleh setiap pejabat administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari (Safri Nugraha, 2006: 20). Baik kekuasaan maupun kewenangan, keduanya diperoleh dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang administrasi negara.

Dalam kehidupan sehari-hari, masyarakat seringkali tidak dapat membedakan antara kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh pejabat administrasi negara. Banyak hal yang menjadikan perbedaan antara keduanya menjadi rancu. Sebagai contoh, sebutan Kepala Negara lebih banyak berkaitan dengan kekuasaan yang dimilikinya, sedangkan sebutan Presiden lebih banyak berkaitan dengan kewenangan pemerintah yang dimilikinya. Namun karena sebutan Kepala Negara dan Presiden melekat pada satu orang, maka masyarakat sering tidak dapat membedakannya dengan jelas.

Kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 merupakan legalitas formal yang dimiliki oleh seorang Presiden, sedangkan kewenangan pemerintahan adalah tindakan materiil yang dapat dilakukan oleh seorang Presiden dalam melaksa-



nakan tugas pemerintahannya sehari-hari. Dengan legalitas formal yang dimilikinya, seorang Presiden memiliki kekuasaan untuk mempertahankan dan melindungi wilayah Republik Indonesia, sedangkan dengan kewenangan pemerintahan yang dimilikinya Presiden dapat melakukan berbagai tindakan hukum dan keputusan pemerintahan untuk melaksanakan kekuasaan formal yang dimilikinya. Oleh karena itu antara kekuasaan dan kewenangan sebenarnya terjadi hubungan yang saling berkaitan dan sinergi di antara keduanya. Namun demikian, sinergi di antara keduanya harus diawasi agar tidak tercipta kesewenang-wenangan. Dalam kaitan ini mencoba dibahas hubungan kewenangan itu sendiri antara pusat dan daerah.

Pada hakikatnya hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah sejak Hindia Belanda hingga berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah memiliki ciri-ciri yang sama. Pertama, penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah kepada daerah otonom cenderung dengan metode *ultra vires doctrine* dan dilakukan secara mencicil. Proses penyerahan urusan pemerintahan berlangsung sangat panjang. Kedua, oleh karena daerah otonom tersusun secara hirarkis maka proses penyerahan urusan pemerintahan cende-

rung secara bertingkat. Ketiga, pengawasan pemerintah kepada daerah otonom sangat ketat, baik melalui pengawasan preventif maupun pengawasan represif. Akibatnya otonomi daerah tergolong sangat kecil, khususnya bagi daerah otonom yang kini disebut kabupaten dan kota. Gerakan sentrifugal dalam bentuk serangkaian pemberontakan daerah dalam tahun lima puluhan dapat dipandang sebagai reaksi dan koreksi terhadap kecenderungan sentralisasi yang berlebihan (Bhenyamin Hoessein, 2002: 16).

Pada saat berlaku UU No. 5 Tahun 1974, kondisi otonomi daerah di Indonesia sangat memprihatinkan. Banyak urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah masing-masing melalui instansi vertikal. Daerah otonom, yang terdiri atas Daerah Tingkat I (Dati I) dan Daerah Tingkat II (Dati II) memperlihatkan piramida terbalik. Sebagian besar keuangan daerah otonom bergantung pada bantuan dari pemerintah melalui dana Instruksi Presiden (Inpres). Diskresi daerah otonom sangat kecil dan sebaliknya pengawasan pemerintah terhadap daerah otonom sangat ketat.

Dilihat dari tataran model pemerintahan daerah yang dibangun oleh Holligan dan Aulich, UU No. 5 Tahun 1974 menganut *structural efficiency model* yang menekankan efisiensi dalam pela-



yanan dan pembangunan. Dengan dianutnya model tersebut, terjadi keseragaman penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Holligan dan Aulich:

Such model encourages greater central government intervention to assert control over local government to ensure that mechanisms are in place to advance efficiency and economy; usually greater pressures for uniformity and conformity (John Holligan and Chris Aulich, 1998: 27).

Pemakaian model tersebut memiliki berbagai kecenderungan tertentu. Pertama, terjadi kecenderungan mengorbankan demokrasi dengan cara membatasi peran dan partisipasi lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai lembaga pembuat kebijakan dan lembaga kontrol. Dalam hal ini, kepada daerah (KDH) tidak akuntabel terhadap DPRD. Kedua, kecenderungan keengganan pemerintah untuk menyerahkan wewenang dan diskresi yang lebih besar kepada daerah otonom. Ketiga, kecenderungan mengutamakan dekonsentrasi daripada desentralisasi.

Dalam upaya mereformasi terhadap UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 tidak lagi menganut model efisiensi struktural melainkan model demokrasi lokal. Mengenai model demokrasi lokal

dikemukakan oleh Holligan dan aulich bahwa:

The local democracy model values local differences and system diversity because local authority has both the capacity and the legitimacy for the local voice. This means that local authority can and will make choices that differ from those made by other. (John Holligan and Chris Aulich, 1998: 30).

Seiring dengan pergeseran model tersebut terjadi pula pergeseran dari pengutamaan dekonsentrasi ke pengutamaan desentralisasi. Selain itu, pemangkasan dan pelangsingan struktur organisasi dilakukan pula dalam rangka menggeser model organisasi yang hirarkis dan bengkok ke model organisasi yang datar dan langsung. Kabupaten dan Provinsi yang semula *dependent* dan *subordinate* kini hubungan tersebut menjadi *independent* dan *coordinate*.

Apabila dilihat dari teori Arthur Maass, distribusi urusan pemerintahan kepada daerah otonom yang semula dianut *ultra vires doctrine* dengan merinci urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi daerah otonom diganti dengan *general competence* atau *open end arrangement* yang merinci fungsi pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintah dan Provinsi (Arthur. Maas, *Area and power: A Theory of Local*



Government. (Illinois: Glencoe, 1959: 45.1). Urusan pemerintahan yang secara eksklusif menjadi kompetensi pemerintah telah dirinci dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 yang meliputi politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter, fiskal, peradilan dan agama. Pengawasan pemerintah terhadap daerah otonom yang semula cenderung koersif bergeser ke persuasif agar diskresi dan prakarsa daerah otonom lebih tersalurkan. Konsekuensinya, pengawasan pemerintah terhadap kebijakan daerah yang semula preventif dan represif kini hanya secara represif. Dalam keuangan daerah otonom, terjadi pergeseran dari pengutamaan *specific grant* ke *block grant*.

Konsep Pemerintah Daerah yang semula mencakup KDH dan DPRD (menurut UU No. 5 Tahun 1974) kini konsep tersebut hanya merujuk kepada KDH dan perangkat daerah, sedangkan DPRD berada di luar pemerintah Daerah. KDH yang semula tidak akuntabel terhadap DPRD kini diciptakan akuntabel. Hubungan pemerintah dan otonom selama UU No. 5 Tahun 1974 bersifat dari atas ke bawah diganti dengan hubungan yang bersifat resiprokal (timbal balik). Melalui berbagai asosiasi pemerintahan daerah kerap kali dilakukan berbagai tuntutan oleh daerah otonom kepada pemerintah untuk memperbesar otonomi dae-

rah bahkan kini artikulasi kepentingan daerah otonom melalui Dewan Perwakilan Daerah.

Dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 hubungan kewenangan Pusat dan Daerah mengalami perubahan pula. Pengaturan mengenai distribusi urusan pemerintahan mengalami perubahan yang mendasar. Pertama, urusan pemerintahan yang tidak dapat didesentralisasikan. Kelompok urusan pemerintahan ini dipandang penting bagi keutuhan organisasi dan bangsa Indonesia. Menurut Pasal 10 Ayat (3) urusan pemerintahan ini meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter, fiskal nasional, yustisi dan agama. Kelompok urusan pemerintahan ini diselenggarakan menurut asas sentralisasi, dekon-sentrasi kepada wakil pemerintah (gubernur) dan instansi vertikal di provinsi serta tugas pembantuan kepada daerah otonom dan desa. Kedua, urusan pemerintahan yang dapat didesentralisasikan, yaitu urusan pemerintahan di luar kelompok urusan pemerintahan yang pertama. Urusan pemerintahan ini disentralisasikan, didekonsentrasikan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, ditugaskanbantuan kepada daerah otonom dan desa. Sebagian dari urusan pemerintahan tersebut seharusnya didesentralisasikan kepada daerah otonom, namun Pasal 10 ayat (5) tidak mengaturnya.



Distribusi urusan pemerintahan tersebut di atas didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Selanjutnya urusan pemerintahan yang dide-sentralisasikan dapat bersifat wajib dan dapat pula bersifat pilihan. Dalam pustaka Inggris masing-masing urusan wajib dan urusan pilihan lazim disebut *obligatory functions* dan *permissive functions* (W. Eric Jacson, 1951: 36).

Sebenarnya secara mendasar undang-undang ini menganut metode *ultra vires doctrine*, karena distribusi urusan pemerintahan bagi pemerintah, provinsi dan kabupaten/kota akan dipetakan secara rinci menurut ketiga kriteria. Dalam praktik kelak akan timbul banyak konflik antara provinsi dan kabupaten/kota dalam menyelenggarakan urusan wajib.

Di samping perubahan mengenai distribusi urusan pemerintahan, susunan daerah otonom juga mengalami perubahan. Daerah otonom tersusun secara hirarkis dilihat dari berbagai aspek. Namun, tidak terdapat pasal yang menyatakan bahwa peraturan daerah provinsi berkedudukan lebih tinggi daripada peraturan daerah kabupaten/kota. Selanjutnya, Tugas Pembantuan tidak saja dilakukan oleh pemerintah kepada daerah otonom dan desa, tetapi juga oleh provinsi kepada kabupaten/kota dan desa serta oleh kabupaten/kota kepada desa. As-

pek lain adalah pemberian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah kepada pemerintah secara bertingkat. Gubernur memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan Bupati atau Walikota memberikan laporan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur. Juga dalam hal pengangkatan Sekretaris Daerah (Sekda). Sekda provinsi diangkat oleh Presiden atas usul Gubernur, sedangkan Sekda Kabupaten/Kota diangkat oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota.

Dua gejala melekat pada tugas pembantuan yang dianut dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004. Pertama, tugas pembantuan berimplikasi pada masuknya desa ke dalam lingkungan pemerintahan nasional. Kini seolah-olah desa telah dijadikan daerah otonom. Kedua, dengan dianutnya tugas pembantuan baik oleh provinsi maupun kabupaten/kota, maka esensi negara kesatuan menjadi kabur. Dalam negara kesatuan, hanya pemerintah yang dapat menyelenggarakan dekonsentrasi, tugas pembantuan dan desentralisasi.

Undang-undang ini memadukan model efisiensi struktural dan model demokrasi lokal. Walaupun demikian nuansa demokrasi tetap masih kental. Pada masa sekarang, bukan hanya keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah



(DPRD) yang didasarkan atas pemilihan langsung oleh rakyat, tetapi juga kepada daerah. Oleh karena itu konflik yang terjadi di masyarakat makin bervariasi. Dalam masa UU No. 22 Tahun 1999 konflik yang terjadi adalah antara pemerintah dan daerah otonom, antar-daerah otonom, antara KDH dan DPRD, antara masyarakat dan KDH/DPRD, dan antara masyarakat yang dilingkupi oleh daerah otonom yang berbeda. Sebenarnya pemilihan kepala daerah secara langsung pernah juga dianut dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Di Daerah, namun belum pernah dilaksanakan. Menurut UU tersebut, pemilihan kepada daerah secara langsung perlu diatur dalam suatu UU tersendiri. Selama belum diundangkan UU tentang pemilihan umum (Pemilu) kepala daerah tersebut, pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD dan pengangkatannya dilakukan oleh pemerintah sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Di Daerah.

Dari pengalaman berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, penyelenggaraan otonomi daerah secara tidak sadar menimbulkan kecenderungan terjadinya metamorfose dari otonomi daerah menjadi semi kedaulatan. Metamorfose tersebut dapat dikenali dari sejumlah indikator. Pertama, terdapat anggapan di kalangan elit lokal mengenai

hubungan antara sentralisasi dan desentralisasi bersifat dikotomi dan tidak bersifat kontinum. Kedua, terdapat anggapan mengenai wewenang yang utuh dan sepenuhnya dari daerah otonom dalam berbagai urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang secara eksplisit menjadi kompetensi pemerintah. Ketiga, terdapat tuntutan oleh elit formal local terhadap semua asset pemerintah yang berada di wilayah daerah otonom. Keempat, pengingkaran segala bentuk kendali dan kontrol pemerintah yang diatur dalam kerangka hukum. Kelima, penampilan berbagai keputusan menteri sebagai kebijakan yang harus dipatuhi.

Manifestasi dari metamorfose di atas tumbuh subur *ethnocentrism* dalam kepolitikan elit setempat. Akibatnya terjadi *parochial politic* yang menghambat proses loyalitas nasional. Pemangkasan birokrasi nasional dalam rangka dekonsentrasi yang berperan sebagai salah satu perekat *nation integration* memupuk kesuburan *ethnocentrism*. Gerakan centrifugal bermunculan. Gejala demikian memperkuat anggapan lama yang dipegang oleh kalangan elit nasional tertentu bahwa sentralisasi berpotensi ke arah disintegrasi bangsa dan wilayah nasional.

Secara substansial dalam masa kini terjadi reduksi kekuasaan ma-



syarakat. Seperti telah diutarakan pada hakikatnya desentralisasi merupakan otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam wilayah tertentu. Masyarakat yang memperoleh otonomi menjelma menjadi daerah otonom. Hal ini membawa konsekuensi perlunya partisipasi aktif dari masyarakat dalam setiap tahap penyelenggaraan otonomi. Namun desentralisasi dan otonomi daerah dipahami secara lain. Desentralisasi dicerna sebagai penyerahan wewenang pemerintahan dari elit politik nasional kepada elit lokal. Akibatnya keberadaan masyarakat yang berotonomi bersifat pinggiran. Masyarakat bukan sebagai subyek tetapi obyek otonomi daerah. kekuasaan masyarakat tereduksi oleh elit lokal. Ketidadaan visi di kalangan elit lokal mengenai otonomi daerah untuk mensejahterakan masyarakat melalui pemberian layanan publik berakibat pada kemerosotan layanan publik. Bagian terbesar anggaran terserap bukan untuk layanan publik tetapi untuk membiayai birokrat dan anggota DPRD.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai sub sistem dari penyelenggaraan pemerintahan nasional adalah mutlak. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota masing-masing sebagai sub-sub sistem dari penyelenggaraan pemerintahan daerah secara

keseluruhan. Tampaknya terjadi pengkotak-kotakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Di antara daerah otonom tidak terdapat hubungan fungsional yang terbungkus dalam suatu sistem.

Dalam rangka efektivitas pelaksanaan otonomi daerah, sesuai UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah dengan Undang-undang Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang dengan itu dinas-dinas atau organisasi yang dibentuk oleh pemerintah daerah diharapkan lebih dapat memberikan pelayanan publik yang memuaskan bagi penggunaanya. Dalam konteks desentralisasi, pelayanan publik seharusnya menjadi lebih responsive terhadap kepentingan publik, di mana paradigma pelayanan publik beralih dari pelayanan yang sifatnya sentralistik ke pelayanan yang lebih memberikan focus pada pengelolaan yang berorientasi kepuasan pelanggan (*customer-driven government*) dengan ciri-ciri: (a) lebih memfokuskan diri pada fungsi pengaturan melalui berbagai kebijakan yang memfasilitasi berkembangnya kondisi kondusif bagi kegiatan pelayanan kepada masyarakat, (b) lebih memfokuskan diri pada pember-



dayaan masyarakat sehingga masyarakat mempunyai rasa memiliki yang tinggi terhadap fasilitas-fasilitas pelayanan yang telah dibangun bersama. (c) menerapkan sistem kompetisi dalam hal penyediaan pelayanan publik tertentu sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang berkualitas, (d) terfokus pada pencapaian visi, misi, tujuan dan sasaran yang berorientasi pada hasil (*outcomes*) sesuai dengan masukan yang digunakan, (f) pada hal tertentu pemerintah juga berperan untuk memperoleh pendapat dari masyarakat dari pelayanan yang dilaksanakan, (g) lebih mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan, (h) lebih mengutamakan desentralisasi dalam pelaksanaan pelayanan, dan (i) menerapkan sistem pasar dalam memberikan pelayanan. Namun di lain pihak, pelayanan publik juga memiliki beberapa sifat antara lain: (1) memiliki dasar hukum yang jelas dalam penyelenggaraannya, (2) memiliki *wide stakeholders*, (3) memiliki tujuan sosial, (4) dituntut untuk akuntabel kepada publik, (5) memiliki *complex and debated performance indicators*, serta (6) seringkali menjadi sasaran isu politik.

Dalam era demokratisasi dan desentralisasi saat ini, seluruh perangkat birokrasi, perlu menyadari bahwa pelayanan berarti pula semangat pengabdian yang mengu-

tamakan efisiensi dan keberhasilan bangsa dalam membangun, yang dimanifestasikan antara lain dalam perilaku "melayani, bukan dilayani", "mendorong, bukan menghambat", "mempermudah, bukan mempersulit", sederhana, bukan berbelit-belit", terbuka untuk setiap orang, bukan untuk segelintir orang".

Pemberian pelayanan yang berkualitas merupakan cerminan dari praktik profesional yang menjadi senjata ampuh dalam bersaing meraih dan mempertahankan pasar. Pelayanan yang berkualitas akan melibatkan seluruh komponen organisasi secara terintegrasi melaksanakan tanggung jawab dan peranannya dalam memberikan pelayanan. Kualitas pelayanan mencakup tata cara, perilaku dan juga penguasaan pengetahuan tentang produk dari penyelenggara layanan, sehingga penyampaian informasi dan pemberian fasilitas/jasa pelayanan kepada pelanggan dapat secara optimal memenuhi kebutuhan yang diharapkan pelanggan, sehingga pelanggan akan merasa puas dan perusahaan akan mendapatkan manfaatnya. Untuk itu, upaya perbaikan kualitas pelayanan perlu mendapatkan perhatian sungguh-sungguh dari pemerintah.

Konsistensi dalam desentralisasi kewenangan. Penyelenggaraan pemerintahan yang efisien dan efektif, dan pembangunan



yang terarah pada perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat di seluruh wilayah tanah air mensyaratkan berkembangnya otonomi. Otonomi Daerah mengimpe-rasikan hak, kewajiban, dan tanggung jawab, ataupun kewenangan daerah untuk mengurus "rumah tangga (pemerintahan dan pembangunan)" daerah dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan otonomi: yaitu utamanya (1) meningkatkan kapabilitas dan kesejahteraan, dan peranserta masyarakat, dan (3) menjaga keserasian hubungan antar daerah dan antara Pusat dan Daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah ini sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah. Dalam rangka itu telah diterbitkan peraturan perundang-undangan yang mengatur kebijakan otonomi daerah yang mengacu pada prinsip

yang dapat dijadikan dasar pemikiran dalam menelaah berbagai kemungkinan yang akan terjadi di daerah.

Kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan sebagai akselerasi pertumbuhan dan pemerataan pembangunan daerah, tidak hanya membutuhkan pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi juga perlu didasari keprakarsaan dan kemampuan dari bawah untuk mendorong kemajuan daerah, serta saling hubungan yang harmonis antara daerah dan antara pusat dan daerah dalam perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam kultur masyarakat Indonesia yang paternalistik, kebijakan dan tujuan desentralisasi dan otonomi daerah itu tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemampuan untuk memikul tanggung jawab otonomi daerah itu sendiri.

Namun, kadang-kadang otonomi daerah hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institusional belaka, yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan. Oleh karena itu, yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintahan dari tingkat pusat ke tingkat daerah, tetapi esensi kebijakan otonomi daerah itu sebenarnya berkaitan pula dengan proses demokratisasi yang ber-



kembang luas dalam kehidupan nasional bangsa kita dewasa ini yang mengusung nilai-nilai demokrasi yang mengedepankan tanggung jawab, kemanusiaan, dan peradaban yang luhur yang agaknya justru terabaikan dalam kehidupan kebangsaan kita dewasa ini.

Pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah dikembangkan seiring dengan agenda dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertical, maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Kedua-duanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam mewujudkan iklim kekuasaan yang makin demokratis dan berdasar atas hukum.

Karena itu, kebijakan otonomi daerah tidak hanya perlu dilihat kaitannya dengan agenda pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintah ke masyarakat. Inilah yang perlu mendapatkan perhatian sebagai esensi pokok dari kebijakan otonomi daerah dalam arti yang sesungguhnya. Otonomi daerah berarti otonomi masyarakat di daerah-daerah yang diharapkan dapat

terus tumbuh dan berkembang kepraktisan dan kemampuannya dalam menikul tanggung jawab demokrasi dan pembangunan di daerah. Dengan perkataan lain, pelaksanaan otonomi daerah yang sungguh-sungguh sangat membutuhkan komitmen dan kompetensi untuk mewujudkan prinsip-prinsip tatakelola pemerintahan yang baik

IV. PENUTUP

Berbagai kelemahan tersebut berakar pada ketidaksempurnaan kerangka hukum dan rendahnya kualitas pemahaman tentang otonomi daerah di kalangan *stakeholders*. Otonomi daerah mengandung kebebasan dan diskresi, namun bukan kedaulatan dan kemerdekaan. Sekalipun kata otonomi daerah terlihat dan terdengar di berbagai tempat, terpatir dalam hukum dan agenda pemerintah, terdengar dalam gendang propaganda dari berbagai kekuatan politik dan terpatir dalam teori politik, namun tidak pernah terdapat otonomi daerah tanpa batas dan lepas dari pengawasan oleh pemerintah. Daerah otonom adalah ciptaan Pemerintah. Pengawasan diperlukan bukan untuk mengekang tetapi untuk meningkatkan kinerja daerah otonom, menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan terhadap warga masyarakat, mensinkronkan dinamika penyelenggaraan pemerin-



tahan secara keseluruhan dan mulusnya proses mensejahterakan masyarakat oleh berbagai instansi secara demokratis. Penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom dilakukan secara bertahap adalah sangat bijaksana, tetapi tidak menganut sistem cicilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bhenyamin Hoessein. (2002). "Penyelenggaraan Otonomi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999". Makalah, tanpa penjelasan tempat penyampaiannya.
- Dwi Andayani Bs. (2004). "Prinsip-prinsip Otonomi Daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004". Makalah, tanpa penjelasan tempat penyampaiannya.
- Holligan, John and Chris Aulich. (1998). "Reforming Australian Government: Impact and Implications for Local Public administration", dalam buku *Reforming government: New concepts and Practices in local Public Administration*. Tokyo: Europe Local government Center.
- Jacson, W. Eric. (1951). *Local Government in England and Wales*. London: Pinguin books, Ltd.
- Maddick, Henry. (1966). *Democracy, Decentralization and Development*. London: New York: Asia Publishing House).
- Maas, Arthur. (1959). *Area and power: A Theory of Local Government*. Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Nugraha, Safri. (2006). "Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Hukum Administrasi Negara (HAN)". Jakarta: BPHN.
- Rondinelli, Dennis. (1990). *A Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical response* dalam *Development and Change*. Vol 21. London: Newbury Park and New Delhi: Sage.
- Strong, C.F. (1960). *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. London: Sidgwick & Jackson Limited.
- Wheare, K.C. (1951). *Federal Government*. London: Oxford University Press.
- Willbern, York. (1959). "The States as Components in Areal Division of Power" dalam Maass, Arthur, *Area and Power: A Theory of local government*. Glencoe: Illinois the Free Press.