

***POKOK-POKOK PIKIRAN***

**KONSEPSI DASAR  
OTONOMI DAERAH INDONESIA**

**(DALAM UPAYA MEWUJUDKAN PEMERINTAH DAERAH  
YANG DEMOKRATIS DAN EFISIEN)**

**OLEH:**

**DR. MADE SUWANDI, Msoc.sc**  
**Direktur Fasilitasi Kebijakan dan Pelaporan Otda**  
**Ditjen Otda Departemen Dalam Negeri**

**JAKARTA - 2002**

# **POKOK-POKOK PIKIRAN**

## **KONSEPSI DASAR OTONOMI DAERAH INDONESIA (Dalam Upaya Mewujudkan Pemda yang Demokratis dan Efisien)**

### **I. LANDASAN KONSEPSI**

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dapat dilacak dalam kerangka konstitusi NKRI. Dalam UUD 1945 terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni, nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat Negara. Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan.

Sementara itu nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi daerah.

Dikaitkan dengan dua nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.

Sesuai UUD 1945, karena Indonesia adalah "Eenheidstaat", maka di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat staat juga. Ini berarti bahwa sebagai pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah adalah menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara. Dengan demikian pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri :

- a. Daerah Otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal.
- b. Daerah otonom tidak memiliki Povouir Contituant.
- c. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atau pengakuan atas urusan pemerintahan.

- d. Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada butir c tersebut di atas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Dengan demikian jelaslah bahwa desentralisasi merupakan instrumen dicapainya tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa (national unity) yang demokratis (democratic government). Dalam konteks UUD 1945, selalu harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional.

Oleh sebab itu ciri umum penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia sesuai dengan UUD 1945 adalah :

1. Kesatuan pemerintah daerah merupakan hasil pembentukan oleh Pemerintah, bahkan dapat dihapus oleh Pemerintah melalui proses hukum.
2. Dalam rangka desentralisasi, di wilayah Indonesia dibentuk Provinsi dan di wilayah Provinsi dibentuk Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonom.
3. Sebagai konsekuensi ciri butir 1 dan 2, maka kebijakan desentralisasi dilakukan oleh Pemerintah, sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.
4. Hubungan antara pemerintah daerah otonom dengan pemerintah nasional (Pusat) adalah bersifat tergantung (dependent) dan hirarkhi (sub-ordinate). Hal ini berbeda dengan hubungan antara negara bagian dengan pemerintah federal yang menganut prinsip federalisme, yang sifatnya independent dan koordinatif.
5. Penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi Lembaga Negara Tertinggi dan/atau Lembaga Tinggi Negara lainnya.

Persebaran urusan pemerintahan ini memiliki dua prinsip pokok :

- a. Selalu terdapat urusan pemerintahan yang secara absolut tidak dapat diserahkan kepada daerah karena menyangkut kepentingan kelangsungan hidup bangsa dan negara; dan

- b. Tidak ada urusan pemerintahan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah. Bagian-bagian urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah hanyalah yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat. Ini berarti ada bagian-bagian dari urusan pemerintahan tertentu yang dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, ada bagian-bagian yang diselenggarakan oleh Provinsi dan bahkan ada juga yang diselenggarakan oleh Pemerintah.
6. Mengingat urusan pemerintahan bersifat dinamik maka dalam penyebarannya selalu mengalami perubahan dari masa ke masa, sehingga untuk menjamin kepastian, perubahan-perubahan tersebut perlu didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu selalu ada dinamika inter-governmental task sharing (pembagian tugas pengurusan urusan pemerintahan) antara level pemerintahan Kabupaten/Kota, Provinsi dan Pemerintah Pusat.
7. Pengalaman negara-negara lain terdapat dua pola besar dalam merumuskan peraturan perundangan yang terkait dengan intergovernmental task sharing, yakni (1) pola general competence (otonomi luas) dan (2) pola ultra vires (otonomi terbatas). Dalam pola otonomi luas dirumuskan bahwa urusan-urusan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat bersifat limitatif dan sisanya (urusan residu) menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Sedangkan dalam prinsip Ultra Vires adalah urusan-urusan Daerah yang ditentukan secara limitatif dan sisanya menjadi kewenangan Pusat.
8. Dalam rangka melaksanakan urusan Pusat yang ada di daerah dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pusat di Daerah. Sebagai Wakil Pusat di Daerah dalam konteks "Integrated Prefectoral System" Gubernur mempunyai kewenangan untuk mengkoordinir, mengawasi, melakukan supervisi dan memfasilitasi agar Daerah mampu menjalankan otonominya secara optimal. Gubernur mempunyai "Tutelage Power" yaitu menjalankan kewenangan Pusat untuk membatalkan kebijakan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum ataupun peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sedangkan kordinasi penyelenggaraan otonomi antar Provinsi, baik selaku daerah otonom maupun wilayah administrasi dilakukan oleh Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.
9. Sebagai konsekuensi dari prinsip butir ke 8 maka diperlukan pengaturan yang sistematis yang menggambarkan adanya hubungan berjenjang baik yang berkaitan dengan kordinasi, pembinaan dan pengawasan.
10. Selain urusan pemerintahan yang diselenggarakan secara sentralisasi, terdapat urusan pemerintahan yang diselenggarakan secara terdesentralisasi. Desentralisasi dapat dilakukan secara dekonsentrasi, devolusi, privatisasi dan delegasi.
11. Dalam tataran otonomi luas, maka urusan sisa (residual functions) atau vrij bestuur dilaksanakan oleh Daerah.

12. Konsep delegasi dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada suatu lembaga untuk secara khusus menangani suatu kegiatan atau fungsi tertentu (desentralisasi fungsional). Pembentukan Badan-badan Pengelola tertentu oleh Pemerintah Pusat dengan wilayah kerja dan kewenangan tertentu yang lebih luas seperti Badan Otorita, BUMN atau Pengelola Lembaga Masyarakat di Pulau Nusakambangan dapat dikategorikan sebagai pelaksanaan desentralisasi fungsional.
13. Penyelenggaraan sentralisasi diwujudkan adanya Departemen Kementrian Negara dan LPND.
14. Penyelenggaraan dekonsentrasi diwujudkan adanya instansi vertikal baik yang wilayah yurisdiksinya mencakup satu wilayah kerja daerah otonom maupun mencakup beberapa wilayah kerja daerah otonom.
15. Penyelenggaraan devolusi, yang di Indonesia umumnya dikenal dengan istilah desentralisasi, diwujudkan dengan membentuk Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah otonom yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah.
16. Penyelenggaraan tugas pembantuan (*medebewind*) diwujudkan dalam bentuk perumusan penugasan sewaktu-waktu pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah yang lebih rendah.
17. Penyelenggaraan tampung tantra (*vrij bestuur*) dalam konteks otonomi luas dilakukan oleh Daerah sepanjang urusan tersebut bukan merupakan domain kewenangan Pusat. Vrij Bestuur yang bersifat lintas Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Propinsi sedangkan yang lokal menjadi kewenangan Kabupaten/Kota.
18. Penyelenggaraan delegasi atau desentralisasi fungsional diwujudkan dalam bentuk Badan Pengelola Otorita atau Badan Pelaksana desentralisasi fungsional lainnya oleh pemerintah dengan mempertimbangkan hubungan dengan Pemerintah Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota.
19. Pada hakekatnya urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah otonom merupakan isi otonomi Daerah ybs. Dalam sistem pemerintahan daerah yang berbasis musyawarah, Pemerintah Daerah akan terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD yang bekerja atas dasar kemitraan dan bukan berhadapan satu sama lainnya.
20. Dari segi pembentukan kebijakan daerah, kedua institusi tersebut secara kemitraan adalah pembuat kebijakan. Namun pada saat pelaksanaan kedua institusi memiliki fungsi yang berbeda. Kepala Daerah melaksanakan kebijakan Daerah dan DPRD

melakukan pengawasan atas pelaksanaan kebijakan daerah.

21. Dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) diadopsi prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif, efisien, transparan dan demokratis. Oleh sebab itu hubungan antar Kepala Daerah, DPRD, perangkat daerah dan masyarakat penduduk setempat dalam rangka check and balances menjadi kebutuhan mutlak.
22. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi salah satu ciri penting pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini karena karakteristik sumber daya alam, sumber daya buatan dan sumber daya manusia yang sangat beragam dari satu daerah dengan daerah yang lain. Sebagai perwujudan nilai dasar konstitusi maka diperlukan pengaturan tentang pembagian hasil atas sumber daya alam, buatan dan manusia maupun atas hasil kegiatan perekonomian lainnya yang intinya untuk memperlancar pelaksanaan otonomi daerah, dan pada saat yang sama memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia.
23. Termasuk pengaturan perimbangan keuangan adalah bahwa daerah dapat memperoleh hak atas hasil pengolahan sumber daya tersebut secara adil, merata dan transparan. Tentu saja sering masih diperdebatkan apakah daerah dapat turut serta mengelola sumber daya atau yang lebih penting lagi turut serta memperoleh bagian atas hasil pengelolaan sumber daya.

Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik dan tujuan administratif. Tujuan politik akan memposisikan Pemda sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya civil society. Sedangkan tujuan administratif akan memposisikan Pemda sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis.

Pelayanan yang disediakan Pemda kepada masyarakat ada yang bersifat regulatif (pengaturan) seperti mewajibkan penduduk untuk mempunyai KTP, KK, IMB dsb. Sedangkan bentuk pelayanan lainnya adalah yang bersifat penyediaan public goods yaitu barang-barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat seperti jalan, pasar, rumah sakit, terminal dsb. Apapun barang dan regulasi yang disediakan oleh Pemda haruslah menjawab kebutuhan riil warganya. Tanpa itu, Pemda akan kesulitan dalam memberikan akuntabilitas atas legitimasi yang telah diberikan warga kepada Pemda untuk mengatur dan mengurus masyarakat.

Dari tujuan politis dan administratif diatas, maka misi utama dari keberadaan Pemda adalah bagaimana mensejahterakan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis serta melalui cara-cara yang demokratis.

Demokrasi pada Pemda berimplikasi bahwa Pemda dijalankan oleh masyarakat sendiri melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis dan dalam menjalankan misinya mensejahterakan rakyat, wakil-wakil rakyat tersebut akan selalu menyerap, mengartikulasikan serta meng-agregasikan aspirasi rakyat tersebut kedalam kebijakan-kebijakan publik di tingkat lokal. Namun kebijakan publik di tingkat lokal tidak boleh bertentangan dengan kebijakan publik nasional dan diselenggarakan dalam koridor-koridor norma, nilai dan hukum positif yang berlaku pada negara dan bangsa tersebut.

Secara teoritis, untuk mampu menjalankan fungsinya secara optimal, sedikitnya ada tujuh elemen utama yang membentuk Pemerintah Daerah yaitu:

1. Adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Urusan tersebut merupakan isi otonomi yang menjadi dasar bagi kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;
2. Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada Daerah.
3. Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga Daerah yang bersangkutan;
4. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah;
5. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah;
6. Adanya manajemen pelayanan publik agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis dan akuntabel;
7. Adanya pengawasan, supervisi, monitoring dan evaluasi yang efektif dan efisien.

Ketujuh elemen diatas secara integrated merupakan suatu sistem yang membentuk Pemerintahan Daerah. Untuk itu maka penataan Pemerintah Daerah akan selalu berkaitan dengan penataan ketujuh elemen diatas. Penataan haruslah bersifat terpadu dan menyeluruh, karena pendekatan piece-meal yang dilakukan akan selalu menghasilkan outcomes yang kurang optimal.

Ditinjau dari sudut hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah akan tercermin dari hubungan dari ketujuh elemen diatas. dari setiap elemen akan nampak bagaimana hubungan Pusat dengan Daerah. Namun secara umum hubungan antara Pusat dan Daerah adalah:

1. Pemerintah Pusat yang mengatur hubungan antara Pusat dan Daerah yang

dituangkan dalam Peraturan Perundangan yang bersifat mengikat kedua belah pihak. Namun dalam pengaturan hubungan tersebut haruslah memperhatikan aspirasi Daerah sehingga tercipta sinergi antara kepentingan Pusat dan Daerah.

2. Bahwa tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah adalah menjadi tanggung jawab Pemerintah Nasional (Pusat) karena externalities (dampak) akhir dari penyelenggaraan urusan tersebut akan menjadi tanggung jawab negara.
3. Peran Pusat dalam kerangka otonomi Daerah akan banyak bersifat menentukan kebijakan makro, melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, kontrol dan pemberdayaan sehingga Daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal. Sedangkan peran daerah akan lebih banyak bersifat pelaksanaan otonomi tersebut. Dalam melaksanakan otonominya Daerah berwenang membuat kebijakan Daerah. Kebijakan yang diambil Daerah adalah dalam batas-batas otonomi yang diserahkan kepadanya dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi.

Dengan telah terjadinya reformasi di Indonesia, maka dipandang perlu untuk menyusun suatu konsepsi dasar yang merupakan grand design dari Otonomi Daerah yang sesuai dengan aspirasi yang tumbuh sebagai respons terhadap reformasi yang telah merubah segi-segi kehidupan berbangsa dan bernegara secara multi-dimensi.

Nuansa unit pemerintahan lokal yang bersifat sentralistik selama tiga dekade masa Orde Baru dengan lebih mengedepannya pendekatan dekonsentratif telah beralih kepada pemerintahan lokal yang demokratik dan lebih otonom dalam pengelolaan elemen-elemen dasar Pemerintahan Daerah.

Untuk itu maka perlu dirintis adanya pemikiran untuk menciptakan suatu konsepsi otonomi Daerah yang responsif terhadap nilai-nilai reformasi. Mengedepannya nilai-nilai demokrasi dan otonomi dalam pengelolaan pemerintahan Daerah seyogyanya jangan sampai mengorbankan nilai-nilai efisiensi dan ekonomis. Untuk dapat memberikan kontribusi yang optimal terhadap reformasi, maka diperlukan berbagai pemikiran secara sistematis untuk dituangkan dalam suatu konsepsi otoda.

## **II. KONSEPSI KEWENANGAN DAERAH**

### **II.1. Kondisi Empirik**

Secara empirik banyak terjadi friksi dan ketegangan antar tingkatan pemerintahan berkaitan dengan kewenangan tersebut. Ada tiga jenis friksi yaitu:

1. Friksi antara Pusat dengan Daerah
2. Friksi antara Daerah Propinsi dengan Kabupaten/Kota
3. Friksi antar Daerah Kabupaten/Kota sendiri

Friksi antara Pusat dan Daerah yang terjadi diantaranya adalah:

1. Masalah kewenangan Pertanahan antara Pusat dengan Kabupaten/Kota ditandai dengan adanya Dinas Pertanahan milik Daerah dan Kantor Pertanahan yang masih menginduk kepada Pusat.
2. Masalah kewenangan Pelabuhan Laut, Pelabuhan Udara, Otorita (kasus Batam), kehutanan, Perkebunan (PTP), Pertambangan, dan kewenangan Pengelolaan Sumber daya nasional yang ada di Daerah ybs.
3. Masalah kewenangan Tenaga Kerja Asing.

Friksi antara kabupaten/Kota dengan Propinsi diantaranya:

1. Masalah kewenangan atas ijin HPH Hutan, Penambangan Pasir Laut, Ijin Pengadaan Garam (Kasus di Sambas, Kalimantan Barat), Pertambangan.
2. Masalah hirarkhi otonomi antara Kabupaten/Kota dengan Propinsi.
3. Masalah ijin bagi Bupati/Walikota kepada Gubernur dalam hal mengikuti kegiatan keluar Daerah.
4. Masalah pengelolaan Pariwisata (kasus Bali)

Friksi antar Kabupaten/Kota itu sendiri, diantaranya:

1. Masalah batas laut yang menimbulkan bentrok dalam penangkapan ikan.
2. Masalah pelarangan pendatang tanpa tujuan jelas (kasus Batam).

### **II.2. Analisis**

Permasalahan-permasalahan tersebut diatas disebabkan oleh adanya pengaturan-pengaturan baru yang diatur dalam UU 22/1999. Dengan dianutnya otonomi luas

sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 (2) dan Pasal 9, Daerah cenderung menafsirkannya secara litterlijk dan menganggap bahwa semua kewenangan diluar kewenangan Pusat adalah menjadi kewenangan Daerah.

Sedangkan pada sisi lain, Departemen Sektoral di Pusat juga berpegang pada UU sektoral masing-masing. Sebagai contoh Departemen Kehutanan berpegang pada UU 41 Tahun 1999 yang mengatur mengenai kewenangan kehutanan. Permasalahan timbul karena substansi kewenangan pada UU 22/1999 dengan UU 41/1999 berbeda pengaturannya. Akibatnya terjadilah friksi antara Pusat dengan Daerah.

Friksi pada dasarnya berpangkal dari siapa yang mempunyai kewenangan secara hukum atas hal yang disengketakan tersebut. Motiv utama yang mendorong bukanlah persoalan untuk memberikan pelayanan masyarakat pada hal yang disengketakan tersebut, namun lebih pada bagaimana menguasai sumber-sumber pendapatan yang dihasilkan dari kewenangan yang disengketakan tersebut. Daerah menganggap bahwa dengan adanya otonomi luas maka kebutuhan uang mereka menjadi tidak terbatas. Sedangkan PAD dan DAU terbatas sehingga hal tersebut menarik mereka untuk menambah sumber-sumber penerimaan dari penguasaan obyek-obyek yang dapat menghasilkan tambahan penerimaan Daerah. Sedangkan Pusat berpendapat obyek tersebut adalah menyangkut kepentingan nasional, sehingga menganggap perlunya penguasaan Pusat atas obyek tersebut. Daerah berpegang pada Pasal 7 (1), Pasal 11 dan Pasal 119 UU 22/1999 sedangkan Pusat juga berpegangan pada Pasal 7 (2) sebagai kewenangan atas sumber-sumber perekonomian nasional.

Dari analisis diatas terdapat kontradiksi dalam tataran normatif terutama kewenangan dalam perekonomian negara. Pasal 7 (2) UU 22/1999 menyatakan kewenangan dalam perekonomian negara menjadi domain kewenangan bidang lain yang menjadi kewenangan Pusat. Sedangkan Pasal 119 (1) menyatakan bahwa kewenangan kabupaten/Kota berlaku juga di kawasan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan bandar udara, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan pariwisata, kawasan jalan bebas hambatan dan kawasan lain yang sejenis. Departemen Sektoral berpegang pada Pasal 7 (2) ditambah dengan UU yang mengatur sektor itu sendiri, sedangkan Daerah berpegang pada Pasal 119 (1) UU 22/1999.

Analisis yang lebih fundamental mengindikasikan bahwa adanya unit pemerintahan daerah adalah untuk melayani kebutuhan masyarakat (public service). Ini berarti tiap Daerah akan mempunyai keunikan sendiri-sendiri baik dari aspek penduduk, maupun karakter geografisnya. Masyarakat pantai dengan mata pencaharian utama di perikanan akan berbeda dengan masyarakat pegunungan, ataupun masyarakat pedalaman. Masyarakat daerah pedesaan akan berbeda kebutuhannya dengan masyarakat daerah perkotaan.

Apabila keberadaan Pemda adalah untuk melayani kebutuhan masyarakat, konsekwensinya adalah bahwa urusan yang dilimpahkanpun seyogyanya berbeda pula dari satu daerah dengan daerah lainnya sesuai dengan perbedaan karakter geografis dan

mata pencaharian utama penduduknya. Adalah sangat tidak logis kalau di sebuah daerah Kota sekarang ini masih dijumpai adanya urusan-urusan pertanian, perikanan, peternakan dan urusan-urusan yang berkaitan dengan kegiatan primer. Berilah Daerah urusan otonomi sesuai dengan kebutuhannya. Untuk itu analisis kebutuhan (need assessment) merupakan suatu keharusan sebelum urusan tersebut diserahkan ke suatu daerah otonom.

Pada dasarnya kebutuhan rakyat dapat dikelompokkan kedalam dua hal yaitu:

1. Kebutuhan dasar (basic needs) seperti air, kesehatan, pendidikan, lingkungan, keamanan, dsb.
2. Kebutuhan pengembangan usaha masyarakat seperti pertanian, perkebunan, perdagangan, industri dsb.

Daerah dalam konteks otonomi harus mempunyai kewenangan untuk mengurus urusan-urusan yang berkaitan dengan kedua kelompok kebutuhan diatas. Kelompok kebutuhan dasar adalah hampir sama di seluruh Indonesia hanya gradasi kebutuhannya saja yang berbeda. Sedangkan kebutuhan pengembangan usaha penduduk sangat erat kaitannya dengan karakter daerah, pola pemanfaatan lahan dan mata pencaharian penduduk.

Berbeda dengan negara maju dimana pembangunan usaha masyarakat sebagian besar sudah dijalankan oleh pihak swasta, maka di negara Indonesia sebagai negara berkembang, peran pemerintah masih sangat diharapkan untuk menggerakkan usaha masyarakat. Untuk itu maka kewenangan untuk menggerakkan usaha atau ekonomi masyarakat masih sangat diharapkan dari Pemerintah. Pemda di negara maju lebih berorientasi menyediakan kebutuhan dasar (basic services) masyarakat. Untuk itu, maka Pemda di Indonesia mempunyai kewenangan (otonomi) untuk menyediakan pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat lokal.

UU 22/1999 pada dasarnya memberikan otonomi luas kepada Daerah. pasal 7 (1) dan Pasal 11 (1) memberikan urusan otonomi yang luas kepada Daerah. Sedangkan pasal 11 (2) menyatakan kewenangan wajib yang harus dilakukan oleh Daerah.

Dalam kewenangan wajib terlihat bahwa terdapat kecenderungan menyeragamkan otonomi Daerah tanpa membedakannya dalam kewenangan untuk menjalankan pelayanan dasar (basic services) dan kewenangan menjalankan pelayanan pengembangan sektor unggulan yang menjadi usaha ekonomi masyarakat. Urusan-urusan seperti pertanian, industri, perdagangan tidak seyogyanya diwajibkan pada daerah-daerah yang tidak mempunyai potensi unggulan atau usaha utama masyarakat di suatu daerah.

Dalam memberikan otonomi untuk pelayanan kebutuhan dasar dan pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat ada tiga hal yang perlu dipertimbangkan yaitu:

1. Akuntabilitas; bahwa penyerahan urusan tersebut akan menciptakan akuntabilitas Pemda kepada masyarakat. Ini berarti bagaimana mendekatkan pelayanan tersebut kepada masyarakat. Makin dekat unit pemerintahan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat akan makin mendukung akuntabilitas.
2. Efisiensi; bahwa penyerahan urusan tersebut akan menciptakan efisiensi, efektifitas dan ekonomis dalam penyelenggaraannya. Ini berkaitan dengan economies of scale (skala ekonomis) dalam pemberian pelayanan tersebut. Untuk itu harus terdapat kesesuaian antara skala ekonomis dengan catchment area (daerah pelayanan). Persoalannya adalah sejauhmana skala ekonomis tersebut sesuai dengan batas-batas wilayah administrasi Pemda yang sudah ada. Makin luas wilayah pelayanan yang diperlukan untuk mencapai skala ekonomis akan makin tinggi otoritas yang diperlukan. Bandara dan Pelabuhan yang menangani antar Propinsi adalah menjadi tanggung jawab nasional.
3. Externalitas; dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan yang memerlukan pelayanan tersebut. Externalitas sangat terkait dengan akuntabilitas. Makin luas externalitas yang ditimbulkan akan makin tinggi otoritas yang diperlukan untuk menangani urusan tersebut. Contoh, sungai atau hutan yang mempunyai externalitas regional seyogyanya menjadi tanggung jawab Propinsi untuk mengurusnya.

Konsekwensi dari pendekatan tersebut adalah bahwa untuk pelayanan-pelayanan yang bersifat dasar (basic services) maupun pelayanan-pelayanan untuk pengembangan usaha ekonomi masyarakat atas pertimbangan efisiensi, akuntabilitas dan eksternalitas yang bersifat lokal seyogyanya menjadi urusan Kabupaten/Kota, yang bersifat lintas Kabupaten/Kota menjadi urusan Propinsi dan yang lintas Propinsi menjadi kewenangan Pusat.

Untuk mencegah suatu daerah menghindari sesuatu urusan yang sebenarnya esensial untuk Daerah tersebut, maka perlu adanya penentuan atau standard urusan-urusan dasar atau pokok yang harus dilakukan oleh suatu daerah sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat seperti pendidikan, kesehatan, kebersihan lingkungan, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 11 UU 22/1999.

Akar dari masalah yang muncul selama ini adalah kesalahan dalam persepsi otonomi. Otonomi seringkali dikaitkan dengan auto-money, dan bukan pada pelayanan kepada masyarakat. Akibatnya konsep "kewenangan" lebih dikaitkan dengan "keuangan", yaitu hak Daerah untuk menggali sumber-sumber keuangan yang dihasilkan oleh kewenangan tersebut dan bukan kewenangan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Akibat dari persepsi tersebut, maka terjadilah rebutan kewenangan antar tingkatan pemerintahan dengan justifikasi-nya masing-masing dan semuanya akan bermuara pada terlantarnya pelayanan rakyat.

Agar Daerah dapat menentukan isi otonomi yang sesuai dengan kebutuhan warganya,

maka diperlukan adanya assessment atau penilaian atas isi otonomi Daerah untuk melaksanakan pelayanan kebutuhan dasar(basic services) dan kewenangan untuk pelayanan pengembangan usaha ekonomi masyarakat. Dengan demikian Daerah akan terhindar untuk melakukan urusan-urusan yang kurang relevan dengan kebutuhan warganya dan tidak terperangkap untuk melakukan urusan-urusan atas pertimbangan pendapatan semata.

### II.3. Rekomendasi

Agar otonomi daerah dapat berjalan secara optimal, maka dari aspek kewenangan ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan yaitu:

1. Dalam masa transisi sekarang ini, maka perlu ditempuh adanya penyesuaian terhadap pengaturan-pengaturan yang tumpang tindih dan bertentangan tentang suatu kewenangan. Langkah pertama adalah menyempurnakan aturan-aturan yang kontradiktif yang ada dalam UU 22/1999 sendiri seperti kontradiksi antara Pasal 7 (2) dengan Pasal 119, karena kalau dibiarkan berlarut akan berakibat fatal. Langkah berikutnya adalah menghilangkan kontradiksi antar UU yang mengatur hal yang sama seperti UU 41/1999 tentang kehutanan dengan UU 22/1999 tentang otonomi luas. Pasal 133 UU 22/1999 memerintahkan agar UU Sektoral melakukan penyesuaian dengan UU 22/1999.
2. Secara lebih mendasar pembagian kewenangan antar tingkatan pemerintahan adalah dengan memperhatikan aspek economies of scale, akuntabilitas dan eksternalitas. Betapapun luasnya otonomi yang diberikan ke Daerah haruslah berkorelasi dengan pelayanan riil yang dibutuhkan masyarakat. Konsekwensinya perlu adanya penataan ulang kewenangan antara Pusat, Propinsi dan Kabupaten dengan memperhatikan kriteria diatas.

### **III. KONSEPSI KELEMBAGAAN DAERAH**

#### **III.1. Kondisi Empirik**

Dengan dibebaskannya Daerah untuk menentukan sendiri SOTK-nya maka di berbagai Daerah terdapat dua kecenderungan besar yaitu:

1. Ada daerah yang sangat hati-hati dalam membentuk SOTK dan cenderung untuk membentuk organisasi yang terbatas untuk mencegah jangan sampai PAD dan DAU mereka habis untuk membiayai overhead cost. Sebagai contoh Kabupaten Bengkulu Utara hanya membentuk 9 Dinas.
2. Ada daerah yang masih berpikir dalam cara lama yaitu melakukan proliferasi organisasinya. Akibatnya daerah-daerah tersebut menanggung over-head cost yang tinggi dalam membiayai birokrasi Pemda. Sebagai contoh kabupaten Minahasa membentuk 21 Dinas.

Pada sisi lain dikeluarkannya PP 84/2000 menaikkan eselonisasi yang berpengaruh sangat signifikan dalam pembiayaan birokrasi Daerah, akibat dari membengkaknya tunjangan jabatan dan meningkatnya gaji swerta fasilitas yang harus disiapkan oleh Pemda. Banyak Daerah yang 80% s/d 90% APBDnya habis untuk membiayai overhead eksekutif maupun legislatif Daerah.

Argumen bahwa Daerah akan belajar efisien dengan membebaskan mereka menentukan urusan otonominya dalam koridor otonomi luas dan membuat SOTK sendiri ternyata dalam praktek tidak berjalan demikian. Paradigma membuat struktur yang gemuk serta melakukan urusan yang kurang relevan dengan kebutuhan rakyat, sebagai kebiasaan masa lalu telah berakibat terkurasnya sumber dana mereka untuk membiayai overhead cost.

Gejala lain yang berkaitan dengan kelembagaan adalah adanya praktek-praktek masa lalu berupa kecenderungan untuk melakukan pemekaran (Proliferasi) kelembagaan yang ada di lingkungan Pemerintah Daerah. Proliferasi yang dilakukan lebih dikarenakan untuk mengakomodasikan tekanan dari birokrasi yang berkembang terus dibandingkan untuk mengakomodasikan perkembangan fungsi karena kebutuhan riil masyarakat yang harus dilayani.

Dimasa lalu gejala proliferasi tersebut lebih dipicu oleh karena tidak adanya kewajiban Pemda secara langsung untuk membiayai biaya personil akibat dari pemekaran lembaga tersebut. SDO (Subsidi Daerah Otonom) merupakan jaminan dan sekaligus insentif bagi Pemda untuk melakukan berbagai aktivitas pemekaran lembaga, walaupun berbagai studi menyatakan bahwa SDO bersifat disinsentif terhadap efisiensi.

#### **III. Analisis**

Akibat digabungnya Dinas dengan Kanwil/Kandep terjadi penggelembungan jumlah personil di Daerah. Apabila Daerah merasionalisasi kelembagaan, maka akan banyak sekali personil yang akan kehilangan jabatannya. Keadaan tersebut akan menimbulkan masalah baru di lingkungan birokrasi Daerah dan seperti halnya kebanyakan Pemda enggan untuk mengambil resiko timbulnya "pressure" dari birokrasi Daerah yang ditengarai dapat mengganggu stabilitas yang sedang berusaha dibangun di Daerah.

Pada sisi yang lain, dalam dua dekade terakhir ini muncul suatu paradigma baru adanya kebutuhan melibatkan pihak swasta dalam pelayanan masyarakat untuk meningkatkan efisiensi pelayanan Pemda melalui kompetisi. Pelibatan swasta sangat diperlukan untuk menangani urusan-urusan pelayanan yang karena keterbatasan dana dan daya dari pemerintah, akan lebih efisien dilakukan oleh pihak swasta. Gaebler dan Osborne dalam *Reinventing Government* (1990) telah menganjurkan penekanan fungsi regulatory (steering) dari pemerintah dan mengurangi peran sebagai penyedia langsung (rowing) dari pelayanan tersebut. Mereka ber-argumen bahwa pemerintah cenderung kurang efisien sebagai penyedia services (rowing). Oleh karenanya pemerintah sebaiknya lebih memusatkan diri pada aspek pengaturan (steering).

Dari argumen tersebut nampak bahwa dewasa ini dan dimasa depan dituntut adanya pemerintah daerah yang bersifat enterpreneur yang mampu mengatur keterlibatan pihak swasta untuk ambil bagian dalam penyediaan pelayanan masyarakat. Hal tersebut senada dengan imbauan untuk menciptakan struktur birokrasi yang ramping struktur dan kaya fungsi. Ada berbagai alternatif yang dapat digunakan Pemda dalam pelaksanaan kewenangannya seperti Kemitraan (public private partnership). Berbagai pilihan lainnya dalam rumpun privatisasi adalah BOO, BTO, BOT, BOL, Management Contract dsb.

Apapun pilihan yang dilakukan oleh Pemda, tolok ukur yang dipakai adalah bahwa urusan tersebut akan terlaksana secara ekonomis, efektif, efisien dan akauntabel. Berbagai pilihan diatas berdampak pada keempat tolok ukur tersebut. Yang terpenting dalam pembenahan tersebut adalah bahwa semua pilihan dikaji dan ditentukan secara transparan oleh pihak eksekutif dan legislatif Daerah sebagai tuntutan utama dalam era reformasi dewasa ini.

### III.3. Rekomendasi

1. Bengkaknya kelembagaan Pemda dewasa ini lebih banyak dipicu oleh ditetapkannya PP 84/2000 yang telah memberikan insentif bagi Pemda untuk menggelembungkan organisasinya yang akan mengurus anggaran Daerah untuk membiayai overhead cost dan mengurangi secara signifikan dana untuk pelayanan masyarakat. Untuk itu dalam jangka pendek agar secepatnya dilakukan penyempurnaan atas PP tersebut. Pemerintah harus membuat pengaturan untuk membatasi kelembagaan Daerah sesuai dengan kebutuhan riil. Untuk itu monitoring, supervisi, control dan pemberdayaan harus secara komprehensif

dilakukan.

2. Secara lebih mendasar, berbagai alternatif dapat ditawarkan dalam aspek kelembagaan tersebut. Apakah memilih kelembagaan publik dalam bentuk pembentukan unit-unit organisasi otonom, atau menyerahkan urusan tersebut untuk dilaksanakan oleh pihak swasta (privatisasi) ataupun kemitraan antara pihak Pemda dengan swasta (public private partnership). Tolok ukurnya adalah bagaimana urusan tersebut dapat terlaksana secara efektif, efisien, ekonomis, dan akuntabel. Untuk itu diperlukan adanya pengaturan secara tegas mengenai kemungkinan-kemungkinan optimalisasi kelembagaan Pemda.
3. Perlu adanya standard kelembagaan baik besaran maupun nomenklatur sesuai dengan kebutuhan Pemda untuk memudahkan pembinaan dan pengawasan, karena dampak personil dan pembiayaan yang ditimbulkan oleh kelembagaan tersebut.

## **IV. KONSEPSI KEPEGAWAIAN PEMDA**

### **IV.1. Kondisi Empirik**

Dengan diberlakukannya UU 22/1999 terdapat masalah-masalah aktual kepegawaian Daerah, diantaranya adalah:

1. Dengan diberikannya kewenangan manajemen kepegawaian kepada Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 76 UU 22/1999, pegawai Daerah cenderung dikooptasi oleh kekuatan-kekuatan politik yang ada di Daerah baik dari pihak Kepala Daerah maupun dari DPRD. Sebagai contoh 6 Sekda di Riau dan 6 Sekda di Jawa Timur telah diberhentikan dari jabatannya tanpa suatu alasan yang jelas.
2. Status kepegawaian Daerah menjadi sangat statis. PNS dari satu Daerah akan sangat sulit pindah ke Daerah lainnya karena pembayaran gaji ybs lewat DAU dan sulit akan dialihkan kepada Daerah penerima.
3. Adanya kecenderungan mencuatnya isu "Putera Daerah" karena penafsiran otonomi yang sempit. Di berbagai Daerah, pegawai dari suku pendatang sering di "non job" sehingga mereka terpaksa kembali ketempat asal. Gejala nepotisme dan primordialisme ada kecenderungan tumbuh subur di Daerah.
4. Rasa lokalitas yang sempit dan tidak adanya tour of area akan membahayakan keutuhan NKRI karena PNS diharapkan sebagai perekat bangsa dan negara.
5. Diberikannya kewenangan manajemen kepegawaian kepada Daerah akan merangsang Daerah untuk mengangkat pegawai baru untuk mendapatkan dukungan politik dan atas beban Pusat penggajian dan pensiunnya.
6. Adanya kerancuan antara jabatan politis (political appointee) dan jabatan karir (career appointee). Kerancuan antara jabatan karir dan politis tersebut akan menciptakan instabilitas pemerintahan daerah. Turunnya Kepala Daerah sering mengakibatkan keguncangan di sektor birokrasi. Disamping itu karir pegawai tidak semata-mata ditentukan oleh merit system tapi sering pertimbangan politisnya lebih dominan. Kondisi tersebut telah menyebabkan tidak adanya career planning yang jelas dan security of tenure. Akibat lanjutannya adalah pegawai akan berusaha mencari "cantolan" dari pejabat politik dan hal tersebut tidak kondusif untuk menciptakan profesionalisme pegawai Daerah. Kepegawaian Daerah yang seharusnya berbasis "merit system" dalam kenyataannya telah berubah menjadi "spoil system".

### **IV.2. Analisis**

Diberikannya Daerah kewenangan pembinaan dan manajemen kepegawaian sebagaimana diatur dalam UU 22/1999 menjadi penyebab utama persoalan-persoalan diatas. Disamping itu telah juga terjadi kontradiksi antara UU 22/1999 dengan UU 43/1999 tentang kewenangan pembinaan kepegawaian.

UU 22/1999 melalui Pasal 75, Pasal 76 dan Pasal 77 mengatur mengenai kepegawaian daerah. Pasal 76 menyatakan bahwa Daerah mempunyai kewenangan dalam manajemen kepegawaian daerah dari pengangkatan sampai dengan penggajian dan pensiun.

Sedangkan UU 43/1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mengatur bahwa manajemen kepegawaian masih menjadi tanggung jawab Pusat. Dalam hal ini nampak adanya kontradiksi dalam pengaturan kepegawaian Daerah menurut kedua UU tersebut. Sedangkan PP 95/2000, PP 96/2000, PP 97/2000, PP 98/2000, PP 99/2000, PP 100/2000 dan PP 101/2000 yang seyogyanya merupakan peraturan pelaksanaan dari UU 43/1999, substansinya lebih merupakan penjabaran dari UU 22/1999. Hal ini terlihat jelas dari diserahkannya pembinaan kepegawaian Daerah kepada Kepala Daerah.

Baik UU 22/1999 dan UU 43/1999 tidak mengatur secara tegas mengenai perlunya pembedaan yang tegas antara Pejabat Politik dengan Pejabat Karir. UU 43/1999 mengenal istilah pejabat negara yang bisa mencakup pejabat karir atau pejabat politik. UU ini juga mengatur ketentuan agar PNS tidak berpolitik (non partisan) dalam upaya meningkatkan profesionalisme mereka.

Urgensi pemisahan antara Pejabat Politik dengan Pejabat Karir adalah agar masing-masing dapat mengembangkan profesionalisme-nya tanpa menciptakan kooptasi satu terhadap lainnya. Adanya keamanan kerja (security of tenure) merupakan prasyarat untuk meningkatkan profesionalisme PNS. Untuk itu mereka harus dibebaskan dari pengaruh kepentingan politik dari pejabat politik yang memerintah.

Berdasarkan hasil studi dari United Nations (PBB) ada tiga system kepegawaian yang diterapkan oleh Pemerintah Daerah secara universal yaitu:

1. Integrated System; suatu sistem kepegawaian daerah dimana manajemen kepegawaian dari rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian sampai dengan penggajian dan pensiun ditentukan oleh Pusat. Sistem ini umumnya dipergunakan di negara-negara berkembang, karena ketidak mampuan Daerah untuk menggaji pegawai dan pegawai difungsikan juga sebagai alat perekat negara dan bangsa.
2. Separated System; suatu sistem kepegawaian dimana manajemen kepegawaian dan rekrutmen sampai penggajian dan pensiun dilakukan oleh masing-masing Daerah. Umumnya sistem ini dipergunakan di negara-negara maju karena Pemda

mampu menggaji pegawainya. Bahwa pegawai sebagai alat perekat bangsa bukan merupakan isu, namun profesionalisme pegawai yang lebih ditekankan.

3. Unified System; suatu system kepegawaian dimana manajemen kepegawaian dilakukan oleh suatu lembaga di tingkat nasional yang khusus dibentuk untuk keperluan tersebut.

Dikaitkan dengan ketiga system kepegawaian tersebut terlihat bahwa Integrated System masih sangat relevan untuk diterapkan di Indonesia. Agar memberikan kewenangan kepada Daerah dalam kepegawaian, maka Daerah dapat dilibatkan dalam aspek recruitment, placement, development dan appraisal dari PNS Daerah. Ini berarti unsur-unsur separated system juga diakomodasikan dalam era otonomi luas dewasa ini.

#### IV. Rekomendasi

1. Untuk mencegah agar kesewenang-wenangan terhadap pegawai secara cepat dapat diatasi, maka perlu ada penyempurnaan terhadap ketentuan Pasal 76 UU 22/1999. Pegawai pada tingkatan tertentu (misal Sekda) sebaiknya menjadi kewenangan Pusat untuk pengaturannya sudah tentu dengan mempertimbangkan aspirasi Daerah.
2. Segera dilakukan penyesuaian antara UU 22/1999 dengan UU 43/1999 beserta Peraturan Pemerintah (PP) pelaksanaannya. Dengan demikian tidak lagi terdapat kerancuan mengenai siapa pembina kepegawaian. Untuk mencegah nepotisme dan primordialisme, maka pembinaan PNS Daerah menjadi kewenangan Pusat sedangkan pemanfaatan PNS menjadi kewenangan Daerah.
3. Sebaiknya ada pemisahan yang tegas dan jelas antara Pejabat Karir dengan Pejabat Politik. Untuk itu agar terdapat ketegasan mengenai pembina kepegawaian di Daerah. Adalah tidak logis kalau pejabat politis membina pejabat karir, demikian juga sebaliknya. Seyogyanya Sekda adalah Top Career Service di Daerah dan atas nama Pusat bertanggung jawab dalam pembinaan kepegawaian.
4. Untuk mendorong terciptanya profesionalisme dalam pegawai Pemda maka diperlukan adanya standard kompetensi yang jelas untuk jabatan-jabatan di lingkungan Pemda dan kriteria penilaian kinerja yang transparant dan obyektif.

## **V. KONSEPSI KEUANGAN DAERAH**

### **VI. Kondisi Empirik**

Dengan diberlakukannya UU 22/1999 dan UU 5/1999 kondisi empirik keuangan daerah menunjukkan gejala-gejala sebagai berikut:

#### **1. Konflik Penguasaan Kewenangan yang Menghasilkan Penerimaan**

Permasalahan aktual yang dihadapi dalam aspek keuangan dalam masa transisi dewasa ini adalah timbulnya kecenderungan rebutan kewenangan antar tingkatan pemerintahan untuk memperoleh sumber-sumber keuangan yang berasal dari kewenangan tersebut. Kewenangan-kewenangan yang menghasilkan sumber penerimaan cenderung banyak bermasalah, sedangkan kewenangan yang kurang menghasilkan penerimaan cenderung untuk dihindari. Sebagai contoh pelayanan Rumah Sakit Jiwa cenderung untuk saling lempar tanggung jawab untuk penanganannya.

#### **2. Keuangan Daerah yang Kurang Mencukupi (Financial Insufficiency)**

Luasnya otonomi Daerah dijadikan argumen utama untuk meningkatkan sumber-sumber penerimaan daerah. Akibatnya muncul berbagai pungutan Daerah yang tidak jelas korelasinya dengan pelayanan yang diberikan Daerah. Pungutan tersebut akan menyebabkan economic in-efficiency yang nantinya dibebankan ke konsumen ataupun menyebabkan kurang kompetitifnya ekonomi daerah dan nasional.

Tidak adanya Standard Pelayanan Minimum (SPM) juga menjadi pemicu ketidak mampuan Daerah untuk menghitung kebutuhan fiskal Daerah dan ketidak mampuan menghitung agregat biaya yang dibutuhkan Daerah. Akibatnya Daerah selalu merasa kekurangan dana dan memicu kecenderungan untuk mencari sumber-sumber kewenangan baru yang dapat menghasilkan penerimaan Daerah.

#### **3. Kurangnya Kepatuhan pada Peraturan dan Lemahnya Penegakan Hukum**

Walaupun PP 109/2000 dan PP 110/2000 mengatur kedudukan keuangan dari Kepala Daerah dan DPRD, sebagian besar dari mereka tidak mengikuti pembiayaan yang ditetapkan oleh PP tersebut karena menganggap bahwa otonomi berarti Daerah dapat melakukan apa saja yang sesuai dengan keinginan mereka. Beberapa daerah bahkan menolak kehadiran aparat pengawasan Pusat dengan alasan otonomi Daerah memberikan kewenangan sepenuhnya pada Daerah dalam pemanfaatan keuangan Daerah. Kurangnya kontrol dan supervisi adalah sebagai penyebab lemahnya penegakan Peraturan.

#### 4. Overhead Cost Pemda yang Tinggi

Sebagian besar dana Daerah terserap untuk pembiayaan eksekutif dan legislatif Daerah sehingga sedikit dana yang tersisa untuk kegiatan pelayanan. Salah satu penyebab adalah dibebaskannya Daerah menurut PP 84/2000 untuk menyusun SOTK -nya sendiri-sendiri. Bagi Daerah yang memakai paradigma lama mem-proliferasi kelembagaan ditambah dengan tingkat eselonisasi yang meningkat satu tingkat serta meningkatnya sarana pendukung yang diperlukan akan menyerap overhead cost yang tinggi.

#### 5. Kurangnya Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyusunan APBD

Rencana-rencana alokasi dana dalam APBD yang mencerminkan kebijakan Daerah sering disusun secara kurang transparan dan kurang melibatkan partisipasi masyarakat sehingga sering menimbulkan protes masyarakat. Hal ini disebabkan belum adanya sistem akuntansi Daerah dan belum disusunnya APBD berdasarkan anggaran kinerja sebagaimana diatur dalam PP 105/2000.

#### 6. Kurangnya Kejelasan Sistem Pembiayaan Melalui Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Walaupun dalam UU 25/1999 mengatur mengenai hal tersebut namun dalam praktek tidak ada kejelasan mekanisme dari penganggaran dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

#### 7. Terbatasnya Pemanfaatan DAK

DAK masih terbatas untuk kegiatan reboisasi, sedangkan banyak hal-hal yang sangat memerlukan pembiayaan melalui DAK untuk membantu Daerah dalam program-program khusus seperti kemiskinan, program peningkatan kapasitas Daerah (Capacity Building) dll.

#### 8. Kurangnya Manajemen Aset

Manajemen dan pemanfaatan aset Daerah masih sangat rendah. Sangat diperlukan adanya peningkatan kapasitas Daerah dan pengaturan mengenai pengelolaan aset Daerah.

#### 9. Mekanisme Pinjaman

Belum terdapat kejelasan mengenai mekanisme untuk pinjaman Daerah terutama yang berasal dari negara donor.

#### 10. Kebijakan Investasi di Daerah

Belum terdapat kejelasan mengenai pengaturan mekanisme investasi di Daerah. Belum nampak kejelasan antara perantara Pusat dan Daerah dalam pengelolaan investasi di Daerah.

#### 11. Pemisahan Keuangan Eksekutif dengan Legislatif

Adanya ketentuan dalam UU 22/1999 yang memisahkan anggaran eksekutif dengan legislatif telah menimbulkan penafsiran bahwa masing-masing berhak untuk mendapatkan alokasi anggaran. Sering muncul tuntutan persamaan jumlah alokasi anggaran. Akibatnya dana Daerah banyak habis untuk overhead cost birokrasi baik politik maupun karir yang ada di lingkungan Pemda.

#### V.2. Analisis

Otonomi luas telah merangsang Daerah untuk mencari sumber-sumber penerimaan tambahan untuk membiayai otonominya. Adanya pemberian otonomi luas dalam UU 22/1999 telah memberikan justifikasi Daerah untuk mendapatkan sumber-sumber penerimaan dari kewenangannya tersebut. Pengambilan kewenangan baru tersebut hampir tidak ada korelasinya dengan pemberian pelayanan yang terkait dengan kewenangan tersebut.

Tidak adanya SPM telah menyebabkan tidak ada Daerah yang mengetahui berapa kebutuhan keuangannya secara obyektif. Akibatnya tidak jelasnya fiscal need tersebut, Daerah akan beranggapan bahwa mereka akan membutuhkan dana yang besar sekali untuk menjalankan otonomi luasnya. Untuk itu maka perlu sekali ditentukan secara pasti pelayanan-pelayanan apa saja yang wajib disediakan oleh Daerah terutama yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pokok (basic needs) dari masyarakat. Pasal 11 (2) tentang kewenangan wajib belum menggambarkan pelayanan dasar yang dibutuhkan oleh Daerah. Kewenangan wajib dalam bidang pertanian, perdagangan, industri dan penanaman modal bukanlah refleksi kebutuhan pokok masyarakat dan hanya cocok bagi daerah-daerah yang mempunyai potensi tersebut.

Yang menjadi isu sentral dari aspek keuangan Daerah adalah apakah sudah terjadi hubungan keuangan yang adil dan transparan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dari keseluruhan aspek yang terkandung dalam hubungan keuangan Pusat dengan Daerah, ada tiga aspek yang menentukan terjadinya hubungan keuangan yang adil yaitu:

1. Sejauhmana daerah telah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah, bagi hasil pajak dan non pajak serta retribusi daerah. Hal ini akan mencerminkan fiscal capacity dari Pemda.

2. Sejauhmana Daerah mampu menentukan secara obyektif, jumlah biaya yang dibutuhkan untuk menyediakan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Hal ini akan mencerminkan fiscal need dari Pemda.
3. Sejauhmana daerah telah mendapatkan subsidi yang adil dan terukur untuk membiayai fiscal gap yang ditimbulkan dari selisih antara fiscal need dengan fiscal capacity.

Daerah khususnya Daerah yang mempunyai sumber daya alam yang banyak, menganggap dana perimbangan yang berasal dari DAU merugikan mereka. Ini terjadi karena mereka menganggap bahwa Daerahlah yang paling berhak atas SDA yang ada di Daerahnya. Untuk mencegah terjadinya eksploitasi SDA secara berlebihan oleh Daerah, maka diperlukan adanya upaya pengelolaan bersama antara tingkatan pemerintahan (Pusat, Propinsi dan Kabupate/Kota) atas SDA tersebut dengan pembagian hak serta kewajiban yang jelas terutama dalam aspek pembagian keuangan dan pelestarian SDA tersebut. UU 22/1999 dan UU 25/1999 tidak secara jelas mengatur tentang kemitraan tersebut.

Kurangnya sumber keuangan akan menyebabkan Pemda akan mengurangi standard pelayanan yang diberikan dan apabila dibiarkan akan menciptakan externalities yang akan merugikan kepentingan nasional. Adanya masyarakat yang sakit-sakitan karena rendahnya standard kesehatan akan menurunkan produktivitas daerah ybs yang secara komulatif akan menurunkan produktivitas nasional.

Kemampuan keuangan Daerah ditentukan oleh ketersediaan sumber-sumber pajak (tax objects) dan tingkat hasil (buoyancy) dari obyek tersebut. Tingkat hasil tersebut ditentukan oleh sejauhmana sumber pajak (tax bases) responsif terhadap kekuatan<sup>2</sup> yang mempengaruhi obyek pengeluaran seperti inflasi, penambahan penduduk dan pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya akan berkorelasi dengan tingkat pelayanan baik secara kuantitatif maupun kualitatif (Davey, 1989:h.41).

Sumber<sup>2</sup> pendapatan potensial yang dimiliki Daerah akan menentukan juga tingkat kemampuan keuangannya. Setiap Daerah mempunyai potensi pendapatan yang berbeda karena perbedaan kondisi ekonomi, sumber daya alam, besaran wilayah, tingkat pengangguran, dan besaran penduduk. Sebagai contoh bagi hasil pajak pendapatan dan pajak perusahaan kepada Pemda dilakukan di negara<sup>2</sup> Eropa Barat seperti Denmark, Itali, Norwegia, Swedia, Swiss, dan beberapa kota di USA.

Thailand dan Jepang memberikan bagi hasil pajak minyak bumi. Turki memberikan bagi hasil terhadap pajak-pajak yang dipungut dalam wilayah Pemda ybs. Sedangkan di Columbia, Pemda memungut betterment tax akibat perbaikan lingkungan dari obyek pajak tersebut (Davey, 1989).

Persoalan penting lainnya adalah sulitnya mengetahui agregat biaya yang dibutuhkan oleh Pemda di Indonesia. Apabila kita mengambil komparasi dengan negara maju (seperti

Inggris), dimana biaya agregat dari Pemda sangat jelas terukur melalui SSA (Standard Spending Assessment) yang disusun berdasarkan standard pelayanan yang telah ditetapkan. Dengan adanya SSA tersebut perimbangan keuangan pusat dan daerah melalui mekanisme grant secara relatif dapat lebih objektif dilakukan atas dasar GREA (Grant Related Expenditures Assessment). Penerapan prinsip ultra vires (Pemda hanya melakukan tugas2 otonominya saja) memungkinkan perhitungan secara terukur ini.

Hal ini jelas kurang dapat diterapkan di Indonesia sepanjang tidak dilakukan penyusunan standard of services yang disediakan Pemda. Tidak adanya penentuan standard of services akan mengakibatkan kaburnya jumlah biaya yang dibutuhkan oleh suatu urusan dan juga mengaburkan akauntabilitas.

Sekarang ini tidak ada satu Pemda-pun yang dapat mengukur secara obyektif berapa jumlah biaya yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah-nya. Kondisi tersebut juga yang akan menyulitkan perimbangan keuangan yang adil dan tranparan antara Pusat dan Daerah. Seyogyanya perbedaan (fiscal gap) antara fiscal need dan fical capacity yang dijadikan dasar dalam melakukan sistem subsidi (grant system). Adanya sistem subsidi yang obyektif adalah esensi dari perimbangan keuangan Pusat dan Daerah.

Berkaitan dengan pembiayaan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, maka masing-masing pembiayaannya diatur dalam anggaran tersendiri. Anggaran desentralisasi dalam APBD, Dekonsentrasi dalam anggaran dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam anggaran tugas pembantuan (pasal 17,18 dan 19 UU 25/1999).

Hal ini meng-indikasikan adanya pemisahan anggaran untuk pembiayaan yang berbeda. Kalau dalam UU 5/1974 semua dana yang masuk ke Daerah baik yang berasal dari PAD maupun dari subsidi diadministrasikan dalam APBD. Namun dalam UU 25/1999 terlihat sekali adanya segregasi dalam peng-anggarannya sesuai dengan prinsip yang mendasari keluarnya pembiayaan apakah atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi ataupun tugas pembantuan.

Hal penting yang perlu disadari dalam pemisahan penganggaran tersebut adalah kejelasan dari peran yang harus dilaksanakan Daerah sehubungan dengan adanya alokasi anggaran tersebut. Bahwa anggaran desentralisasi adalah benar-benar untuk membiayai otonomi Daerah. Anggaran Dekonsentrasi adalah benar-benar untuk membiayai tugas-tugas aparat/kantor Pusat yang ada di Daerah. Anggaran tugas pembantuan adalah benar-benar untuk membiayai tugas yang menjadi bidang tugas instansi yang menugaskan yang pelaksanaannya oleh Daerah.

Dalam hal pengaturan subsidi sumber-sumber pembiayaan yang berasal dari DAU adalah berdasarkan prinsip-prinsip Block Grant. Sebaliknya sumber pembiayaan yang berasal dari DAK memakai prinsip-prinsip Specific Grant.

### V.3. Rekomendasi

1. Keuangan Pemda harus dikaitkan dengan pembiayaan pelayanan yang dilakukan. Sedangkan pelayanan yang dilakukan Pemda harus terkait dengan kebutuhan riil masyarakat lokal.
2. Sumber-sumber perekonomian nasional yang ada di Daerah dikelola oleh Pusat atau kemitraan antara Pusat dan Daerah. Daerah mendapatkan revenue sharing secara adil dan proporsional dengan mempertimbangkan kepentingan nasional dan Daerah itu sendiri.
3. Sistem subsidi didasarkan atas fiscal gap yang muncul atas dasar perbandingan antara fiscal capacity dengan fiscal need. Penentuan subsidi umum (block grant) atau subsidi khusus (specific grant) didasarkan atas keseimbangan antara kepentingan Pusat dan Daerah dan selalu berorientasi kepada pelayanan masyarakat.
4. Pembiayaan pelayanan khususnya untuk pelayanan kebutuhan dasar disusun berdasarkan atas standard pelayanan yang ditetapkan oleh Pemerintah.
5. Untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka sebaiknya diadakan pemisahan biaya gaji pegawai dari DAU. Untuk itu perlu adanya perubahan ketentuan bahwa DAU tidak harus minimal atau lebih besar dari 25% penerimaan dalam negeri. Apabila ketentuan 25% dipertahankan dan komponen gaji ada diluar DAU, maka penerimaan dalam negeri tidak akan mampu menanggung beban alokasi Daerah.
6. Untuk dapat meningkatkan dana DAU, maka perlu adanya rasionalisasi dana Sektoral yang masih besar dalam alokasi APBN. Pada dasarnya Kanwil dan Kandep sebagai perpanjangan tangan Departemen Sektoral sudah digabung dengan Dinas Daerah. Konsekwensinya dana sektoral yang dulunya dialokasikan ke Kanwil dan Kandep seyogyanya disalurkan ke Daerah dan tidak terbatas pada alokasi gaji pegawainya saja. Dengan cara demikian alokasi DAU akan lebih meningkat.
7. Untuk mengoptimalkan kontrol dan fasilitasi Pusat dalam otonomi Daerah, maka perlu revitalisasi peran Gubernur sebagai wakil Pusat di Daerah yang menjalankan tugas-tugas pembinaan, pengawasan dan fasilitasi tersebut. Untuk itu maka perlu adanya penambahan alokasi dana dekonsentrasi untuk menjalankan tugas-tugas tersebut.
8. Untuk membantu Daerah dalam memperbaiki prasarana Daerah yang rusak, maka perlu adanya alokasi dana khusus (DAK) yang semakin besar dan tidak terbatas DAK untuk reboisasi saja.

## **VI. KONSEPSI PERWAKILAN RAKYAT DAERAH**

### **VI.1. Kondisi Empirik**

Setelah diberlakukannya UU 22/1999 dengan berbagai peraturan pelaksanaannya telah terjadi berbagai permasalahan diantaranya:

#### 1. Kemitraan yang Tidak Jelas

Kemitraan yang sejajar sangat merancukan. Posisi yang kuat dari Kepala Daerah dalam era Orde Baru telah menyulitkan hubungannya untuk menjadi sub-ordinasi dari DPRD sebagai wakil rakyat. Sedangkan era reformasi adalah era kedaulatan rakyat yang dimanifestasikan oleh wakil-wakil rakyat.

#### 2. Ekses dari Meningkatnya Kewenangan DPRD

Karena Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD, sering timbul kesewenang-wenangan pihak legislatif terhadap eksekutif.

#### 3. Kerancuan LPJ

Moment LPJ sering dijadikan sebagai instrumen untuk menjatuhkan Kepala Daerah yang kurang disenangi tanpa terkait secara jelas dengan ukuran kinerja sebagai alat pengukur. Pemahaman Renstra dan Pengukuran Kinerja yang masih lemah, menyebabkan LPJ lebih memiliki nuansa politik yang subyektif dibandingkan didasarkan atas peilaian hasil kinerja yang obyektif.

#### 4. Kuatnya Pengaruh Parpol dalam Proses Pemilihan Kepala Daerah

Dalam beberapa kasus, pengaruh Partai Politik terhadap Fraksi sering tidak seirama dalam proses pemilihan Kepala Daerah. Akibatnya sering terjadi konflik internal partai mengimbas kepada proses pemilihan Kepala Daerah.

#### 5. Kurang Terserapnya Aspirasi Masyarakat oleh DPRD

Dalam konteks persoalan Daerah, sering masyarakat menyampaikan protesnya ke tingkat Pusat. Ini berarti mekanisme penyerapan aspirasi di tingkat lokal masih terkendala.

#### 6. Campur Tangan DPRD Dalam Penentuan Penunjukan Pejabat Karir

Terdapat kecenderungan dari DPRD untuk mencampuri penentuan pejabat dalam menduduki jabatan-jabatan karir yang ada di Daerah. Akibatnya terdapat kecenderungan Pegawai daerah untuk mencari dukungan dari DPRD sehingga sulit untuk menciptakan netralitas pegawai.

#### 7. Masih Kurangnya Pemahaman DPRD Terhadap Peraturan Perundangan

Anggota DPRD banyak yang masih belum mampu memahami secara utuh peraturan perundangan tentang otonomi. Hal inilah yang menyebabkan munculnya perbedaan persepsi antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif di Daerah dalam menyikapi masalah-masalah pemerintahan daerah..

#### 8. Kurangnya Kompetensi Anggota DPRD dan Lemahnya Networking

Kurangnya kompetensi kebanyakan anggota DPRD dalam bidang pemerintahan sering juga kurang diikuti dengan pembentukan jaringan kerjasama (networking) dengan lembaga-lembaga yang mempunyai kompetensi dalam bidang pemerintahan daerah.

### VI.2. Analisis

Persoalan utama penyebab sering munculnya konflik antara Kepala Daerah adalah diberikannya kewenangan yang kuat kepada DPRD dalam hubungannya dengan Kepala Daerah. UU 22/1999 mengatur bahwa Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD. Bahkan dalam PP 108/2000 dinyatakan bahwa Kepala Daerah dapat diberhentikan manakala LPJnya tidak diterima oleh DPRD.

Padahal kalau mengacu pada sistem Pemerintahan Daerah yang dianut oleh UU 22/1999 seyogyanya hubungan DPRD dengan Kepala Daerah adalah bersifat "Kolegial". Argumennya adalah bahwa tidak dikenal adanya oposisi dan semua anggota DPRD baik dari partai menang ataupun kalah bersama-sama memilih Kepala Daerah. Konstruksi tersebut yang menjadi dasar hubungan yang bersifat kolegial atas dasar kemitraan dan musyawarah.

Praktek yang terjadi hubungan Kepala daerah dan DPRD cenderung berhadapan secara diametrik. Hubungan tersebut lebih merefleksikan adanya pemisahan yang tegas antara DPRD dengan Kepala Daerah. Hal ini akan kondusif kalau DPRD dan Kepala Daerah masing-masing dipilih langsung oleh rakyat.

Kalau bentukan seperti sekarang dipertahankan terus, maka Kepala daerah adalah sub ordinasi dari DPRD dan bukan mitra yang sejajar karena ybs bertanggung jawab kepada

DPRD dan dipilih langsung oleh DPRD. Terlihat adanya inkonsistensi dalam UU 22/1999 dalam menyikapi hubungan Kepala Daerah dengan DPRD. Hal ini terjadi karena selama tiga dekade posisi Kepala Daerah jauh lebih kuat dari DPRD. Terlihat adanya keraguan dalam UU 22.1999 untuk memposisikan DPRD sebagai atasan Kepala Daerah, walaupun dalam kegiatannya mereka bermitra seperti hubungan komisaris (DPRD) dengan Direksi (Kepala Daerah) dalam dunia bisnis.

Disamping itu, urgensi dari perwakilan muncul dari perlunya akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Rakyat selaku citizens telah memberikan legitimasi politik melalui pemilihan umum kepada partai politik untuk menjalankan aspirasi rakyat. Oleh karena itu sudah seyogyanya pemerintah daerah memberikan akuntabilitasnya kepada masyarakat sebagai warga yang dilayaninya.

Persoalan mendasar dalam perwakilan tersebut adalah sejauhmana aspirasi masyarakat telah ter-artikulasikan dalam program-program pelayanan dan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Untuk itu perlu adanya akses dari masyarakat terhadap lembaga perwakilan untuk menciptakan intensitas hubungan yang efektif antara rakyat dengan wakil-wakilnya di tingkat lokal. UU 22/1999 tidak mengatur mekanisme hubungan ataupun pertanggung jawaban DPRD kepada masyarakat yang diwakilinya.

### VI.3. Rekomendasi

Ada beberapa pemikiran strategis dalam upaya pemberdayaan DPRD sebagaimana terurai berikut ini.

#### 1. Peningkatan Hubungan DPRD dengan Masyarakat

Harus ada penambahan pasal dalam UU 22/1999 tentang hubungan DPRD dengan rakyat. Salah satu penyebab rendahnya intensitas hubungan antara masyarakat dengan wakilnya adalah karena ketidak jelasan siapa wakil rakyat yang mewakili konstituensi mereka. Ketidak jelasan tersebut menyulitkan masyarakat menghubungi wakil yang dapat menyuarakan aspirasi mereka. Hubungan tersebut akan intensif kalau rakyat tahu benar siapa figur yang mewakili mereka. Untuk itu perwakilan atas dasar figur individu akan lebih efektif dibandingkan atas dasar kolektivitas. Untuk itulah dalam jangka panjang pemilu di tingkat lokal akan lebih efektif dengan sistem distrik dibandingkan dengan sistem proporsional.

#### 2. Peningkatan Akuntabilitas DPRD dan Kepala Daerah

Sistem distrik akan lebih meningkatkan akuntabilitas DPRD terhadap rakyat pemilih.

Adanya pemilihan langsung terhadap Kepala Daerah akan meningkatkan legitimasi Kepala Daerah dan memperkuat posisi check and balance antara Kepala Daerah dan DPRD. Bentuk ini akan lebih mendekati konsep mitra sejajar diantara keduanya.

### 3. LPJ Didasarkan Atas Pengukuran Kinerja

Adalah akan sulit bagi DPRD untuk menilai kinerja Kepala daerah tanpa adanya ukuran kinerja yang dijadikan instrumen untuk keperluan tersebut. Untuk itu diperlukan adanya Renstra dan Pengukuran Kinerja yang disepakati bersama antara DPRD dengan Kepala Daerah dan dituangkan dalam Perda. Untuk itu perlu disempurnakan pengaturan-pengaturan LPJ dalam PP 108/2000.

### 4. DPRD Memilih Kepala Daerah Dalam Kurun Waktu Bersamaan

Apabila bentukan Pemda seperti sekarang tetap dipertahankan, maka untuk mencegah kurang harmonisnya hubungan Kepala Daerah dengan DPRD, maka DPRD hasil Pemilu langsung memilih Kepala Daerah. Dengan demikian tidak lagi ada Kepala Daerah adalah hasil pilihan DPRD masa Pemilu lalu.

## **VII. KONSEPSI MANAJEMEN PELAYANAN PUBLIK**

### **VII.1. Kondisi Empirik**

Apabila pelayanan dikaitkan dengan kegiatan pembangunan sebagai proses untuk menghasilkan pelayanan tersebut, maka berbagai masalah aktual telah terjadi antara lain:

#### 1. Semakin Rendahnya Kualitas Pelayanan

Hal ini ditandai dengan makin menurunnya kondisi infrastruktur yang ada di Daerah seperti jalan yang semakin rusak, Gedung SD yang kurang terurus, kualitas lingkungan yang menurun dsb.

#### 2. Kaburnya Pemahaman Konsep-Konsep Perencanaan Daerah

Terjadinya kerancuan bagi Daerah dalam memahami peraturan perundangan yang mengatur tentang perencanaan pembangunan. Daerah bingung antara pengertian Propeda dan Renstra.

#### 3. Masih Besarnya Peranan Pemda dalam Penyediaan Pelayanan

Walaupun potensi privatisasi ada di Daerah, namun karena tekanan dari jumlah birokrasi yang besar menyebabkan keengganan Daerah untuk melakukan privatisasi.

#### 4. Tidak Jelasnya Standard Pelayanan

Belum ada kejelasan standard pelayanan yang ditetapkan oleh Pemda sehingga baik Pemda maupun masyarakat rentan sekali terhadap praktek-praktek mal-administrasi oleh birokrasi Daerah.

#### 5. Rendahnya Akuntabilitas Pelayanan

Ditandai dengan tidak adanya transparansi dalam pelayanan baik dalam aspek biaya, waktu dan kualitas pelayanan.

## VII.2. Analisis

Rendahnya kualitas pelayanan dalam pelayanan disebabkan oleh terbatasnya dana yang tersedia untuk pelayanan masyarakat. Dalam banyak kasus antara 80%-90% APBD terserap untuk pembiayaan gaji pegawai. Untuk mencegah besarnya dana Daerah terserap oleh overhead cost maka diperlukan adanya kontrol dan fasilitasi Pusat agar Daerah jangan menerapkan PP 84/2000 dengan membentuk organisasi gemuk dalam SOTK Daerah tersebut.

Adanya penegakan hukum yang tegas juga diperlukan agar Daerah mentaati ketentuan dalam PP 109/2000 dan PP 110/2000 yang mengatur pembiayaan Kepala Daerah dan DPRD. Dengan cara tersebut diharapkan dapat menekan biaya Kepala Daerah dan DPRD yang di beberapa Daerah menyerap dana Daerah cukup besar.

Tidak adanya SPM telah menyebabkan rendahnya akuntabilitas dan transparansi pelayanan yang diberikan Pemda. Akibatnya alokasi biaya untuk pelayanan juga sulit untuk dilakukan.

Dalam aspek manajemen urusan, berbagai paradigma baru pengelolaan sektor publik telah muncul dan telah diterapkan di berbagai negara di dunia. Pada dasarnya manajemen sektor publik termasuk pemerintahan daerah telah dituntut untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, ekonomis dan akauntabilitas dalam penyelenggaraan otonomi daerahnya. Berbagai pendekatan manajemen modern perlu dicermati seperti privatisasi dan kemitraan dan beralihnya peran pemerintah dari penyedia (rowing) menjadi pengarah (steering).

Dalam dekade terakhir ini berkembang pendekatan good governance dalam pengelolaan pelayanan yang tadinya menjadi domain pemerintah. Konsep good governance telah mendudukan pemerintah, masyarakat dan swasta untuk bersama-sama secara sinerjik menyediakan pelayanan yang sebelumnya menjadi monopoli sektor publik menuju kearah kemitraan yang saling mendukung dan menguntungkan.

Dimensi lainnya dari manajemen pelayanan adalah urgensi untuk memberikan "better value for money" yang berarti sejauhmana pemerintah daerah mampu melaksanakan pelayanan dan pembangunan secara ekonomis, efektif dan efisien.

Disamping itu muncul juga tuntutan yang semakin intens agar masyarakat dilibatkan dalam penentuan standard kualitas dan kuantitas pelayanan. Masyarakat sebagai customer dan sekaligus citizen makin mempunyai pengaruh dalam menentukan jenis dan kualitas pelayanan yang diinginkan. Masyarakat menjadi lebih terlibat dalam menentukan jenis pelayanan apa yang dibutuhkan, kapan dibutuhkan, bagaimana penyediaan pelayanan tersebut dan siapa yang menyediakannya.

### VII.3. Rekomendasi

Untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan masyarakat, maka perlu adanya penentuan secara jelas dan tegas pelayanan-pelayanan dasar apa yang harus disediakan oleh Daerah. Perlu adanya penyempurnaan terhadap ketentuan Pasal 11 (2) UU 22/1999 terhadap konsep kewenangan wajib untuk lebih diarahkan pada konsep pelayanan dasar (basic services).

Perlunya kontrol, pembinaan dan fasilitasi yang intensif agar Daerah lebih mengutamakan pembiayaan terhadap pelayanan dasar masyarakat. Harus diterapkan adanya transparansi dalam alokasi dana pelayanan sehingga masyarakat dapat melihat dan menilai sejauhmana Pemda mengalokasikan dana Daerah untuk kepentingan masyarakat.

Secara lebih mendasar, ada beberapa upaya untuk meningkatkan pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh Pemda, yaitu:

#### 1. Identifikasi dan Standarisasi Pelayanan Pemda

Langkah pertama yang perlu dilakukan adalah diadakannya identifikasi pelayanan-pelayanan apa saja yang harus disediakan Pemda sesuai dengan besaran dan karakter daerah yang bersangkutan. Dalam hal ini telah termasuk penentuan pilihan siapa yang akan menyediakan pelayanan tersebut apakah Pemda sendiri (public sector), pihak swasta atau kemitraan antara Pemda dengan swasta.

Langkah berikutnya adalah penentuan standard pelayanan baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif. Standard inilah yang akan menjadi benchmarks untuk mengukur kinerja pelayanan yang disediakan.

#### 2. Peningkatan Kinerja Pelayanan oleh Pemda

Peningkatan kinerja dilakukan dengan memperbandingkan antara realitas pelaksanaan yang telah dicapai sekarang dengan standard yang telah ditetapkan. Apabila terjadi deviasi negatif, maka berarti standard belum tercapai dan diperlukan adanya peningkatan kinerja lebih lanjut. Salah satu upaya peningkatan kinerja tersebut adalah dengan upaya penyediaan pelayanan satu atap (terpadu) yang sekarang ini telah mulai banyak diterapkan oleh Pemda di beberapa tempat.

#### 3. Peningkatan Akauntabilitas Pemda dalam Pelayanan

Pemda harus mampu menyediakan pelayanan dengan prinsip better, cheaper and faster. Untuk itu diperlukan adanya perubahan sikap dan tingkah laku dari aparat Pemda yang

bertugas melayani masyarakat untuk memperlakukan masyarakat tidak hanya sebagai customer tapi juga citizen. Termasuk dalam upaya ini adalah adanya pemerataan bagi seluruh lapisan masyarakat, tanpa melihat status sosialnya, untuk mendapatkan akses pelayanan dari Pemda.

#### 4. Peningkatan Sistem Monitoring dan Evaluasi Pelayanan

Agar Pemda dapat secara terus menerus meningkatkan kinerja pelayanannya kepada masyarakat, maka diperlukan adanya penyusunan suatu design monitoring dan evaluasi baik yang bersifat internal maupun eksternal. Adanya instrument monev internal tersebut akan memungkinkan Pemda melakukan pengawasan melekat (waskat) terhadap aparatnya yang melakukan kegiatan pelayanan. Sedangkan instrument monev yang bersifat eksternal akan memungkinkan masyarakat atau Pemerintah Pusat melakukan penilaian atas kinerja pelayanan yang dilakukan oleh Pemda yang bersangkutan.

## **VIII. KONSEPSI PENGAWASAN, MONEV DAN FASILITASI**

### **VIII.1. Kondisi Empirik**

Sepanjang yang berkaitan dengan pengawasan, permasalahan-permasalahan aktual yang terjadi adalah sbb:

#### 1. Kurangnya Pengawasan dari Gubernur Kepada Daerah

Hal ini disebabkan karena Daerah menganggap bahwa hubungan Propinsi dengan Kabupaten bersifat tidak hirarkhis sehingga dianggap Gubernur tidak berhak lagi mengawasi kabupaten/Kota di wilayahnya.

#### 2. Kurangnya Sanksi Terhadap Pelanggaran Peraturan

Banyak pelanggaran yang dilakukan oleh Pemda khususnya yang berkaitan dengan alokasi anggaran yang tidak ada sanksinya. Tidak ada sanksi yang jelas dan tegas bagi Daerah yang melanggar ketentuan PP 109/2000 dan PP 110/2000.

#### 3. Kurangnya Supervisi, Sosialisasi ke daerah

Banyak penyimpangan yang terjadi di Daerah disebabkan oleh karena kurangnya kegiatan supervisi. Penyimpangan juga terjadi karena kurangnya sosialisasi ke Daerah sehingga Daerah melakukan berbagai inisiatif yang kadang-kadang tidak sesuai atau bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi.

### **VIII.2. Analisis**

Bahwa Pemda dalam menjalankan otonominya adalah masih dalam koridor dan ikatan NKRI. Agar Otonomi Daerah dapat mencapai dua tujuan utama yaitu sebagai medium pendidikan olitik di tingkat lokal dan medium penyediaan pelayanan yang efektif, efisien dan ekonomis maka diperlukan adanya pengawasan yang efektif agar kedua tujuan tersebut tercapai secara optimal.

Mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, maka sangat diperlukan adanya peran pengawasan Pusat di Daerah yang dilaksanakan oleh wakil Pusat yang ada di Daerah. Untuk itu maka sangat diperlukan adanya penguatan peran Gubernur sebagai wakil Pusat dalam hal pengawasan, supervisi, monev dan fasilitasi agar Daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal.

Memang terdapat anomali dalam struktur Propinsi agar dapat menjalankan perannya secara optimal. Propinsi dengan otonomi yang terbatas mempunyai Dinas Daerah yang

banyak. Sedangkan Propinsi sangat kurang sekali mempunyai unit-unit organisasi yang mengawasi, melakukan supervisi, monev dan fasilitasi terhadap otonomi Kabupaten/Kota di wilayah kerjanya.

Pada sisi lain. Kabupaten/Kota merasa bahwa dengan otonomi mereka dapat menjalankan otonomi tersebut sesuai dengan selera mereka yang kadang-kadang bertentangan dengan kepentingan yang lebih tinggi. Untuk mencegah terjadinya kebijakan-kebijakan Daerah yang terlalu melebar dan diluar koridor otonomi yang diberikan, maka peran kontrol, supervisi dan fasilitasi menjadi sangat mendesak untuk dilaksanakan secara intensif, tanpa harus mematikan kreativitas dan inovasi yang sangat dibutuhkan dalam menjalankan otonomi Daerah tersebut.

Pengawasan, supervisi dan fasilitasi hendaknya jangan hanya dititik beratkan pada aspek keuangan saja namun juga mencakup elemen-elemen dasar Pemda lainnya seperti aspek kewenangan, kelembagaan, personil, DPRD dan pelayanan yang dihasilkan Pemda. Argumennya adalah bahwa tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan pemerintahan di semua tngkatan adalah menjadi tanggung jawab Pemerintah Nasional. Pemerintah nasional mendapatkan legitimasi secara nasional dan bertanggung jawab secara nasional termasuk bertanggung jawab dalam berhasil tidaknya pelaksanaan otonomi itu sendiri, walaupun dalam pelaksanaan operasional dari otonomi Daerah tersebut diserahkan kepada Pemda dan masyarakat Daerah ybs untuk menyelenggarakannya.

Untuk itu maka perlu adanya penalty dan reward yang jelas dan tegas kepada Daerah yang menyalah gunakan otonomi Daerah untuk kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan nasional.

### **VIII.3. Rekomendasi**

#### **1. Perlunya Unit Dekonsentrasi sebagai Perangkat Gubernur**

UU 22/1999 (Pasal 33) telah mengatur mengenai kegiatan supervisi dan fasilitasi oleh Pusat agar Daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal. PP 20/2001 tentang Pembinaan Pengawasan juga telah mengatur peranan Gubernur selaku wakil Pusat di Daerah untuk melakukan pengawasan, supervisi dan fasilitasi terhadap jalannya otonomi Kabupaten/Kota di wilayahnya. Namun tidak terdapat kejelasan mengenai perangkat dekonsentrasi yang membantu Gubernur dalam kapasitasnya sebagai wakil Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan di wilayahnya. Kelembagaan yang dibentuk di Propinsi lebih bertumpu pada Dinas sedangkan Dinas adalah unit pelaksana otonomi Daerah dan bukan unit pelaksana dekonsentrasi.

#### **2. Revitalisasi Peran Gubernur Sebagai Wakil Pusat Di Daerah**

Gubernur harus berperan aktif sebagai wakil Pusat dalam melakukan pengawasan, supervisi dan fasilitasi terhadap pelaksanaan otonomi Daerah. Memang sebagai Daerah otonom Propinsi tidaklah membawahi Kabupaten. Namun sebagai wakil Pusat dalam rangka NKRI, Gubernur berkewajiban mengawasi dan memfasilitasi otonomi Daerah.

### 3. Perlunya Sosialisasi Peraturan Perundangan

Hal ini penting untuk menciptakan persepsi yang sama antara Pusat dengan Daerah sehingga deviasi penafsiran yang berbeda dapat di minimalisir.

### 4. Penegakan Hukum yang Tegas

Perlu adanya sanksi yang jelas dan tegas bagi pelanggaran yang dilakukan Daerah.

## **IX. KESIMPULAN**

Dari uraian dan analisis diatas maka sedikitnya ada 7 elemen pokok yang membentuk pemerintah daerah yaitu; urusan, kelembagaan, personil, keuangan, perwakilan, manajemen pelayanan dan pengawasan. Ketujuh variabel tersebut merupakan pilar-pilar utama (soko guru) dari setiap bentuk pemerintahan daerah. Penguatan terhadap ketujuh dimensi tersebut merupakan prerequisite dalam penguatan pemerintahan daerah. Pendekatan yang bersifat piece-meal tidak akan memecahkan persoalan otonomi secara keseluruhan. Penguatan pada salah satu atau beberapa aspek dan melupakan aspek lainnya tidak akan pernah efektif menuntaskan penguatan (empowering) otonomi daerah secara keseluruhan.

Dari pendekatan sistem, ketujuh elemen tersebut lebih merupakan suatu sistem yang terintegrasi yang saling tergantung satu dengan lainnya. Sebagai contoh; kalau hanya aspek urusan, kelembagaan, personil dan keuangan yang ditata dengan melupakan penguatan pada aspek perwakilan, akan menciptakan pemerintah daerah dengan akauntabilitas yang rendah karena lemahnya mekanisme check and balance di tingkat lokal. Absennya mekanisme check and balance akan menjadi pemantik (trigger) bagi maladministrasi. Ini berarti pemerintah daerah gagal dalam mencapai tujuan politiknya sebagai medium pendidikan politik masyarakat.

Dari uraian diatas jelas nampak keterkaitan satu elemen dengan elemen lainnya. Konsekwensinya dalam konteks penguatan otonomi adalah adanya penguatan secara holistik atas ketujuh elemen tersebut. Secara empirik, kegagalan politik desentralisasi lebih disebabkan oleh adanya pendekatan yang bersifat parsial (piece meal) sehingga outcome dari desentralisasi sering sangat mengecewakan elite yang memerintah dan menyebabkan mereka beralih kepada pilihan dekonsentrasi sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat (Mawhood, 1983).

Diundangkan UU 22/1999 dan UU 25/1999 merupakan momentum yang sangat baik untuk memacu reformasi Pemda menuju Pemda yang efektif, efisien, ekonomis dan akuntabel. Namun perubahan yang diharapkan tidaklah akan berjalan secara mulus karena akan banyak sekali menuntut perubahan pola pikir, pola bertindak dan kemauan dari pihak Pusat maupun Daerah. Adalah sangat sulit untuk merubah pola berpikir (mind set) daerah yang selama tiga dekade terpatronasi dan terkooptasi oleh Pusat dan dalam waktu singkat dituntut untuk menjadi mandiri, penuh inisiatif dan menghilangkan ketergantungan ke Pusat baik secara mental maupun financial. Hal yang sama akan terjadi juga di jajaran birokrasi Pusat yang selama ini sudah terbiasa memposisikan diri sebagai patron dan menganggap Daerah sebagai client mereka, tiba-tiba menjadi kehilangan privilege, dan harus memposisikan diri dalam kesetaraan dengan Daerah. Behaviour and attitude shift tersebut yang kiranya akan lama untuk merealisirnya.

Untuk itulah maka diperlukan suatu Konsepsi dasar otonomi Daerah secara keseluruhan. Konsepsi Dasar dalam perumusannya harus melibatkan seluruh stake holders yang terkait.

Setiap pokok-pokok pikiran dari ketujuh elemen diatas perlu ditindak lanjuti oleh detail konsep dari masing-masing stake holder yang paling berkompeten untuk elemen tersebut. Kordinasi antar stake-holder sangat diperlukan karena keterkaitan yang erat satu elemen dengan elemen lainnya. Adanya Konsepsi Dasar yang dilengkapi dengan Konsep Detail dari masing-masing elemen tersebut akan menjadi dokumen pegangan bagi semua pihak terkait dalam menyukseskan otonomi Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Allen,H.JB (1985), Enhancing Decentralisation for Developemnt, The Hague:IULA.
- Bahl,R (Ed)(1981), Urban Government Finance; Emerging Trends, London:Sage
- Cochrane,G.(1987), Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries, World Bank.
- Davey.K,(1979), Central-Local Financial Relations, University of Birmingham.
- Devas,N (1986), Inter-Governmental Financial Relations in Indonesia, University of Birmingham.
- Jackson,K.D and Pey.L.W (1980), Political Power and Communication in Indonesia, University of California Press.
- Leemans,AF (1970), Changing Patterns of Local Government, The Hague:IULA
- Maddick.H (1983), Democracy, Decentralisation, and Development, Bombay: Asian Publishing House.
- MacAndrew,C (1986), Central Government and Local Government in Indonesia, Oxford University Press.
- Mawhood.P (Ed) (1983), Local Government in the Third World, Chichester: John Wiley and Sons.
- Rondinelli, Nellis, and Cheema.(1984), Decentralisation in Developing Countries, World Bank.
- Smith.BC (1985), Decentralisation, London: George Allen and Unwin.
- United Nations,(1966), Local Government Personnel System, New York.

## **CURRICULUM VITAE**

**N A M A:** **DR.MADE SUWANDI MSoc.Sc**  
**TEMPAT/TANGGAL LAHIR:** BALI, 21 Juni 1953  
**JABATAN:** Direktur Fasilitasi Kebijakan dan Palaporan Otda, Ditjen Otonomi Daerah (Otda), Departemen Dalam Negeri  
**ALAMAT KANTOR :** Jl. Merdeka Utara  
 Jakarta - Indonesia  
 Phone/Fax: (021)-3453627  
**ALAMAT RUMAH:** JL.MERPATI No. 2  
 PENGGILINGAN- CAKUNG  
 JAKARTA 13940  
 PHONE/FAX: (021)- 4805543

---

### **I. PENDIDIKAN**

1. APDN Bandung tamat tahun 1975
2. IIP (Institut Ilmu Pemerintahan) Jakarta, tamat tahun 1980
3. Post Graduate Diploma in Development Administration, University of Birmingham, England, 1987
4. Master Degree (S2) in Development Administration, University of Birmingham, England, 1988
5. Doctor of Philosophy (Ph.D) / (S3) in Local Government Studies, University of Birmingham, England, 1992

### **II. PENGALAMAN KURSUS DAN SEMINAR**

1. Dosen Pasca Sarjana Universitas Indonesia, IIP Jakarta, STIE, dan Satyagama
2. Dosen Pasca Sarjana STIA-LAN Jakarta
3. Short Course on Private Partnership in Urban Services (PURSE) in Harvard University, Cambridge, Massachusset, USA, 1993.
4. Short Course on Local Government in Local Autonomy College, Tokyo, Japan, 1994.
5. Short Course on Urban Management, Birmingham University, England, and IHS Rotterdam, Holland, 1994.
6. Seminar on Mega City, Asian Development Bank, Manila, 1995.
7. Short Course on Management Research, Birmingham University, 1997.
8. Seminar on Civil Society, Hamburg, Germany, 1998
9. Seminar on Governance, Manila, 1999

10. Study Comparative on European Local Government, Amsterdam and London, 2000
11. Seminar Asian Forum, Bangkok, May, 2001

**DR. Made Suwandi, MSoc.Sc**