DON'T GO ALONE: PENTINGNYA MENGGALANG KOLABORASI STRATEJIK PEMERINTAH DAERAH DAN DPRD SEBAGAI LANGKAH MEWUJUDKAN TUJUAN DESENTRALISASI

Oleh. Drs. Haris Faozan. M.Si.¹

Abstract

Local government and local legislature are equal partners in conducting local governance. This mutual relationship supposed to be a strategic collaboration. In fact, there are a lot of obstacles between their relations; they have different perspective in understanding their role and tasks. For example in making local law and budgeting, local government and local legislature seem stand in opposite sides. These differences lead to chaotic problems and become a cause of development stagnation. Strategic collaboration can be a method for local government and legislature to make a synergy to reach learning ability and government capability. Through this method, local governance can make great difference in their performance.

Keywords: Local Government, Local Legislature, Local Governance, Strategic

A. PENDAHULUAN

Pada umumnya, desentralisasi mempunyai tiga tujuan, yaitu tujuan politik, administrasi, dan sosial ekonomi. Tujuan politik dari desentralisasi adalah terbangunnya infrastruktur dan suprastruktur politik pada ranah lokal agar mampu mewujudkan demokrasi yang semakin baik. Tujuan administrasi dari desentralisasi adalah menciptakan pemerintahan daerah yang mampu berkinerja secara efisien, efektif, dan

ekonomis. Adapun tujuan sosial dan ekonomi dari desentralisasi adalah meningkatkan keberdayaan dan kesejahteraan masyarakat local agar memiliki keunggulan daya saing (*competitive advantages*). Dalam upaya mewujudkan tujuan desentralisasi dimaksud, maka kolaborasi strategik antara pemerintah daerah dan DPRD harus mampu digalang secara sinergis dan apik.

¹ Penulis adalah Peneliti Madya pada Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta. Saat ini tengah menempuh pendidikan program S3 pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung.

Di era pengetahuan dewasa ini tuntutan untuk belajar bukan lagi hanya ditujukan kepada orang per orang, tetapi juga bagi organisasi-organisasi. Tuntutan untuk belajar sepanjang hayat merupakan sebuah keniscayaan. Konsep ini sebetulnya telah ada belasan abad lalu, dan para pakar ilmu pengetahuan dan teknologi modern mampu meyakinkan dunia melalui hasil riset dan studi mereka bahwa hal itu benar². Metode yang telah dikenal secara meluas di dunia adalah kolaborasi stratejik (*strategic collaboration*). Pada dasarnya kolaborasi tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan stratejik institusi-institusi yang bergabung di dalamnya, baik yang bersifat profit, inovatif, maupun benefit. Institusi yang bergabung dalam kolaborasi stratejik beragam, bisa antara privat-privat, privat-publik, atau publik-publik baik dalam skala lokal, nasional, regional, dan bahkan internasional. Mengapa hal ini sedemikian penting? Jawabannya cukup jelas, karena tujuan yang hendak dicapai oleh mereka adalah tujuan-tujuan yang memiliki sifat strategis atau sangat menentukan.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD dalam konteks tersebut beresensi kolaborasi stratejik (*strategic collaboration*). Pemerintah daerah dan DPRD adalah mitra sejajar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedua institusi tersebut eksis dengan tugas dan fungsi masing-masing. Dengan fungsinya masing-masing maka antara kedua lembaga dimaksud diharapkan mampu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya memampukan (*enabling*), bukan merupakan pesaing

satu sama lain dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Apabila kita mencoba mencermati perkembangan otonomi daerah selama ini, apakah kolaborasi sebagaimana diuraikan di atas telah dilakukan oleh pemerintahan daerah. Jika sudah, apakah pemerintah daerah telah melakukan kolaborasi tersebut secara intensif? Jawabnya, tidak banyak bukti yang dapat ditemukan. Hanya segelintir daerah otonom di Indonesia yang mampu menjalin kolaborasi stratejik secara intens.

Mengenai kolaborasi antar sektor publik, beberapa hal berikut ini mungkin dapat dijadikan gambaran umum, antara lain yaitu (Faozan, 2002, 2003, 2007):

1. Kolaborasi antar institusi pemerintah seringkali dibentuk hanya dikarenakan oleh adanya tekanan dari suatu peraturan perundangan yang biasanya disusun oleh instansi pusat atau yang lebih tinggi yang validitas dan reliabilitasnya seringkali kurang mendapat perhatian serius.
2. Kolaborasi sebagaimana disebutkan pada poin 1 di atas, seringkali diperkeruh oleh oknum-oknum pejabat institusi pemerintah – perancang atau pengusul peraturan perundangan tersebut- sebagai ajang mencari *added salary* tanpa mempertimbangkan berbagai faktor sensitif.
3. Kolaborasi antar institusi pemerintah (daerah-daerah, pusat-pusat, daerah-pusat, maupun pusat-daerah) acapkali hanya dijadikan

2 Rasulullah Muhammad SAW menekankan bahwa setiap orang Islam (muslim) diwajibkan menuntut ilmu. Beliau juga menyarankan: 'tuntutlah ilmu sampai ke negeri Cina', dan sebagainya.

4. ajang formalitas (hanya ingin saling mengenal) bukan karena masing-masing institusi menginginkan manfaat sebesar-besarnya dari kolaborasi yang dibangun.

Dengan belum meluasnya jenis kolaborasi pada ranah pemerintahan daerah, maka di era otonomi daerah sekarang ini berbagai bentuk kolaborasi perlu digalakkan. Karena kolaborasi antar organisasi bisnis telah berkembang lebih dari dua dasa warsa dengan sebagian besar hasil positif. Konsep kolaborasi itu sendiri telah mengalami perkembangan yang luar biasa. Harus diakui bahwa karya ilmiah yang mengkaji kolaborasi lebih cenderung berfokus pada *private firms*. Namun demikian bukan berarti bahwa kajian (*studies*) tentang kolaborasi dalam wilayah pemerintahan daerah menjadi area terlarang.

Hingga dewasa ini banyak pengakuan dari pihak Pemerintah Daerah maupun DPRD bahwa terdapat persepsi yang berbeda antara pihak Pemerintah Daerah dan DPRD dalam mencermati tugas dan fungsi masing-masing. Kondisi demikian jelas dapat menimbulkan hubungan yang tidak harmonis dan cenderung menimbulkan konflik berkepanjangan. Dalam hal penyusunan Peraturan Daerah yang mayoritas diinisiasi oleh pihak Pemerintah Daerah-- tidak sesuai dengan keinginan DPRD. Penentuan alokasi anggaran juga kerap berbenturan. Demikian juga pada fungsi pengawasan DPRD seringkali dikehulukan oleh Pemerintah Daerah. Permasalahan-permasalahan yang terus berkembang

tanpa jalan keluar tersebut berakibat signifikan pada stagnasi kemajuan daerah-daerah otonom. Apakah hal demikian harus didiamkan begitu saja? Jawabnya adalah: "Tidak!!!".

Permasalahan yang eksis bisa jadi merupakan permasalahan berat. Yang dibutuhkan sekarang adalah kedewasaan cara berpikir, bersikap dan bertindak pihak Pemerintah Daerah maupun pihak DPRD. Kedewasaan cara berpikir, bersikap dan bertindak tersebut perlu dimatangkan dalam sebuah kolaborasi strategik antar kedua belah pihak untuk menciptakan inovasi proses baru yang tidak pernah dicoba sebelumnya.

Tulisan ini akan membahas kolaborasi strategik pada tataran konsep dan prakteknya di tubuh pemerintahan daerah. Pertama akan membahas nilai-nilai penting kolaborasi strategik (*strategic collaboration*) bagi penyelenggara pemerintahan daerah. Bahasan kedua akan mendeskripsikan kemitraan antara Pemerintah Daerah dan DPRD berdasarkan pada ranah kebijakan. Selanjutnya akan dipaparkan bagaimana menemukan metode baru melalui kolaborasi strategik antara pihak Pemerintah Daerah dan DPRD. Tulisan ini akan ditutup dengan simpulan.

A. NILAI-NILAI PENTING KOLABORASI STRATEJIK BAGI PENYELENGGARA PEMERINTAHAN DAERAH

Istilah *strategic collaboration* antar perusahaan secara intensif telah diperkenalkan lebih dari dua dasa warsa lalu³. Terminologi jejaring strategik mulai

3 Istilah kolaborasi telah menempati dan/atau ditempati dengan berbagai istilah serupa seperti kerjasama, kemitraan, aliansi dan jejaring strategik. Oleh karenanya, istilah kolaborasi strategik sama dengan

mencuat dalam dunia bisnis manakala konsep kerjasama atau kolaborasi antar perusahaan secara intensif diperkenalkan. Dampak terhadap kinerja masing-masing perusahaan yang melakukan kolaborasi menunjukkan tingkat yang bervariasi. Salah satu contoh sebagaimana diungkapkan oleh Stuart, Hoang dan Hybels (1999:315) melalui investigasi mereka mengenai bagaimana jejaring antar organisasi --perusahaan-perusahaan muda bioteknologi-- mempengaruhi kemampuan mereka dalam mendapatkan sumberdaya-sumberdaya penting untuk keberlanjutan dan pertumbuhan (*survival and growth*). Hasil investigasinya menunjukkan bahwa perusahaan-perusahaan yang berkolaborasi, ekuitas para investor terhadap *initial public offering* (IPO) dapat tercapai lebih cepat dan mendapatkan valuasi IPO lebih besar daripada perusahaan-perusahaan yang tidak melakukan kolaborasi.

Telah diakui bahwa kolaborasi antar perusahaan (*interfirm collaboration*) merupakan salah satu topik menarik bagi para pakar di berbagai bidang, seperti bisnis internasional, ekonomi, sosiologi, pemasaran, teori organisasi, dan manajemen strategik (Reuer dan Koza, 2000:81). Di dalam literatur teori organisasi dan manajemen strategik, istilah lain kolaborasi atau kerjasama dikenal dengan aliansi strategik (*strategic alliance*) ataupun jejaring strategik (*strategic network*). Di sektor privat, salah satu bentuk kerjasama antar perusahaan yang menyita banyak perhatian para pakar di berbagai bidang adalah merjer, akuisisi, dan patungan (*joint ventures/JVs*).

Secara teoritis, menurut Powell, Blake dan Ernst, ada beberapa alasan

mengapa perusahaan-perusahaan menggunakan aliansi, diantaranya adalah untuk mencapai *competitive advantage* di pasaran; untuk mengakses atau menginternalisasi teknologi baru dan *know how*; untuk meningkatkan skala dan skop ekonomis (*economies of scale and scope*); untuk berbagi resiko atau ketidakpastian dengan mitra mereka, dan sebagainya (Kale *et al.*, 2000:217).

Dalam konteks perkembangan IPTEK pada khususnya dan dunia pada umumnya, maka pembelajaran (*learning*) dalam rangka mengoptimalkan pengetahuan yang dimiliki oleh individu, kelompok maupun organisasi semakin menjadi perhatian serius. Tidak ayal lagi apabila pada saat ini banyak organisasi besar berlomba-lomba mengembangkan kapasitas pegawainya secara berkelanjutan untuk mencapai hasil yang optimal. Menurut Gupta dan Govindarajan, dan Hedlund (Gupta dan Govindarajan, 2000: 474) bahwa transfer pengetahuan di dalam perusahaan multi nasional terjadi di dalam konteks jejaring antar organisasi (*interorganizational network*) unit yang berbeda. Selain itu, Gupta dan Govindarajan (2000: 473) menambahkan bahwa perusahaan-perusahaan multinasional dapat tetap bertahan dikarenakan oleh kemampuan mentransfer dan memanfaatkan pengetahuan secara lebih efisien dan efektif ke dalam konteks intra perusahaan daripada melalui mekanisme pasar eksternal. Sehubungan dengan konsep *strategic network* sebagaimana diuraikan sebelumnya, Gulati *et al.* (2000:203) memberikan pernyataan bahwa *strategic network* yang potensial adalah sebuah jejaring yang melengkapi perusahaan dengan akses informasi, sumberdaya,

pasar dan teknologi; dengan keunggulan dari suatu pembelajaran, skala dan skop ekonomis; dan memberi peluang kepada perusahaan untuk mencapai tujuan strategik. Dalam konteks ini perusahaan-perusahaan yang berada di dalam jejaring strategik dikondisikan menjadi fokus sentral dalam memahami strategi dan kinerja perusahaan.

Pada era informasi dan pengetahuan dewasa ini, organisasi-organisasi swasta – yang sudah besar dan yang ingin menjadi besar-semakin menyadari pentingnya menempatkan sumberdaya manusia (SDM) sebagai asset tak ternilai. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila pengelolaan SDM menjadi prioritas utama. Bagi instansi pemerintah Indonesia, tampaknya untuk membangun sebuah *strategic network* dengan persyaratan seperti itu bukanlah hal yang mudah dilakukan. Apabila kita mencermati SDM aparatur penyelenggara pemerintahan daerah – mulai dari staf sampai pejabat tertinggi-barangkali kita dapat bertanya kepada diri kita masing-masing: “bagaimana kapabilitas staf dan pejabat penyelenggara pemerintahan daerah? bagaimana komitmen mereka pada pekerjaannya? lafau bagaimana kinerjanya? Atau singkat kata, “apakah mereka adalah SDM aparatur yang pembelajar, yang senantiasa melakukan introspeksi demi kemajuan dan keberhasilan?”.

Tampaknya ungkapan para pakar di Indonesia berikut ini sudah cukup jelas menjawab hal tersebut⁴. Misalnya, tiga belas tahun silam, Kartasasmita (1995)

pernah menulis bahwa patologi birokrasi di negara-negara berkembang, menunjukkan adanya kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri, mempertahankan *status quo*, dan resisten terhadap perubahan, cenderung terpusat, dan dengan kewenangannya seringkali memanfaatkan kewenangan itu untuk kepentingan sendiri. Pada tahun yang sama, Thoha (1995) mengidentifikasi tiga masalah pokok yang dihadapi birokrasi, yaitu masalah kurang berkualitasnya kepemimpinan birokrasi; belum bisa dijadikannya pegangan perihal sistem, proses dan prosedur di dalam birokrasi publik; dan belum adanya pedoman yang jelas mengenai kelembagaan birokrasi.

Dari teori kerjasama, kolaborasi, aliansi strategik, atau jejaring strategik sebagaimana dipaparkan oleh para pakar, tentu banyak pelajaran yang dapat dipetik oleh sektor publik/pemerintahan daerah untuk kemajuan mereka. Tetapi pada kenyataannya sulit untuk menghitung dengan jari jumlah pemerintahan daerah yang memiliki kemauan –apalagi kemampuan– untuk menyerap dan menerapkan konsep dan teori sebagaimana yang berkembang. Hal demikian tidak urung berdampak pada ketidakmampuan pemerintahan daerah membawa diri, sehingga muncullah kegagalan demi kegagalan.

Wallis dan Dollery (1999:39-44) menyatakan bahwa kegagalan pemerintah dapat diidentifikasi ke dalam 3 (tiga) bentuk utama. Ketiga bentuk tersebut diuraikan oleh mereka sebagai berikut:

⁴ Pernyataan kedua pakar tersebut –Ginandjar Kartasasmita dan Miftah Thoha– sengaja ditekankan karena pada masa Orde Baru, para pakar yang berani mengungkapkan kondisi konkrit Birokrasi di Indonesia masih dapat dihitung dengan jari. Sedangkan kondisi sekarang ini menunjukkan perilaku yang sangat berbeda, dimana para pakar lebih meniknati apabila dalam menguliti birokrasi diberitakan melalui media cetak, layar kaca atau secara on air.

Pertama, kegagalan legislatif (*legislative failure*), yaitu suatu kondisi dimana para anggota legislatif lebih mementingkan pemilihan mereka kembali ketimbang merumuskan kebijakan yang akan menghasilkan kebaikan bersama pada masa yang akan datang.

Kedua, bahkan jika kebijakan-kebijakan yang bermanfaat secara sosial dapat dirumuskan dan diberlakukan, kegagalan birokrasi (*bureaucratic failure*) akan menjamin bahwa kebijakan-kebijakan tersebut tidak dapat diimplementasikan secara efisien karena pegawai negeri kurang cukup insentif untuk melaksanakan kebijakan secara efisien.

Bentuk ketiga kegagalan pemerintah terletak pada pemburu rente (*rent-seeker*) karena sebenarnya intervensi pemerintah selalu menciptakan transfer kemakmuran, dimana orang-orang yang menjadi penyedia sumberdaya terbatas tersebut dipekerjakan dalam penciptaan kemakmuran sampai pada pendistribusian kembali kemakmuran yang ada berdasarkan selera mereka. Atau dengan kata lain, para birokrat dan para pengambil keputusan bukan lagi sebagai pihak-pihak yang bebas dari kepentingan pribadi, mereka bukan pihak netral yang berpihak pada kepentingan publik. Sebaliknya para birokrat dan para pengambil keputusan bertindak sebagai pelaku-pelaku tersendiri dengan tujuan-tujuan untuk melayani kepentingan mereka.

Tiga bentuk utama yang diidentifikasi oleh Wallis dan Dollery sepertinya lengkap sudah terjadi di negara kita. Hal ini merupakan tantangan yang tidak mudah bagi siapapun yang menjadi pimpinan pemerintahan daerah. Yang jelas kalangan pakar mengingatkan,

"don't go alone" karena persaingan sangat ketat, tuntutan masyarakat terhadap kualitas kinerja instansi pemerintah semakin meningkat. Sebagai contoh misalnya, di era '90-an *service quality* mulai menjadi sorotan yang luar biasa. Prinsip "*putting the customers first*" semakin bergema sehingga organisasi-organisasi penghasil jasa berlomba-lomba menerapkan prinsip tersebut. Karena tuntutan dan kebutuhan publik yang demikian inilah maka para pihak penghasil jasa terdorong untuk meningkatkan kecepatan, kemudahan dan kesederhanaan dalam pelayanan mereka guna mencapai *service excellence*.

Rich dan Mifflin (1994:105-121) menyatakan bahwa dalam situasi perubahan yang serba cepat dewasa ini, sebuah organisasi -untuk dapat bertahan dan memiliki keunggulan- harus mampu memahami *change management* dan menerapkan strategi yang terpadu dan menyeluruh (*integrated and holistic strategy*) agar efisiensi dan efektivitas dapat dicapai. Hal tersebut tidak saja berlaku bagi organisasi privat akan tetapi organisasi publik atau pemerintahan daerah pun demikian apabila tidak menginginkan citranya semakin terbenam.

Dalam satu dekade terakhir ini para eksekutif perusahaan dan para akademisi telah mengidentifikasi bahwasanya pembelajaran organisasi (*organizational learning*) mungkin merupakan faktor kunci dalam mencapai *sustainable competitive advantage*. Bahkan dalam literatur akademik tentang *sustainable competitive advantage* telah mengubah kebiasaan cara berpikir banyak perusahaan-perusahaan besar (Grant, 1996; Spender, 1996; Teece, Pisano, and

Shuen, 1997). Sebagai contoh, Teece *et al.* (1997) mengajukan sebuah pendekatan yang disebutnya 'dynamic capabilities' bagi keunggulan tingkat perusahaan. Mereka mengatakan bahwa kemampuan sebuah perusahaan untuk belajar, beradaptasi dan meningkatkan kapabilitasnya secara terus-menerus merupakan kunci untuk keberhasilan bersaing perusahaan tersebut.

Uraian tersebut pada dasarnya memberikan petunjuk sangat jelas bahwasanya setiap organisasi --swasta, pemerintah maupun nirlaba-- memiliki kesempatan sama besarnya untuk mencapai keberhasilan. Salah satu metode yang dapat digunakan untuk mencapai kemampuan belajar dan meningkatkan kapabilitas pemerintahan daerah secara terus-menerus adalah dengan menumbuhkan *strategic collaboration* antar penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam aplikasinya tentu saja tidak bisa menelan mentah-mentah konsep atau teori *strategic collaboration* sebagaimana diberlakukan di privat murni maupun publik-privat.

Dengan demikian perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut, mengingat area publik atau pemerintahan daerah memiliki batas-batas tertentu dan orientasi yang sangat berbeda dengan sektor privat. Dengan berbagai modifikasi konsep atau teori *strategic collaboration* - yang selama ini lebih cenderung dioptimalkan sektor privat- pada suatu saat nanti beban Pemerintah Daerah dapat dipikul bersama-sama dengan DPRD. Dengan demikian akan tergalang kekuatan yang lebih besar bagi penyelenggara pemerintahan daerah untuk mewujudkan kinerja yang lebih baik.

B. KEMITRAAN ANTARA PEMERINTAH DAERAH DAN DPRD

Sebuah dasar umum dibentuknya suatu pemerintahan daerah --dalam suatu negara dengan wilayah yang luas-- adalah dikarenakan tidak mungkinnya pengelolaan pemerintahan yang efisien dan efektif jika hanya dilakukan dari Pemerintah Pusat. Alasan inilah yang kemudian menjadi dasar pertimbangan untuk membentuk pemerintahan daerah dengan kebijakan desentralisasi. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam kerangka sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Bentuk dan susunan pemerintahan daerah tersebut diatur berdasarkan UU No.32 Tahun 2004.

Dalam hubungan ketatanegaraan, pemerintah daerah disebut eksekutif sedangkan DPRD termasuk dalam ranah legislatif, yang masing-masing mempunyai tugas dan fungsi khusus untuk mewujudkan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Eksekutif bertanggung jawab pada pelaksanaan fungsi pemerintahan, sedangkan DPRD melaksanakan fungsi legislasi, penganggaran (*budgeting*) dan pengawasan (*controlling*). Meski demikian, kedua pihak tersebut harus seiring-sejalan, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertujuan untuk mewujudkan pelayanan publik dapat berlangsung dengan baik.

1. Kedudukan Pemerintah Daerah dalam Pemerintahan Daerah
Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, yang masing-

masing berkedudukan sebagai Kepala Daerah; dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Setiap Daerah dipimpin oleh Kepala Pemerintah Daerah yang disebut Kepala Daerah. Untuk Provinsi disebut Gubernur, Kabupaten disebut Bupati, dan Kota disebut Walikota.

Tugas dan wewenang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yaitu:

- a) memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b) mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- c) menetapkan Peraturan Daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d) menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kepala Daerah dibantu oleh perangkat daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, yang

diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala Daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan Daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah, diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Dalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 butir 5 (lima) tentang Perangkat Daerah disebutkan sebagai berikut:

“Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.”

Permasalahan yang melekat dalam organisasi perangkat daerah pada umumnya merupakan permasalahan klasik yang sampai sekarang belum banyak mengalami perubahan. Permasalahan-permasalahan tersebut dapat dilihat dari ciri-cirinya yaitu: tinggi dan gemuknya struktur organisasi, *overlapping* tugas dan fungsi, peranannya lebih bersifat *rowing* (semua urusan dikerjakan oleh pemerintah atau terdesentralisasi) daripada *steering* (pengaturan dilaksanakan oleh pemerintah sementara pelaksanaannya oleh

pihak lain atau swasta), dan keberadaannya tidak stabil. Ciri-ciri tersebut diuraikan sebagai berikut (Faozan dan Mansoer, 2008):

- a) Tinggi dan gemuknya struktur organisasi. Penyusunan struktur organisasi pemerintah daerah pada umumnya belum melalui kajian akademis yang memadai. Kecenderungan pemerintah daerah selama ini lebih mendasarkan pada formasi maksimal yang ditentukan oleh Peraturan Pemerintah. Bahkan pada umumnya pemerintah daerah meminta formasi yang lebih besar dari yang ditentukan.
- b) Tumpang tindih tugas dan fungsi (*overlapping*) yang berlebihan. Meskipun untuk menghindari sama sekali *overlapping* tugas dan fungsi antar satuan unit kerja pemerintah daerah tampaknya sesuatu hal yang sangat sulit dilakukan, selayaknya *overlapping* yang berlebihan harus dihindari. Pada keadaan tertentu bahkan dapat memicu konflik karena masing-masing merasa punya kewenangan dan tanggungjawab.
- c) Peranannya lebih bersifat *rowing* daripada *steering*. Struktur organisasi pemerintah daerah yang gemuk merupakan cerminan dari banyaknya fungsi *rowing* yang dikembangkan oleh pemerintah daerah. Sementara pergeseran paradigma pemerintahan mengarah pada fungsi *steering*. Fungsi *rowing* tersebut tentunya selain menyebabkan pemborosan baik dari sisi biaya,

tenaga, material dan waktu juga kurang berdampak signifikan terhadap pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha.

- d) Keberadaannya tidak stabil. Perubahan organisasi yang sering terjadi menyebabkan berbagai kebijakan publik tidak mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Hal ini diakibatkan karena perubahan organisasi akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Akibat paling parah dari ketidakstabilan organisasi adalah terjadinya inefisiensi di dalam pengelolaan aset organisasi yang telah dimiliki.

Dalam perspektif manajemen, birokrasi modern yang diperlukan saat ini ialah birokrasi yang secara fisik organisasional relatif kecil dan padat (*compact*) tetapi secara kualitatif kapasitasnya besar atau yang selama ini dikenal dengan "ramping struktur kaya fungsi". Disamping itu terdapat 2 (dua) konsep klasik yang masih terus relevan, yaitu: 1) *structure follows function*, dimana besaran organisasi harus benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan; serta 2) *money follows function*, dimana anggaran yang dialokasi dipadukan dengan fungsi yang dimiliki oleh lembaga tersebut. Dengan demikian diharapkan akan mengurangi hukum *Parkinson Effect* yang menyebutkan bahwa organisasi dari waktu ke waktu cenderung menggemukkan dirinya sendiri dan menjadi semakin boros (inefisien).

Organisasi perangkat daerah sebagai ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dewasa ini, jelas keberadaannya sangatlah penting. Meskipun dalam kurun waktu satu dekade terakhir keberadaan aparatur pemerintah di Indonesia --baik pusat maupun daerah-- dituntut mengurangi jumlahnya, tetapi hal tersebut bukan berarti harus mengurangi tingkat pentingnya fungsi aparatur pemerintahan itu sendiri. Hal demikian senada dengan pernyataan Prof. Awaloedin Djamin (1998:53) berikut:

"Peran aparatur negara, khususnya peran aparatur pemerintah di seluruh dunia, menunjukkan kecenderungan berkurang dan berubah. Namun ini tidak berarti peran aparatur pemerintah akan kurang penting dan menjadi mudah. Terutama di negara-negara yang melaksanakan pembangunan nasional berencana, seperti Indonesia, fungsi aparatur pemerintah akan bertambah kompleks mengingat perkembangan lingkungan strategis, global, regional dan nasional".

Terkait dengan pernyataan di atas maka eksistensi dan peranan aparatur pemerintah daerah ke depan justru akan semakin penting dan dibutuhkan. Hal ini tentu relevan dengan era otonomi yang tengah digalakkan, dimana

pergeseran peranan pemerintah pusat berangsur-angsur telah terjadi⁵.

2. Kedudukan dan Fungsi DPRD dalam Pemerintahan Daerah

Rumusan tentang kedudukan DPRD dapat dicermati melalui beberapa Pasal dalam UU No. 32 Tahun 2004. Pasal 3 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan sebagai berikut: "Pemerintahan daerah adalah: a) pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi, dan b) pemerintahan kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/ kota dan DPRD kabupaten/ kota". Kemudian Pasal 40 UU No. 32 Tahun 2004, menyatakan daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan bahwa: "DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat pemerintahan daerah". Sedangkan mengenai fungsi DPRD tertuang dalam Pasal 41 UU No. 32 Tahun 2004, yang berbunyi: "DPRD memiliki fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan.

Selain itu, DPRD memiliki alat kelengkapan, yang terdiri atas:

Pimpinan, Komisi, Panitia Musyawarah, Badan Kehormatan, Panitia Anggaran, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan.

⁵ Pelimpahan urusan --pada waktu lalu disebut kewenangan-- adalah sesuatu yang mutlak harus dilakukan di dalam horison otonomi daerah. Meskipun pelimpahan urusan tampaknya merupakan "something simple" namun dalam prakteknya terasa tidak mudah untuk diimplementasikan. Tarik menarik kewenangan masih ada saja hingga saat ini.

Guna mendukung kelancaran pelaksanaan tugas DPRD, dibentuk Sekretariat DPRD Provinsi yang personelnya terdiri atas Pegawai Negeri Sipil. Sekretariat DPRD dipimpin seorang Sekretaris DPRD yang diangkat oleh Gubernur atas usul Pimpinan DPRD Provinsi. Untuk meningkatkan kinerja lembaga dan membantu pelaksanaan fungsi dan tugas DPRD secara profesional, dapat diangkat sejumlah pakar/ahli sesuai dengan kebutuhan. Para pakar/ahli tersebut berada di bawah koordinasi Sekretariat DPRD Provinsi.

Adapun tugas dan wewenang DPRD sesuai dengan Pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004, yaitu sebagai berikut:

1. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
5. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
9. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
11. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.
(Selain tugas dan wewenang dimaksud, DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan).

3. Hubungan Kerja antara Pemerintah Daerah dan DPRD

Hubungan kerja antara Pemerintah Daerah dan DPRD secara umum terjadi pada ranah penyelenggaraan fungsi-fungsi DPRD yang meliputi fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi (*legislative function*) berkenaan dengan penyusunan kebijakan-kebijakan daerah yang difokuskan

pada Peraturan Daerah sebagai kebijakan publik yang strategis di tingkat daerah, yang penyusunannya dilaksanakannya bersama-sama antara Pemerintah Daerah dan DPRD. Fungsi anggaran (*budgeting function*) berkenaan dengan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Fungsi pengawasan (*controlling function*) berkenaan dengan bentuk-bentuk pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPRD.

Menyimak pola penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selama ini eksis, tampaknya pelaksanaan desentralisasi memerlukan inovasi-inovasi baru dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan. Sudah saatnya kini mengetengahkan pola kolaborasi Pemerintah Daerah dan DPRD yang berorientasi pada peningkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah secara konkret, bukan sekedar mewujudkan mekanisme *check and balances* di tingkat lokal. Pandangan selama ini yang hanya sekedar menekankan perlu dan pentingnya mekanisme *check and balances* di tingkat lokal, selayaknya mulai digeser. Hal ini tidak berlebihan, karena permasalahan mendasarnya bukan pada pentingnya mekanisme *check and balances*, tetapi lebih kepada pada kesiapan dan kemampuan sistem pemerintahan daerah untuk mewujudkan mekanisme *check and balances* itu sendiri.

Dalam mekanisme *check and balances* semua kebijaksanaan publik pada tingkat lokal harus melibatkan kedua belah pihak. Di

satu sisi, mekanisme *check and balances* memberikan peluang kepada pemerintah daerah dan DPRD untuk saling melakukan kontrol, mengawasi dan mengimbangi. Tetapi di sisi yang lain, mekanisme *check and balances* mengakibatkan pola hubungan di antara kedua lembaga tersebut menjadi rumit.

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah tersebut memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga tersebut membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing untuk mencapai tujuan otonomi daerah (PKKOD-LAN, 2008).

C. MENEMUKAN METODE BARU MELALUI KOLABORASI STRATEGIS ANTARA PEMERINTAH DAERAH DAN DPRD SEBAGAI TEROBOSAN KEJAYAAN

Arah pemberian otonomi luas kepada daerah adalah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan,

pemberdayaan masyarakat, dan peran serta masyarakat dan dunia usaha. Selain itu juga otonomi luas diharapkan mampu meningkatkan daya saing daerah. Prinsip otonomi daerah yang luas mengandung arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintahan yang di tetapkan di dalam Undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Prinsip otonomi daerah yang luas tersebut dalam implementasinya harus dibarengi dengan prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata yaitu suatu prinsip yang mengandung arti bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Sedangkan prinsip otonomi yang bertanggung jawab mengandung arti bahwa penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yaitu untuk memberdayakan daerah termasuk di dalamnya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab dimaksud secara prinsip harus diakselerasi oleh penyelenggara pemerintahan daerah, yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD.

Kedua pihak tersebut harus mampu menggalang kemitraan secara optimal. Di Indonesia, istilah kerjasama semakin dikenal dan bahkan dianggap penting setelah hadirnya UU No. 22 Tahun 1999 (Pasal 87, 88 dan Pasal 89) maupun UU No. 32 Tahun 2004 (Pasal 195, 196, 197, dan Pasal 198)⁶ tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu, di dalam PP No. 84 Tahun 2000 maupun Peraturan Pemerintah penggantinya, yaitu PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dinyatakan bahwa kemitraan atau kerjasama antar daerah menjadi salah satu pertimbangan dalam pembentukan organisasi perangkat daerah (Faozan, 2007) serta PP No. 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah. Pada mulanya konsep dan praktek kemitraan terbatas pada sektor bisnis, dan kemudian di penghujung abad 20 konsep tersebut berkembang merambah ke dalam sektor publik. Kondisi demikian kemudian membawa terminologi kemitraan ke dalam ranah yang semakin luas, baik dari perspektif konten maupun konteks. Oleh karenanya dapat dipahami secara empiris bahwa kemitraan telah menjadi konsep yang semakin luas. Kemitraan yang berkembang tidak lagi sebatas pada antar sektor bisnis, tetapi mengarah pada optimasi kemitraan antar sektor publik.

Tiga domain persoalan mendasar pemerintahan daerah, yaitu kelembagaan, sumberdaya manusia, dan ketatalaksanaan secara nyata terjadi pada dua pihak penyelenggara pemerintahan daerah, yaitu pihak Pemerintah Daerah

⁶ Indikasi bahwa kemitraan atau kerjasama antar daerah merupakan sesuatu yang menarik dan penting dapat ditelusuri dari semakin banyaknya kajian, buku, dan seminar yang membahas tentang hal tersebut. apabila dalam menguliti birokrasi diberitakan melalui media cetak, layar kaca atau secara on air.

dan pihak DPRD. Dengan kompleksitas permasalahan seperti ini, maka sudah sepatutnya kedua belah pihak saling bahu-membahu dan saling memampukan (*enabling*) melalui wahana kolaborasi strategik yang dibangun bersama-sama. Kolaborasi strategik antara Pemerintah Daerah dan DPRD dapat dimulai dari fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan secara sinergis, yaitu pada fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Meskipun ketiga fungsi tersebut tampak terlalu sederhana untuk menjadi bahan kontemplasi dan kajian secara mendalam, tetapi memang di situlah letak permasalahan umum yang harus ditemukan solusinya. Berikut pembahasan permasalahan dan solusi yang ditawarkan berkaitan dengan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

1. Permasalahan dan Solusi dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi (*legislative function*) berkenaan dengan penyusunan kebijakan-kebijakan daerah yang difokuskan pada Peraturan Daerah sebagai kebijakan publik yang strategis di tingkat daerah, yang penyu-sunannya dilaksanakan bersama-sama antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat perse-tujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Meskipun dalam Undang-Undang menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tidak berarti semua

kewenangan membuat Peraturan Daerah hanya ada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hanya memberikan persetujuan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kekuasaan yang juga menentukan dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Proses penyusunan Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk produk hukum daerah diatur berdasarkan UU No.10 Tahun 2004 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah (PKKOD-LAN, 2008). Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan pembentukan produk hukum daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.

Beberapa permasalahan umum yang ada berkaitan dengan fungsi legislasi daerah di lingkungan pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut (PKKOD-LAN, 2008):

- a) Relatif banyak daerah-daerah otonom yang belum memiliki PROLEGDA sebagai acuan dalam penyusunan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan. Ketiadaan prolegda juga dapat meng-indikasikan lemahnya penca-paian target dalam rangka penyusunan peraturan perundangan daerah, dan dalam hal-hal tertentu dapat mengakibatkan disharmoni

materi muatan Peraturan Daerah yang diusulkan.

- b) Belum tersedianya *standard operating procedure* pembahasan Rancangan Peraturan Daerah --baik di internal Pemerintah Daerah maupun di DPRD--, terutama menyangkut masalah waktu pelaksanaan pembahasan, durasi dan sebagainya.
- c) Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan seringkali tidak disertai dengan Naskah Akademik. Padahal Naskah Akademik dapat memberikan penjelasan kepada publik daerah mengapa pengaturan mengenai hal tersebut diperlukan. Oleh karena itu, keberadaan Naskah Akademik selain diperlukan sebagai persyaratan administratif sekaligus juga sebagai persyaratan substantif
- d) Ketersediaan perancang peraturan perundangan (*legal drafter*) jumlah dan kualitasnya jauh dari yang dibutuhkan.
- e) Kuantitas dan kompetensi sumber daya manusia --baik pihak Pemerintah Daerah maupun DPRD-- yang menguasai substansi materi yang dibahas dalam Rancangan Peraturan Daerah masih terbatas.

Sehubungan dengan hal tersebut, solusi yang dapat ditempuh yaitu sebagai berikut:

- a) PROLEGDA secara esensial merupakan kebutuhan primer pemerintahan daerah dalam hal penyusunan produk hukum daerah. Hal itu sebaiknya digagas

dan dirumuskan bersama antara Pemerintah daerah dan DPRD. Segala kebutuhan untuk mengoptimalkan PROLEGDA (dokumen SOP pembahasan rancangan Peraturan Daerah, ketersediaan legal drafter yang memadai, ketersediaan Naskah Akademik, dan lain-lain) sebaiknya dibahas secara komprehensif dan terpadu antara Pemerintah daerah dan DPRD.

- b) Penguasaan substansi materi yang dibahas dalam Rancangan Peraturan Daerah harus dikuasi oleh kedua belah pihak secara komprehensif dan mendalam. Sehubungan dengan hal itu, maka proses pengkayaan substansi materi harus dilakukan secara terus-menerus kepada pihak Pemerintah daerah dan DPRD. Untuk mewujudkan hal tersebut, kedua belah pihak dapat melakukan kolaborasi secara sinerjik.

2. Permasalahan dan Solusi dalam Pelaksanaan Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran (*budgeting function*) berkenaan dengan penyusunan dan penetapan APBD --yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD-- yang dilakukan bersama-sama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah.

Beberapa permasalahan umum yang ada berkaitan dengan fungsi anggaran di lingkungan pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut:

- a) Substansi perencanaan beserta dokumen yang dihasilkan

(RPJM Daerah, Renstra SKPD, Renja SKPD, RKPd hingga Rencana KUA dan Rencana PPAS) belum menunjukkan sebagai sebuah sistem perencanaan yang komprehensif, selaras, solid dan terpadu dengan visi dan misi yang ditetapkan. Keadaan demikian inilah yang secara fundamental mejadi perdebatan dan permasalahan dalam pelaksanaan fungsi anggaran.

- b) Pada umumnya Rencana Strategik dan Rencana Kinerja SKPD tidak disusun secara memadai, sehingga keluaran (*outputs*) dan hasil (*outcomes*) tidak berpengaruh signifikan terhadap pencapaian tugas dan fungsi masing-masing SKPD. Dengan kondisi seperti ini, jika diakumulasikan menjadi kinerja Pemerintah Daerah maka hasilnya tidak mampu merepresentasikan kinerja yang secara nyata berdampak pada kehidupan masyarakat.
- c) Menguatnya perbedaan persepsi --antara pihak DPRD dan pihak Pemerintah Daerah-- mengenai tujuan, sasaran, keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impact*) suatu kegiatan dengan besarnya anggaran yang dibutuhkan kerap menjadi permasalahan yang sangat serius dalam hubungan kerja antara pihak DPRD dan Pemerintah Daerah. Di satu pihak, DPRD ingin mendapatkan *reasoning* yang kuat mengenai tujuan,

sasaran, keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impact*) suatu kegiatan dengan besarnya anggaran yang dibutuhkan. Di pihak yang lain, Pemerintah Daerah kurang mampu meyakinkan bahwa dengan biaya yang dianggarkan tersebut akan memberikan keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impact*) yang signifikan.

Sehubungan dengan hal tersebut, solusi yang dapat ditempuh yaitu sebagai berikut:

- a) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) atau dengan sebutan lain, merupakan *leading agent* seluruh perencanaan dan pengendalian pembangunan di daerah. Tanpa gagasan dan kinerja yang kreatif dan inovatif, Bappeda dapat dipastikan tidak mampu memberikan kontribusi yang optimal sesuai dengan tugas dan fungsinya selaku organisasi perangkat daerah yang berfungsi sebagai *technostructure* di bidang perencanaan. Adalah sangat perlu, penting, dan mendesak (*urgent*) bagi Bappeda untuk menyusun petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis perencanaan strategik dan perencanaan kinerja secara komprehensif tetapi *simple* bagi seluruh SKPD di lingkungan Pemerintah Daerah. Menyusun petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis perencanaan

strategik dan perencanaan kinerja bagi seluruh SKPD di lingkungan Pemerintah Daerah adalah kewajiban utama bagi Bappeda selaku organisasi perangkat daerah yang berfungsi sebagai *technostructure* di bidang perencanaan. Tanpa adanya petunjuk teknis perencanaan strategik dan perencanaan kinerja bagi seluruh SKPD di lingkungan Pemerintah Daerah yang dihasilkan oleh Bappeda, maka dapat dikatakan bahwa kinerja Bappeda dapat dipastikan jauh dari optimal. Dengan adanya petunjuk teknis perencanaan strategik dan perencanaan kinerja bagi seluruh SKPD di lingkungan Pemerintah Daerah, maka sesungguhnya hal tersebut dapat dijadikan sebagai alat (*instrument*) pengendalian yang sangat strategis.

- b) Mutlak bahwa permasalahan yang berkembang seperti ini -- menguatnya perbedaan persepsi antara pihak DPRD dan pihak Pemerintah Daerah mengenai tujuan, sasaran, keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impact*) suatu kegiatan dengan besarnya anggaran-- perlu dicarikan solusi segera secara bijak dan praktis sehingga pihak DPRD dan Pemerintah Daerah sama-sama memperoleh *win-win solution*. Langkah awal yang perlu dilakukan adalah menyamakan persepsi mengenai kandungan substansi materi rencana kinerja SKPD yang

mencakup tujuan, sasaran, keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impact*) suatu kegiatan dengan biaya yang dianggarkan. Pemahaman seperti ini bukan hanya penting bagi pihak Pemerintah Daerah, tetapi juga sangat penting bagi pihak DPRD agar mampu melaksanakan fungsi anggaran dan bahkan fungsi pengawasan secara optimal. Untuk dapat mencapai pemahaman yang memadai mengenai tujuan, sasaran, keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*), dan dampak (*impact*) suatu kegiatan dengan biaya yang dianggarkan, maka perlu dilakukan bimbingan teknis di lingkungan DPRD dan Pemerintah Daerah (termasuk Sekretariat DPRD). Melalui bimbingan teknis semacam ini, maka celah (*gap*) perbedaan persepsi (*misperception*) dapat dijumpatani. Dengan terciptanya persamaan persepsi antara pihak DPRD dan pihak Pemerintah Daerah mengenai sunstansi kegiatan dan besarnya biaya yang dianggarkan, maka konflik yang selama ini menjadi *boomerang* bagi Pemerintahan Daerah dapat diminimalisir atau bahkan dihindari.

3. Permasalahan dan Solusi dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan (*controlling function*) berkaitan dengan pelaksanaan pengawasan penyel-

enggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh internal Pemerintah daerah (Bawasda/Inspektorat Daerah) dan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan Kepala Daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Beberapa permasalahan umum yang ada berkaitan dengan fungsi pengawasan di lingkungan pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut:

- a) Masih sangat lemahnya pengawasan melekat yang dilakukan oleh jajaran pimpinan di lingkungan SKPD terhadap semua kegiatan yang dilaksanakan pada unitnya masing-masing.
- b) Jumlah dan kompetensi auditor kurang memadai, sehingga pelaksanaan pengawasan belum dapat berjalan secara optimal.
- c) Belum tersedianya pedoman/petunjuk teknis/pelaksanaan yang diciptakan oleh Bawasda/Inspektorat Daerah mengenai penyusunan berbagai macam pelaporan yang harus disusun oleh masing-masing SKPD. Karena kondisi demikian maka pada umumnya SKPD-SKPD mengalami kesulitan dalam proses penyusunan laporannya. Sementara itu, Bawasda/Inspektorat Daerah juga mengalami kesulitan dalam melakukan pemeriksaan karena format laporan yang disusun relatif beragam.
- d) Sebagai salah satu bentuk pengawasan DPRD, rapat kerja

antara DPRD/Panitia Anggaran/Komisi/Gabungan Komisi/Panitia Khusus dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk, secara umum dapat dikatakan belum menunjukkan intensitas yang memadai sehingga hasil yang dicapai masih jauh dari optimal. Keluhan yang kerap muncul dari pihak Pemerintah Daerah yaitu mengenai kurang memadainya kapasitas DPRD/Panitia Anggaran/Komisi/ Gabungan Komisi/Panitia Khusus dalam penguasaan substansi materi sektor-sektor yang dibahas. Sementara itu keluhan yang muncul dari pihak DPRD dalam rapat kerja dengan pihak Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk yaitu kurang memadainya reasoning yang diberikan oleh pihak Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk atas permasalahan suatu sector yang tengah menjadi pembahasan. Kondisi-kondisi demikian seringkali mengakibatkan tidak tercapainya kesepakatan bersama secara solid karena tidak tercapainya kesamaan persepsi atas sesuatu hal yang dibahas.

- e) Belum tersedianya Petunjuk Pelaksanaan Reses bagi anggota DPRD, sehingga relatif tidak banyak anggota DPRD yang menyampaikan laporan tertulis kepada Pimpinan DPRD atas hasil kunjungan pada masa reses. Sementara dapat dipahami bahwa laporan tertulis dimaksud

merupakan bentuk akuntabilitas anggota DPRD selama masa reses. Selain itu, Pedoman Penulisan Laporan Hasil Kunjungan pada Masa Reses juga belum banyak tersedia. Melihat kondisi demikian, tampaknya wajar apabila informasi tertulis hasil kunjungan anggota DPRD tidak banyak diketahui.

Sehubungan dengan hal tersebut, solusi yang dapat ditempuh yaitu sebagai berikut:

a) Sudah saatnya Bawasda/ Inspektorat Daerah bersikap kreatif dan inovatif untuk menciptakan berbagai pedoman atau petunjuk pelaksanaan/ teknis yang secara spesifik tepat dan aplikatif bagi seluruh SKPD di lingkungan Pemerintah Daerah. Sebagaimana Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) selaku organisasi perangkat daerah yang berfungsi sebagai *technostructure* di bidang perencanaan, maka Bawasda/ Inspektorat Daerah merupakan organisasi perangkat daerah yang berfungsi sebagai *technostructure* di bidang pengawasan yang harus memberikan bantuan (*assistance*) dan dukungan (*support*) yang optimal kepada seluruh SKPD agar mampu meningkatkan akuntabilitas secara memadai. Tanpa melakukan kreatifitas dan inovasi dalam penciptaan berbagai manual/ pedoman pelaporan kinerja bagi seluruh SKPD di lingkungan Pemerintah Daerah,

maka dapat diprediksi bahwa kinerja Bawasda/ Inspektorat Daerah tidak akan mampu meningkat secara signifikan. Berkaitan dengan hal itu, dan sehubungan dengan keterbatasan kuantitas dan kompetensi SDM aparatur di lingkungan Bawasda/ Inspektorat Daerah, maka melibatkan pihak luar (konsultan) dalam penyusunan berbagai manual/pedoman adalah alternatif yang sangat penting dan bijak dalam rangka mengakselerasi peningkatan kinerja Bawasda / Inspektorat Daerah. Dengan meningkatnya kinerja Bawasda / Inspektorat Daerah maka diyakini bahwa kinerja seluruh SKPD lingkungan Pemerintah Daerah akan meningkat secara signifikan. Perubahan perlu dilakukan segera karena persaingan (baca: perlombaan keunggulan) antar Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) di seluruh penjuru tanah air terus bergulir setiap saat. Untuk dapat mencapai hal itu, maka perubahan pola pikir (*mind set*) dan perilaku (*behavior*) sudah saatnya dilakukan. Dalam konteks tersebut, Bawasda/ Inspektorat Daerah memegang peran yang sangat penting.

b) Dalam rangka meningkatkan intensitas dan kualitas rapat kerja antara DPRD / Panitia Anggaran/Komisi/Gabungan Komisi/Panitia Khusus dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk, maka peran

penting Sekretariat DPRD yaitu melakukan konsolidasi ke dalam (DPRD) dan keluar (Pemerintah Daerah). Salah satu peran yang dapat diambil adalah dengan mencermati substansi materi yang dibahas, dan proses pembahasannya. Dari kelemahan-kelemahan yang ada, kemudian pihak Sekretariat DPRD memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD dan Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah, dalam rangka meningkatkan intensitas dan kualitas rapat kerja. Hal lain yang juga penting yaitu perlu menyusun agenda secara tepat dengan menyesuaikan kelengkapan waktu antara pihak DPRD/Panitia Anggaran/Komisi/Gabungan Komisi/Panitia Khusus dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk, sehingga rapat kerja dapat dihadiri oleh pejabat-pejabat yang layak dan patut (*representative*) melakukan pembahasan dalam rapat kerja antara DPRD/Panitia Anggaran/Komisi/Gabungan Komisi/Panitia Khusus dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.

- c) Secara umum, pihak DPRD membutuhkan berbagai petunjuk pelaksanaan/teknis dalam rangka meningkatkan kinerja pengawasan anggota DPRD. Hal demikian dirasakan semakin perlu dan penting dan bahkan mendesak manakala DPRD tidak disupport dengan tenaga-tenaga ahli sesuai dengan bidang/ sektor yang dibutuhkan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka sekarang ini saatnya untuk disusun berbagai petunjuk pelaksanaan/teknis dalam berbagai pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD. Selain itu, pedoman penulisan laporan pengawasan juga perlu diciptakan agar seluruh anggota DPRD memiliki rujukan dalam menyusun laporannya. Hal demikian tentu tidak mengada-ada, karena segala bentuk pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD harus akuntabel.

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa organisasi pemerintahan daerah adalah suatu organisasi besar, terdiri dari Pemerintah Daerah (Kepala Daerah dan Wakilnya, Sekretariat, Dinas-Dinas, dan Lembaga-Lembaga Teknis Daerah) dan DPRD beserta alat kelengkapannya. Dengan besarnya organisasi pemerintahan daerah tersebut dapat dibayangkan dengan akal sehat, betapa hebatnya jika pemerintah daerah mampu melakukan inovasi secara terus-menerus, baik dalam menghasilkan produk baru (barang/jasa) maupun di dalam proses pelayanan kepada masyarakat. Tetapi fakta berkata lain, sebagian besar pemerintahan daerah masih belum mampu mengatasi permasalahan pelik yang melilit di tubuhnya sendiri. Ketiga persoalan besar pemerintahan daerah -- yaitu kelembagaan, sumber-daya aparatur, dan ketatalaksanaan-- hingga kini masih fokus perhatian. Dari pendekatan kesisteman, ketiga permasalahan di atas tidak bisa dilakukan dengan cara parsial, melainkan harus dengan cara serentak dan berkesinambungan karena ketiganya merupakan masalah-masalah yang rumit yang saling berpengaruh (Faozan, 2007).

Deskripsi permasalahan yang eksis sebagaimana dijabarkan di atas, sebaiknya dijadikan pangkal tolak untuk mengembangkan kinerja pemerintahan daerah. Adapun beragam solusi yang ditawarkan, sebaiknya dijadikan rujukan kolaborasi strategik bagi pihak Pemerintah Daerah dan DPRD untuk mengkonkretkan dan mengaplikasikannya dalam praktek tugas dan fungsinya masing-masing. Dengan berbagai cara atau metode revitalisasi yang sudah ditawarkan, maka tata hubungan kerja antara Pemerintah daerah dan DPRD memiliki pilar-pilar kuat dan jalan layang yang kokoh dan mulus, sehingga perjalanan otonomi daerah dapat mencapai tujuan yang ditetapkan.

D. PENUTUP

Laju kemajuan perusahaan-perusahaan besar dunia telah menjadi bahan inspirasi para pakar besar dunia. Kemudian para pakar besar dunia menyampaikannya kepada kalangan pemerintahan di dunia. Ada sambutan antusias dan ada pula yang setengah hati. Ada pemerintahan yang memperoleh kemajuan, ada pula yang tidak mendapatkan apa-apa dan bahkan ada pula yang telah kehilangan momentum-momentum penting.

Pemerintahan daerah yang mengutamakan pembelajaran dan secara terus-menerus meningkatkan kecakapan serta menunjukkan kinerja memuaskan niscaya akan mendapatkan kewibawaan dan kehormatan yang besar dari masyarakatnya, instansi pemerintah lainnya, dan bahkan dunia internasional. Melalui penerapan langkah-langkah strategis secara matang masing-masing pemerintahan daerah tetap mempunyai peluang untuk

mendapatkan kewibawaan dan kehormatan tersebut.

Pemerintah Daerah dan DPRD di masa kini dan di masa yang akan datang harus mampu merespon dan mengantisipasi aspirasi masyarakat, berkinerja tinggi dan akuntabel. Selain itu, Pemerintah Daerah dan DPRD harus mampu secara bersama-sama membuahkan kebijakan yang secara nyata memberikan manfaat besar bagi masyarakatnya. Dan hal yang juga penting adalah bahwa Pemerintah Daerah dan DPRD harus saling mengkritisi agar kedua belah pihak mampu menunjukkan kinerja yang diharapkan oleh masyarakat di daerahnya. Untuk mencapai hal demikian, tentu terasa berat apabila dilakukan sendiri-sendiri. Tetapi dengan melakukannya secara bersama-sama, tentu akan terasa lebih ringan untuk mewujudkannya.

BIBLIOGRAFI

- Djamin, Awaloedin, Penyempurnaan Aparatur dan Administrasi Negara RI: Evaluasi Dasawarsa I ; dan Prospeknya, Yayasan Pembina Manajemen Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1994.
- Faozan, Haris & Muzani M. Mansoer, 2008, Organisasi Pemerintahan Daerah, dalam Adi Suryanto (Editor), Manajemen Pemerintahan Daerah, Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah-Lembaga Administrasi Negara.
- Faozan, Haris, 2007, Menyikapi Issue Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah Di Tengah Kolaborasi Strategik Global: Sebuah Prognosa Awal, Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. 4, No. 1, Maret 2007, Lembaga

- Pengembangan Administrasi, STIA-LAN, Bandung.
- Faozan, Haris. 2002. Menumbuhkan Jejaring Strategik Antar Instansi Pemerintah: Menggalang Kekuatan Dan Memposisikan Diri Sebagai Instansi Pemerintah Berkinerja Tinggi, dalam Mencari Solusi dalam Pemantapan Otonomi Daerah dan Kepemerintahan Yang Baik, Sugiyanto (editor), Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Faozan, Haris. 2003. Kolaborasi Strategik Pemerintahan Daerah: Menyasati Keterbatasan Sumberdaya Alam, "Jurnal Desentralisasi" Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah LAN. Vol. 2.No. 2/Jan. Tahun 2003.
- Grant, R. (1996). 'Prospering in Dynamically-Competitive Environment: Organizational Capability as Knowledge Integration,' *Organization Science*, 7 (4).
- Gulati, R., N. Nohria and A. Zaheer (2000), 'Strategic Network', *Strategic Management Journal*, 21, pp.203-215.
- Gupta, A.K. and V. Govindarajan (2000), 'Knowledge Flows within Multi-national Corporations', *Strategic Management Journal*, 21 (4), pp. 473-496.
- Kale, P., H. Singh and H. Perlmutter (2000) 'Learning and Protection of Proprietary Assets in Strategic Alliances: Building Relational Capital', *Strategic Management Journal*, 21, pp.217-237.
- Kartasasmita, G. (1995), 'Pembangunan Menuju Bangsa yang Maju dan Mandiri: Sebuah Tinjauan Mengenai Berbagai Paradigma, Problematika, dan Peran Birokrasi dalam Pembangunan', Pidato Pengukuhan Guru Besar HC, Jogjakarta. UGM.
- Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah (PKKOD-LAN), 2008, Kajian Tentang Tata Hubungan Kerja Antara Eksekutif dan Legislatif di Lingkungan Provinsi Papua Barat, Jakarta: PKKOD-LAN (akan terbit)
- Reuer, J.J. and M.P. Koza (2000), 'Asymmetric Information and Joint Venture Performance: Theory and Evidence for Domestic and International Joint Ventures', *Strategic Management Journal*, 21 (1), pp.81-88.
- Rich, A.C. and K.E. Mifflin, 'Game Plan for the Next Dynamic', dalam Berger et.al (eds), (1994), 'The Change Management Handbook: A Road Map to Corporate Transformation', Chicago, Irwin Professional Publishing.
- Spender, J.C. (1996). 'Making Knowledge the Basis of Dynamic Theory of the Firm', *Strategic Management Journal*, Winter Special Issue, 17.
- Stuart, T.E., H. Hoang and R.C. Hybels (1999) 'Interorganizational Endorsements and the Performance of Entrepreneurial Ventures', *Administrative Science Quarterly*, Vol. 44 (2), p. 315.
- Teece, D.J., Pisano, G. and Shuen A. (1997) 'Dynamic Capabilities and Strategic Management', *Strategic Management Journal*, 18 (7).
- Thoha, M. (1995), 'Revitalisasi Birokrasi dalam rangka Peningkatan Kualitas Pelayanan', Orasi Ilmiah, Jakarta, STIA-LAN.
- Wallis, J. and B. Dollery (1999), 'Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy', New York, St. Martin's Press, Inc.