

MENGUKUR PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NO. 22 TAHUN 1999 DENGAN UKURAN REINVENTING GOVERNMENT DAN GOVERNANCE

Oleh : H. Diharna *)

Menjalankan manajemen Pemerintahan Daerah yang unsur utamanya menggunakan wewenang harus berorientasi kepada pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

I. Pendahuluan.

Di Indonesia telah terjadi reformasi administrasi pemerintahan, dan mendahului kita di negara-negara barat telah berlangsung reformasi birokrasi pemerintahan yang prinsip-prinsipnya telah dirumuskan oleh Osborne dan Gaebler dalam Reinventing Government (1992) dan strategi pelaksanaannya telah disimpulkan oleh Osborne dan Plastrik dalam Banishing Bureaucracy (1997). Selain itu Jessop, Woolcock dan Narayan menawarkan konsep baru yaitu Governance (1999).

Dalam tulisan ini saya akan mencoba mengukur pelaksanaan otonomi daerah yang sedang berlangsung dengan ukuran Reinventing Government dan Governance. Tetapi terlebih dahulu akan dikemukakan isi Reformasi Pemerintahan Daerah Republik Indonesia, Reinventing Government dan Governance.

A. Isi Reformasi Pemerintahan Daerah

Manajemen pemerintahan daerah adalah manajemen otonomi daerah, sedangkan otonomi daerah lahir dan tumbuh karena adanya desentralisasi wewenang yaitu yang menetapkan atau memberi wewenang kepada daerah menjadi wewenang masyarakat daerah, bukan hanya legislatif daerah dan eksekutif daerah saja. Lebih rinci dijelaskan pada pasal 1 butir e bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan butir d menjelaskan bahwa pemerintahan daerah otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi.

Dari sisi governance DPRD dan Pemerintah Daerah adalah sektor negara. Masih ada sektor lain yaitu sektor masyarakat warga (civil society) dan sektor privat (dunia usaha).

* Peneliti pada Balitbangda Jabar dan Dosen beberapa Perguruan Tinggi di Jawa Barat

Desentralisasi dilakukan oleh Pemerintah (Pusat) dan otonomi daerah dilakukan oleh daerah.

Draft Undang-undang No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan draft Undang-undang No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dibahas DPR dalam hiruk pikuk suasana reformasi. Dan diundangkannya ke 2 Undang-undang tersebut adalah langkah reformasi dalam bidang pemerintahan daerah. Dengan menggunakan logika lurus, bahwa Undang-undang lama diganti dengan Undang-undang baru adalah langkah reformasi, maka perbedaan isi Undang-undang lama dengan isi Undang-undang baru adalah isi reformasi dan situasi dalam pelaksanaan Undang-undang No. 22 dan 25 tahun 1999 adalah situasi reformasi. Kedua hal tersebut adalah realita gerak reformasi dalam bidang pemerintahan daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas guna memahami isi reformasi pemerintahan daerah perlu diketahui perbedaan isi dan situasi yang melatar belakangi otonomi daerah Undang-undang No.5 tahun 1974 dan Undang-undang No.5 tahun 1979 dengan otonomi daerah Undang-undang No.22 dan 25 tahun 1999.

1. Dengan Undang-undang no. 5 tahun 1974 dan Undang-undang no. 5 tahun 1979 guna memelihara persatuan dan kesatuan bangsa dan negara dilakukan penyeragaman administrasi pemerintahan daerah baik pada tingkat DT I / Propinsi, DT II / Kabupaten / Kotamadya maupun pada tingkat Desa / Kelurahan.

Dengan Undang-undang no. 22 dan 25 tahun 1999 guna memelihara kesatuan dan persatuan bangsa dan negara diakui keanekaragaman administrasi pemerin-

tahan daerah baik pada daerah propinsi, daerah kabupaten / kota, lebih-lebih untuk desa diberi kesempatan untuk menggunakan adat masyarakat setempat.

Pendapat yang berkembang saat ini pada umumnya menyalahkan kebijakan keseragaman yang didukung dengan cara-cara pemerintah pusat menurunkan kebijakan yang sama untuk daerah dan diikuti dengan juklak dan juknis yang mendetail sehingga daerah tidak mempunyai diskresi dalam menjalankan manajemen pemerintahan daerahnya. Hal tersebut akan berujung pada tidak berkembangnya inisiatif dalam manajemen pemerintahan daerah dan tumbuhnya ketidakpuasan masyarakat daerah.

Meskipun hal tersebut benar, jangan berfikir bahwa keragaman otomatis akan melahirkan hal sebaliknya yang baik. Hal tersebut belum tentu, keragaman bisa memperkuat sentimen identitas lokal yang pada tahap berikutnya bisa melahirkan local nationalism, ethnonationalism bahkan tribal nationalism (Azyumardi Azra). Bisa menimbulkan provinsionalisme, kabupatenisme / kotaisme bahkan separatisme.

Sehubungan dengan hal tersebut dalam memelihara persatuan dan kesatuan bangsa / negara dan kemajuan bangsa / negara tidak cukup dengan merubah prinsip dan isi otonomi pemerintahan daerah dari seragam menjadi beragam tetapi harus disertai pula dengan akuntabilitas dari dan kontrol terhadap Birokrasi dan Badan Perwakilan Daerah.

2. Berdasarkan Undang-undang no. 5 tahun 1974, tugas dan wewenang daerah otonom

dirinci, sisanya menjadi tugas pemerintah pusat (ultra vires).

UU No.22 tahun 1999 dan peraturan pemerintah no. 25 tahun 2000 merinci wewenang Pemerintah (pusat) dan wewenang Pemda Provinsi, sisanya menjadi wewenang daerah otonom Kabupaten / Kota (general competence). Tetapi pembuat undang-undang masih meragukan kesamaan kesiapan, kemampuan dan kemauan semua daerah otonom Kabupaten / Kota dalam menyelenggarakan seluruh sisa wewenang tersebut. Buktinya Pasal 11 ayat (2) menetapkan 11 bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten / Kota, yaitu :

- a. Pekerjaan Umum
- b. Kesehatan
- c. Pendidikan dan Kebudayaan
- d. Pertanian
- e. Perhubungan
- f. Industri dan Perdagangan
- g. Penanaman Modal
- h. Lingkungan Hidup
- i. Pertanahan
- j. Koperasi
- k. Tenaga Kerja

Bahkan dari 11 bidang pemerintahan ini pun diantisipasi kemungkinan adanya Kabupaten / Kota tidak atau belum dapat melaksanakan sub bagian, tugas atau fungsi dari sebagian kewenangan wajib sehingga diserahkan kepada Provinsi atau Pemerintah (Pusat) dengan tata cara dan prosedur yang diatur dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah No.25 tahun 2000, tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom. Selanjutnya dengan memperhati-

kan pula peraturan pemerintah No. 39 tahun 2001 tentang penyelenggaraan dekonsentrasi, penyelenggaraan manajemen pemerintahan daerah pada Kabupaten / Kota lebih banyak pada tingkat operasional, manajemen pemerintahan daerah Provinsi (desentralisasi + dekonsentrasi) lebih banyak pada koordinasi, pengendalian dan pengawasan (yang longgar apabila dibandingkan dengan OTDA UU No. 5 tahun 1974) Pemerintah Pusat memegang hal-hal yang strategis baik dalam bidang kewenangan yang diserahkan kepada daerah, lebih-lebih lagi mengenai bidang kewenangan yang dipegangnya sendiri, dan tidak diserahkan kepada daerah. Kewenangan-kewenangan terakhir ini mempunyai kedudukan strategis dalam memelihara kelangsungan hidup dan perkembangan bangsa dan negara. Dan pemerintah (pusat) melaksanakannya sampai kepada tahapan operasional.

3. Undang-undang No.5 tahun 1974 menetapkan 2 tingkat daerah otonom, yaitu daerah otonom Tingkat I / Provinsi / Daerah Istimewa / Daerah Khusus dan Daerah Tingkat II Kabupaten / Kotamadya.

Undang-undang No.22 Tahun 1999 tidak mengenal tingkatan dalam daerah otonom, tetapi mengenal otonomi daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten / Kota. Dan otonomi untuk Daerah Provinsi diberikan secara terbatas, yang meliputi kewenangan lintas Kabupaten dan Kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, serta kewenangan di bidang pemerintahan tertentu lainnya. Tetapi

dalam perubahan kedua UUD Pasal 18 ayat (1) menetapkan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan Provinsi dibagi atas Kabupaten dan Kota dan TAP MPR No. IV Tahun 2000 merekomendasikan pemberian otonomi bertingkat terhadap Provinsi, Kabupaten / Kota, Desa / Nagari / Marga.

Perubahan dan rekomendasi tersebut tidak mengharuskan secara langsung merubah Undang-undang No.22 dan 25 tahun 1999 sebab berdasarkan Tap MPR No. VI/MPR/2002 yang menyangkut otonomi daerah adalah sebagai berikut :

Pelaksanaan Undang-undang Otonomi Daerah selama ini belum diimplementasikan secara utuh sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota, serta kevakuman hukum dan kesenjangan antardaerah. Keadaan ini mengakibatkan suasana disharmonis, ketidakpastian hukum, dan tambahan biaya beban bagi dunia usaha.

Merekomendasikan kepada Presiden :

- 1) Segera menelaraskan semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, disamping meningkatkan peran dan kinerja law centre yang ada.
- 2) Mempercepat terwujudnya berbagai peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksanaan Undang-undang Otonomi Daerah tersebut.
- 3) Bersamaan dengan pelaksanaan itu, bersama DPR, melakukan evaluasi secara menyeluruh pelaksanaan Pemerintahan Daerah, termasuk kemungkinan penyempurnaan

Undang-Undang Otonomi Daerah, Undang-Undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, serta Undang-Undang Pajak dan Retribusi Daerah.

- 4) Undang-undang No.5 tahun 1974 memberikan kewenangan kepada Kabupaten / Kotamadya / Daerah Tingkat II dan Provinsi / Daerah Tingkat I berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Undang-undang No.22 tahun 1999 memberikan kewenangan kepada Kabupaten dan Kota berdasarkan asas desentralisasi dan tugas pembantuan saja dan kepada Provinsi berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi serta pembantuan. Tetapi dalam perubahan kedua UUD 1945 Pasal 18 ayat (2) pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten / Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.

4. Menurut Undang-undang No.5 tahun 1974 Kepala Daerah memberikan keterangan pertanggung-jawaban kepada DPRD.

Sedangkan menurut Undang-undang No.22 tahun 1999 Kepala Daerah wajib memberikan pertanggung-jawaban kepada DPRD [pasal 31 ayat (2) dan pasal 32 ayat (3)] tetapi pasal 16 ayat (2) menetapkan bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Jadi apabila dibandingkan dengan tingkat pemerintahan pusat DPRD dalam berhadapan dengan eksekutif mempunyai 2 posisi yaitu berada dalam posisi seperti

- DPR dan berada pula dalam posisi seperti MPR.
5. Berdasarkan Undang-undang No.5 tahun 1974 Kecamatan menjalankan tugasnya sesuai asas dekonsentrasi. Dalam Undang-undang No.22 tahun 1999 Kecamatan merupakan perangkat Daerah Kabupaten / Kota sebagai daerah otonom.
 6. Berdasarkan Undang-undang No.5 tahun 1974 pengaturan tentang Pemerintahan Desa agar ditetapkan dengan Undang-undang yang lain secara tersendiri. Hal tersebut diatur dengan Undang-undang No.5 tahun 1979. Desa merupakan tingkat administrasi pemerintahan dibawah Kecamatan.
Dengan Undang-undang No.22 tahun 1999, Desa diatur dalam pasal-pasalnya yaitu pasal 93 sampai dengan pasal 111 dan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada Kabupaten dengan Peraturan Daerah Kabupaten dan Desa bukan tingkat unit administrasi pemerintahan melainkan independent community, kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah Kabupaten.
 7. Mengenai Peraturan Daerah, Undang-undang No. 5 tahun 1974 mengenal lembaga penetapan dan pengesahan. Peraturan Daerah berlaku setelah mendapat pengesahan. Berlaku asas pengawasan preventif dan represif. Undang-undang No.22 tahun 1999 tidak mengenal lembaga pengesahan oleh pejabat yang berwenang. Hal ini berarti lebih menekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom. Bahkan, meskipun keputusan Kepala Daerah dan Peraturan Daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan pemerintah membatalkannya; Daerah masih dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
 8. Berdasarkan Undang-undang No.5 tahun 1974 wilayah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kotamadya semuanya wilayah darat. Undang-undang No.22 tahun 1999 menetapkan wilayah Provinsi yang mempunyai pantai terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pantai arah laut lepas dan / atau ke arah perairan kepulauan. Dan wilayah kewenangan Kabupaten / Kota yang memiliki pantai sejauh 1/3 dari batas laut daerah Provinsi. (Pasal 3 dan Pasal 10 ayat (3) UU No. 22 tahun 1999).
 9. Antara pemerintah pusat dan daerah diatur perimbangan keuangan, bahkan ditetapkan dengan UU tersendiri. Bukan menggunakan lembaga subsidi dan bantuan seperti isi Undang-undang No.5 tahun 1974. Lebih jauh lagi Undang-undang No.22 Tahun 1999 membolehkan daerah melakukan pinjaman uang yang berasal dari luar negeri (pasal 81 ayat 1).
 10. Selama pelaksanaan Undang-undang No. 5 tahun 1974 tidak ada perubahan Undang-undang Dasar, sedangkan pada tahun awal pelaksanaan Undang-undang No. 22 dan No. 25 tahun 1999 terjadi

perubahan Undang-undang Dasar. Perubahan yang akan paling berpengaruh langsung adalah perubahan pasal 18, dan lebih khas lagi telah terbit / diluncurkan pula Ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

11. Pelaksanaan Undang-undang No. 5 tahun 1974 berlangsung dalam konsep memelihara semangat pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik, dan pemerataan pembangunan, sedangkan pelaksanaan Undang-undang No. 22 tahun 1999 berlangsung dalam semangat demokratisasi, menegakkan hukum dan hak azasi manusia serta pemberdayaan masyarakat.
12. Ada iklim kehidupan bermasyarakat, berpemerintahan dan bernegara yang pada masa yang lalu denyutnya masih lemah, suaranya pun masih sepoi-sepoi basa, sekarang ini suaranya sudah lantang dan denyut kehidupannya sudah kuat. Dalam mengatur kehidupan bernegara, masyarakat berkeinginan kuat tidak hanya sekedar pemberi aspirasi, tetapi ikut serta dalam pembuatan keputusan baik dalam proses perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan. Yang kita lihat sekarang ada lembaga yang membela kepentingan konsumen, yang mengurus orang hilang, yang mengamati korupsi. Pada waktu yang tidak lama lagi bidang cakupannya akan makin bertambah luas dan berkiprah tidak hanya pada level pemerintah pusat, tetapi juga pada level pemerintah daerah dengan lembaga yang lebih banyak lagi. Mengatur dan mengurus kepentingan publik bukan monopoli pemerintah baik

pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Kelihatannya fungsi pemerintah masa yang akan datang akan berkurang, tetapi pemerintah sendiri tidak mungkin hilang terhapus, tetapi akan tetap eksis untuk menjalankan fungsinya bersama-sama dengan masyarakat warga dan dunia usaha.

B. REINVENTING GOVERNMENT

Osborne dan Gaebler mengemukakan 10 prinsip fundamental reinventing government dalam melakukan pembaharuan manajemen pemerintahan :

1. Catalitic Government : Steering Rather Than Rowing
Bukan hanya memfokuskan kepada pelayanan masyarakat, tetapi juga pada mengkatalisasi semua sektor pemerintah, swasta, lembaga swadaya ke dalam tindakan untuk memecahkan masalah masyarakat.
Pemerintah katalis memisahkan fungsi pemerintah sebagai fungsi pengarah dengan fungsi pelaksana, kemudian menggunakan berbagai cara / metode agar organisasi publik mencapai tujuan, efisiensi, efektivitas, persamaan, pertanggungjawaban dan fleksibilitas.
2. Community - Own Government : Empowering Rather Than Serving.
Masyarakat diberdayakan, wewenang kontrol dialihkan kepada masyarakat yang menjadi pemilik pemerintahan.
Dengan adanya kontrol dari masyarakat para pejabat akan memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah.

3. **Competitive Government : Injecting Competition Into Service Delivery.**
Memasyarakatkan persaingan diantara para penyampai jasa atau pelayanan untuk bersaing berdasarkan kinerja dan harga. Kompetisi adalah kekuatan fundamental untuk memaksa badan pemerintah melakukan perbaikan.
4. **Mission-Driven Government : Transforming Rule-Driven Organization.**
Pemerintah digerakkan oleh misi, bukan hanya oleh ketentuan dan peraturan. Manajemen pemerintah berorientasi misi melakukan deregulasi internal, menghapus banyak peraturan internal dan menyederhanakan sistem administrasi seperti anggaran keuangan, kepegawaian dan pengadaan.
Disyaratkan semua unit kerja mendapatkan misi yang jelas dan setiap manajer diberi kebebasan untuk menemukan cara terbaik mewujudkan misi tersebut dalam batas-batas legal.
5. **Result-Oriented Government : Funding Outcomes Not Input.**
Pemerintah yang berorientasi kepada hasil mengubah fokus kepada input yaitu kepatuhan pada peraturan dan membelanjakan uang sesuai ketetapan anggaran dan aturan formal keuangan menjadi berfokus kepada akuntabilitas output / hasil.
Kinerja badan publik diukur, menetapkan target dan memberi imbalan kepada unit kerja yang mencapai atau melebihi target.
6. **Customer-Driven Government : Meeting The Need Of The Customer, Not The Bureaucracy.**
Melakukan survei pelanggan, menetapkan standar pelayanan. Dengan masukan dari para pelanggan melakukan re desain organisasi untuk menyampaikan pelayanan paling baik kepada para pelanggan.
7. **Enterprising Government : Earning Rather Than Spending.**
Dalam menjalankan manajemen bukan hanya menghabiskan uang anggaran tetapi juga memfokuskan energi kepada menghasilkan uang. Meminta kepada masyarakat yang dilayani untuk membayar, menuntut return on investment, juga memanfaatkan sistem insentif yang berlaku.
8. **Anticipatory Government : Prevention Rather Than Cure.**
Pemerintahan antisipatif adalah pemerintahan yang berpikir ke depan. Mencegah timbulnya masalah dari pada memberikan pelayanan untuk mengatasi masalah, manajemen pemerintahan menggunakan perencanaan strategis, pemberian visi masa depan dan berbagai metode lain untuk melihat masa depan.
9. **Decentralized Government : From Hierrarchy To Participation And Teamwork.**
Mendelegasikan wewenang dan melaksanakan manajemen partisipatif, mendorong pelaksana untuk lebih berani membuat keputusan sendiri.
10. **Market-Oriented Government : Leveraging Change Through The Market.**
Manajemen pemerintahan konvensional memecahkan masalah melalui mekanisme administratif, seperti melakukan kontrol,

memberi perintah, menyampaikan pelayanan dengan menggunakan peraturan.

Manajemen pemerintahan berorientasi pasar sering memanfaatkan struktur pasar swasta untuk memecahkan masalah, seperti menciptakan insentif uang bagi pembayar pajak dini.

Dalam mengakhiri penjelasan 10 prinsip tersebut Osborne dan Gaebler mengemukakan *putting it all together*. Sepuluh prinsip yang dikemukakan diatas adalah peta dalam melakukan perubahan manajemen pemerintahan yang bisa digunakan dalam melakukan perubahan dalam bidang kesehatan, pendidikan, peradilan kriminal dan bidang-bidang lainnya.

Sepuluh prinsip tersebut adalah kerangka baru, cara berpikir baru, paradigma baru yang mengintegrasikan pasar dengan sektor publik untuk melakukan perubahan fundamental dalam pemerintahan. Pendukung perubahan fundamental tersebut adalah :

- a. Krisis menciptakan tuntutan adanya perubahan, krisis tersebut bisa krisis ekonomi, politik atau bencana alam. Tatkala tak ada krisis pemimpin yang imajinatif dapat menciptakannya.
- b. Kepemimpinan, salah satu bagiannya adalah kemampuan untuk memperjuangkan dan melindungi mereka yang ada dalam organisasi yang bersedia menanggung resiko perubahan.
- c. Kontinuitas kepemimpinan. Mustahil untuk melakukan perubahan fundamental apabila para pemimpin datang dan pergi silih berganti dalam waktu yang pendek.
- d. Infrastruktur warga yang sehat.
Warga negara, organisasi masyarakat, dunia bisnis, media massa mempunyai

komitmen terhadap kesejahteraan masyarakat. Pemerintah yang berada dalam komitmen semacam ini akan lebih mudah untuk melakukan perubahan yang fundamental.

- e. Visi dan tujuan bersama.
Masyarakat, dunia usaha dan pemerintah mempunyai visi bersama. Bukan konsensus.
- f. Kepercayaan.
Eksekutif, legislatif, yudikatif, lembaga masyarakat, dunia bisnis saling mempercayai. Saling memberi kepercayaan tersebut melancarkan jalan perubahan.
- g. Sumber daya luar. Merupakan bagian instrumen dalam melakukan perubahan. Sumber daya tersebut bisa berupa keuangan, aktivitas politik, keahlian dan sebagainya.
- h. Model untuk diikuti.
Perubahan terjadi dalam berbagai cara. Tidak ada satu cetakan yang bisa digunakan semua orang, tetapi apabila mengetahui model yang sudah digunakan orang lain dan berhasil, bisa memberikan semangat dan optimisme dalam melakukan perubahan.

Menindaklanjuti prinsip-prinsip tersebut diatas David Osborne dan Peter Plastrik dalam bukunya *Banishing Bureaucracy* (1997) menawarkan 5 strategi untuk memperbaharui manajemen pemerintahan yaitu strategi inti, strategi konsekuensi, strategi pelanggan, strategi kontrol dan strategi budaya. Yang dimaksud strategi disini adalah upaya mengubah untuk menulis kembali kode genetika pemerintahan yaitu DNA pemerintahan.

Terlebih dahulu perlu dipahami makna pembaharuan / reformasi menurut Osborne

dan Plastrik. Pembaharuan adalah transformasi sistem dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektivitas, efisiensi, dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi. Transformasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, sistem insentif, pertanggung jawaban, struktur kekuasaan dan budaya sistem dalam organisasi pemerintah.

Pembaharuan adalah penggantian sistem yang birokratis menjadi sistem yang wirausaha. Pembaharuan adalah menciptakan organisasi dan sistem pemerintahan yang terus menerus berinovasi, yang secara kontinu memperbaiki kualitas mereka, tanpa mendapat tekanan dari pihak luar. Pembaharuan adalah penciptaan sektor pemerintah yang mempunyai dorongan dari dalam untuk melakukan perbaikan yang oleh sebagian orang disebut sistem pembaharuan diri.

Selanjutnya perlu dipahami pula hubungan antara 10 Prinsip Reinventing Government dengan 5 strategi Banishing Bureaucracy. 10 Prinsip Reinventing Government menjelaskan karakter pembaharuan yang dikupas secara deskriptif selanjutnya bagaimana cara melakukan pembaharuan dengan mengejawantahkan 10 karakter tersebut dibahas dalam 5 strategi Banishing-Bureaucracy yang menjelaskan cara mentransformasi organisasi dan sistem birokrasi. Pembahasannya bersifat preskriptif dengan pokok bahasan strategi inti untuk memperjelas tujuan organisasi, strategi konsekuensi untuk menerapkan konsekuensi atas kinerja organisasi, strategi pelanggan untuk menciptakan pertanggungjawaban organisasi pemerintah terhadap pelanggan, strategi kontrol untuk memberdayakan organisasi dan pegawainya agar bisa

berinovasi dan strategi budaya untuk mengubah perilaku, perasaan serta cara berpikir pegawai negeri. Strategi inti mendefinisikan apa yang harus dipertanggungjawabkan organisasi, strategi konsekuensi menentukan bagaimana organisasi dijaga agar bertanggung jawab, strategi pengendalian mempengaruhi siapa yang akan bertanggung jawab dan strategi budaya membantu pegawai menginternalisasikan pertanggungjawaban mereka.

Sebelum melakukan perubahan perlu diperhatikan 2 hal yaitu jenis organisasi pemerintahan dan hierarki administrasi pemerintahan. Jenis organisasi pemerintahan ada 3 tipe yaitu organisasi yang merumuskan dan menetapkan kebijakan dan melakukan pengaturan, organisasi penyampai pelayanan dan organisasi penegakan. Contoh organisasi yang merumuskan kebijakan : Badan Perencanaan, Dewan Pertimbangan Organisasi penyampai pelayanan, ada 2 jenis yaitu penyampai pelayanan kepada pelanggan eksternal seperti : Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pertanian, Dinas Kesehatan dan sebagainya, dan penyampai pelayanan kepada pelanggan internal : Kantor Arsip, Badan Pengolahan Data. Begitu juga organisasi penegakan ada 2 macam yaitu penegakan eksternal contoh : Badan Pengawasan Obat dan Makanan, Badan Pengawasan Keselamatan Kerja dan penegakan internal contoh : BAWASDA.

Hierarki administrasi pemerintahan yang menjadi sasaran pembaharuan ada 4 yaitu (1) sistem pemerintahan contoh : Negara, Provinsi, Kabupaten/Kota, Sistem Kesehatan, Sistem Pendidikan, (2) sistem administratif contoh : Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, (3) proses kerja contoh : Proses Penerbitan

IMB, proses penanggulangan bencana alam dan (4) orang contoh : Kepala Bagian, Supervisor / Pengawas.

Hal lain yang perlu menjadi perhatian ialah bahwa Plastik dan Osborne menganalogikan sistem pemerintahan dengan organisme yang memiliki sistem yang adaptif dan kompleks, yang hidup, tumbuh, berubah sesuai berjalannya waktu dan mati. Organisme tersebut dibentuk oleh DNA, instruksi berkode yang menentukan siapa dan apa mereka. DNA memberikan instruksi yang paling dasar dan paling kuat untuk menyusun kemampuan dan perilaku sebuah entitas. Dengan mengubah DNA suatu organisme maka kemampuan dan perilaku baru akan muncul. Apabila ingin mengembangkan organisme yang berbeda, ubahlah DNA.

Begitu juga apabila ingin mengubah / reformasi sistem pemerintahan, ubahlah DNA pemerintahan tersebut yaitu yang bagian fundamentalnya terdiri dari tujuan, sistem insentif, sistem pertanggungjawaban, struktur kekuasaan dan budaya. Mengubah DNA pemerintahan berarti merubah bagian-bagian fundamental pemerintahan dalam suatu hubungan sinergis. Hal itu akan berarti pula bahwa menulis kembali kode genetika akan memicu perubahan. Dengan mengubah bagian fundamental DNA pemerintahan maka akan mendongkrak perubahan bagian lainnya. Tiap-tiap pendongkrak mempunyai strateginya sendiri dan cara pendekatannya sendiri yang beliau-beliau jelaskan dalam tabel sebagai berikut :

Lima Strategi

Pendongkrak	Strategi	Pendekatan
Tujuan	Strategi Inti	Kejelasan Tujuan Kejelasan Peran Kejelasan Arah
Insentif	Strategi Konsekuensi	Persaingan Terkendali Manajemen Perusahaan Manajemen Kinerja
Pertanggungjawaban	Strategi Pelanggan	Pilihan Pelanggan Pilihan Kompetitif Pemastian Mutu
Kekuasaan	Strategi Pengendalian	Organisasional Pemberdayaan Karyawan Pemberdayaan Masyarakat Menghentikan Kebiasaan
Budaya	Strategi Budaya	Menyentuh Perasaan Mengubah Pikiran

Pertanyaan sekarang apakah dalam melakukan perubahan harus dilakukan 5 strategi sekaligus ? Jawabannya memang ke 5 strategi itu harus dilakukan tetapi terlebih dahulu perlu dipilih strategi mana yang akan dilakukan sebagai awal pembuka. Bagi sistem organisasi Pemerintahan yang kuat lebih tepat dimulai dengan strategi inti dan bagi sistem organisasi pemerintahan yang kurang kuat lebih tepat dimulai dengan menjalankan strategi budaya.

Dalam kaitan dengan tingkat administrasi pemerintahan yang menjadi sasaran pembaharuan jangan dimulai dengan tingkat orang atau proses kerja, mulailah paling rendah pada tingkat sistem administratif, sebab makin tinggi tingkat administrasi pemerintahan yang menjadi sasaran pembaharuan makin kuat daya pendongkraknya. Tingkat orang berada pada daya dongkrak yang paling lemah. Lain halnya dengan pejabat yang berada pada sistem administrasi yang mempunyai kedekatan dengan pejabat-pejabat terpilih yang berada pada sistem pemerintahan diharapkan dapat meyakinkan pejabat terpilih dan melahirkan rumusan konsep pembaharuan akan mempunyai daya dongkrak yang tinggi. Dan lebih tepat lagi apabila mendapat dukungan publik. Dalam kaitan dengan jenis organisasi pemerintahan, sebaiknya tiap jenis organisasi terpisah satu sama lain, organisasi perumus kebijakan terpisah dari organisasi pelayanan dan penegakan. Dan setiap jenis organisasi tersebut menjadi sasaran pembaharuan pula.

C. GOVERNANCE

Paradigma lain dalam manajemen pemerintahan adalah governance yaitu pemerintahan yang melibatkan pemerintah,

civil society dan dunia usaha dan interaksi terjadi dalam kedudukan yang sejajar, atau sering pula dijelaskan bahwa governance adalah pemerintahan yang mempunyai tiga unsur utama / domain yaitu state, sektor masyarakat dan sektor privat.

Sehubungan dengan pemahaman domain state jangan salah dalam memberi arti pemerintah, jangan mengartikan pemerintah sebagai eksekutif saja. Sebagai domain state bisa berarti eksekutif, DPR, MPR, MA, bahkan Pemda. Begitu juga mengenai sektor masyarakat jangan sampai salah dalam memosisikannya. Disamping banyak muncul LSM saat ini banyak juga organisasi masyarakat yang dibentuk oleh pemerintah, bahkan ada yang dibentuk berdasarkan Keppres seperti LKMD atau dengan sebutan lainnya dibentuk menurut Keppres no. 49 tahun 2001. Bank Dunia mungkin tidak akan bisa menerima kehadiran LKMD sebagai civil society sebab memberi ciri civil society sebagai berikut : non profit, independent from government, demokratis, memihak kepada humanisme dan yang terpinggirkan.

1. Hubungan Antara Komponen Governance

Diskusi tentang governance pada dasarnya menyangkut *hubungan antara ketiga komponen di atas*. Pertanyaannya adalah bagaimana hubungan itu seharusnya, baik yang menyangkut hubungan eksternal (dengan komponen luar) maupun hubungan internal (antara sub-komponen). Untuk menjawab pertanyaan ini, kita beralih ke sejumlah teori yang pernah mengatakan hakekat hubungan itu.

Secara singkat hubungan antara komponen governance yang

digambarkan Jessop adalah hubungan dialektik yang memungkinkan ketiga komponen itu mampu mengorganisasi sendiri (governance sebagai self-organising). Namun kesulitannya adalah bagaimana menerjemahkan cara berpikir Jessop itu untuk melihat kenyataan governance di lapangan.

Heterarchy merupakan konsep baru yang jarang dikenal orang. Sinonim heterarchy adalah self-organising, yang dalam bahasa Indonesianya kurang lebih berarti mengorganisasi sendiri apa yang perlu untuk kepentingan mereka sendiri. Tetapi kalau organisasi dilihat sebagai cara atau alat untuk mencapai suatu tujuan (means-end-scheme) sendiri, di sini menunjuk pada semua usaha bersama yang dilakukan untuk mencapai tujuan bersama, yang mendatangkan keuntungan bersama pula.

Secara singkat hubungan antara ketiga komponen governance bersifat koordinatif dan negosiatif (musyawarah, rembug, dialog, dsb). Koordinasi dan negosiasi saling terkait. Keterkaitan itu dapat dirumuskan sebagai berikut : Negosiasi dilakukan dalam rangka memperoleh kesepakatan bersama, sedangkan koordinasi dalam governance itu dilakukan dalam rangka memungkinkan semua hal yang menyangkut kepentingan bersama itu dapat dinegosiasikan. Dengan kata lain, negosiasi merupakan mekanisme paling inti dalam koordinasi, atau koordinasi merupakan mekanisme penting dalam mendorong terjadinya negosiasi dalam governance. Proses bagaimana koordinasi dan negosiasi dapat berjalan dalam governance disebut

heterarchy dan self-organising (B. Jessop 1999: 33).

Koordinasi dan negosiasi yang sudah-sudah (atau mungkin juga sekarang masih ditemukan juga) terjadi dalam suatu hubungan hierarchy (didominasi oleh pemerintah), sering juga anarchy (asal jadi saja, serabutan, tanpa ada saling kontrol). Tetapi bagaimana atau apa hakekat koordinasi dan negosiasi dalam perspektif heterarchy / self-organising itu dalam konteks governance ?

Dengan mengacu pada pandangan Mayintz tentang pentingnya negosiasi, Jessop menambahkan bahwa negosiasi yang berhasil itu harus dapat mengurangi ketidaksepahaman antara komponen-komponen dalam governance, seperti yang terlihat pada kutipan berikut ini :

... Negosiasi secara khas terjadi dalam konteks bentuk jaringan interpersonal dan interorganisasional yang kurang lebih kompleks, yang mempersatukan mereka yang terlibat dalam negosiasi; dan kunci utama untuk suatu negosiasi yang berhasil adalah noise reduction, yakni berkurangnya kesaling tidak pahaman dalam komunikasi antara pelbagai tatanan institusional yang berbeda dalam dan melalui usaha meningkatkan pemahaman dan kepekaan terhadap rasionalitas, identitas dan kepentingan yang berbeda. Sekali kesepakatan tercapai, mereka membentuk basis untuk koordinasi positif dan negatif bagi kegiatan mereka (Jessop, : 33).

Lebih lanjut Jessop mengatakan bahwa dengan munculnya self-organising melalui musyawarah, terjadilah saling ketergantungan di antara mereka, sehingga mereka tidak mudah dipengaruhi oleh pasar dan pemerintah. Pokok pikiran inilah yang menjadi dasar untuk mengembangkan kajian yang berhubungan dengan masalah self-organising di tingkat Civil Society yang terjadi di antara mereka, dan dalam hubungannya dengan dua komponen governance lainnya yakni pemerintah dan pasar. Namun demikian, konsep-konsep yang digunakan Jessop dalam self-organising ini tidak jauh berbeda dari konsep-konsep inti dalam kapital sosial.

Dalam rangka memperjelas self-organising dalam governance, Jessop membedakan tiga macam self-organising

yang nampaknya dapat membantu kita untuk memahami lebih dalam apa yang terjadi dalam proses mengorganisasi sendiri itu. Ketiga macam self-organising itu :

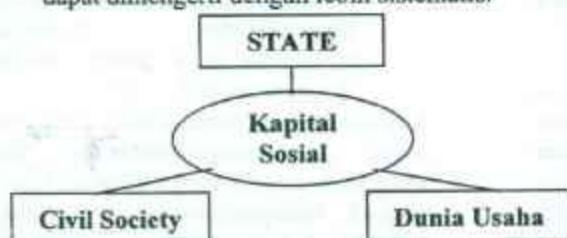
- (i) Pembentukan jaringan interpersonal (interpersonal networking).
- (ii) Hubungan antar organisasi (interorganizational relations).
- (iii) Pengendalian antar-sistem (inter-systemic steering).

Ketiga tipe self-organising itu mempunyai hubungan dalam pengertian : tipe yang bersifat interpersonal menjadi dasar yang kuat untuk tipe antarorganisasi, dan tipe antarorganisasi menjadi dasar yang kuat untuk tipe antarsistemik. Kalau dikaitkan dengan relevansi lapangannya, ketiga tipe self-organising dan penjelasannya sebagai berikut:

Tipe self-organising	Penjelasan	Relevansi lapangan
Pembentukan jaringan interpersonal	Interaksi antar-individu yang menjadi dasar untuk pembentukan jaringan	Forum diskusi yang memungkinkan orang dapat berinteraksi, menjalin hubungan kerja
Hubungan antar organisasi	Negosiasi, koordinasi positif untuk memadukan kepentingan, sumber-sumber yang dapat dimanfaatkan bersama bagi pihak terkait	Hubungan antar sub-komponen atau antar komponen governance
Pengendalian intersistemik	Pengurangan perbedaan pendapat dan koordinasi negatif, dengan memperhitungkan hal-hal yang bertentangan	Hubungan antar komponen / sub-komponen yang saling mendukung

2. Tempat Kapital Sosial dalam Governance

Hubungan antara ketiga komponen governance sudah dijelaskan di atas. Tetapi agar hubungan itu dapat di pahami dengan suatu kerangka tertentu, ditengah-tengah ketiga komponen itu ditempatkan satu konsep yakni kapital sosial. Fungsi kapital sosial di sini hanya untuk menunjukkan bahwa dengan sejumlah konsep yang terdapat dalam kapital sosial, maka hubungan ketiga komponen itu menjadi lebih jelas lagi. Dari pembahasan B. Jessop dan R.D. Dewantari mengenai governance, ada sejumlah konsep yang tumpang tindih dengan konsep kapital sosial. Karena itu, ada alasan yang kuat untuk memanfaatkan perspektif kapital sosial agar hubungan ketiga komponen itu dapat dimengerti dengan lebih sistematis.



Konsep kapital sosial yang dimaksudkan di sini merupakan kombinasi dari dua definisi yang saling terkait : *Kapital sosial menunjuk pada institusi, hubungan dan norma yang membentuk kualitas dan kuantitas interaksi sosial dalam masyarakat* (Bank Dunia : Internet 2000).¹ Berikut ini

diberikan definisi M. Woolcock et al : *Kapital sosial menunjuk pada norma dan jaringan yang memungkinkan orang untuk bertindak secara kolektif* (M. Woolcock et al. 1999 : 3).² Dengan mengacu pada definisi ini, Woolcock menerapkan empat macam perspektif yang menggambarkan hubungan antara komponen-komponen governance di atas.

- (i) Perspektif komunitarian secara operasional menunjuk kapital sosial pada organisasi tingkat lokal yakni asosiasi, perkumpulan (club) dan kelompok warga (civic grup).
- (ii) Kapital sosial dalam perspektif jaringan (network) menunjuk pada asosiasi horizontal dan vertikal yang terbentuk antar manusia serta hubungannya dengan kelompok-kelompok komunitas dan asosiasi. Masalah utamanya disini adalah integrasi sosial (solidaritas internal) yang memungkinkan tujuan kolektif mereka terpenuhi secara bersama-sama pula. Tetapi, perspektif ini mengatakan bahwa solidaritas internal saja tidak cukup. Perlu membangun suatu jaringan antar pelbagai civil societies dan / atau dunia usaha dalam masyarakat, jaringan sosial horizontal yang ada dapat menjadi dasar bagi orang-orang tertentu untuk memenuhi

(<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/whatsc.htm>)

² Teks Inggrisnya : social capital refers to norms and networks that enable people to act collectively.

¹ Teks Inggrisnya : social capital refers to the institutions, relationships and norms, that shape the quality and quantity of society's social interactions

kepentingan sempit dari kelompok-kelompok tertentu. Singkatnya, ada jaringan yang fungsional untuk peningkatan kesejahteraan sosial, dan ada pula yang sebaliknya.

(iii) Kapital sosial dalam perspektif institusional dilihat sebagai variabel dependen. Perspektif ini mengatakan bahwa vitalitas jaringan komunitas dan Civil Society sebagian besarnya merupakan produk dari politik, hukum dan institusi. Kemampuan kelompok-kelompok sosial dalam Civil Society dalam mencapai tujuannya sangat tergantung pada kualitas institusi formal, tingkat kepercayaan yang ada pada masyarakat umumnya (generalized trust) (ibid. : 11).

(iv) Kapital sosial dalam perspektif sinerji merupakan integrasi dari perspektif jaringan dan institusional. Komentar terhadap studi-studi tentang kapital sosial yang menggunakan perspektif jaringan dan institusional yang mendorong munculnya perspektif sinerji ini : (a) Baik pemerintah maupun Civil Society tidak secara inheren baik dalam mencapai tujuan bersama; pemerintah, dunia usaha, civil society adalah "variable" yang memiliki pengaruh dalam mencapai tujuan bersama. (b) Negara, dunia usaha dan komunitas (civil society) saja tidak memiliki sumber-sumber

yang dibutuhkan untuk mendorong perkembangan yang berbasis luas dan berkelanjutan. Saling melengkapi, kesetaraan dalam dan antar sektor sangat dibutuhkan. Yang harus dilakukan di sini adalah bagaimana membentuk sinerji di antara sektor-sektor yang berbeda itu. (c) Dari ketiga komponen governance di atas, peran negara / pemerintah dalam mendorong perkembangan masih sangat penting dan problematik. Alasannya adalah bahwa negara merupakan agen yang tidak hanya memberikan pelayanan publik (kesehatan, pendidikan) dan penerapan hukum dalam pelbagai hal yang strategik untuk perkembangan ekonomi, melainkan juga jender, politik dan agama (ibid., : 12).

Ada dua konsep utama dalam perspektif sinerji : komplementaritas dan embedded ness (: ketertambatan, keterpautan). Komplementaritas menunjukkan pada hubungan saling mendukung antara sektor publik dan swasta (pemerintah dan swasta) yang terwujud dalam kerangka peraturan dan hukum yang melindungi hak untuk mengadakan asosiasi, atau misalnya pengadaan transport oleh pemerintah untuk memfasilitasi pertukaran yang terjadi antara asosiasi yang ada dalam komunitas. Embedded ness menunjukkan pada hakekat dan luasnya ikatan-ikatan yang menghubungkan warga dan pegawai negeri. Jadi ada ikatan sosial yang memautkan state dan civil society.

Dalam Undang-undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diatur mengenai wewenang daerah, DPRD dan Kepala Daerah, kelembagaan untuk menjalankan wewenang Pemerintah Daerah, kepegawaian untuk mengisi lembaga-lembaga daerah, sumber keuangan untuk membiayai Pemerintahan Daerah, pembinaan dan pengawasan. Dan dalam Penjelasan Umum Undang-undang No.22 tahun 1999 huruf h antara lain dijelaskan "tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.". Dengan demikian berarti bahwa dalam menjalankan manajemen Pemerintahan Daerah yang unsur utamanya menggunakan wewenang harus berorientasi kepada pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah saat ini terjadi pembentukan Dinas/Badan/Lembaga (selanjutnya disebut DIBALE). Pemerintah Daerah, baik Kabupaten, Kota maupun Provinsi membentuk DIBALE yang sangat banyak, meskipun hanya mempunyai kewenangan 1 sub bidang dibentuk DIBALE tersendiri yang kemudian dikuatkan dengan rekaan TUPOKSI yang banyak. DIBALE terlalu banyak dibandingkan dengan kebutuhan dan kemampuan operasional menjalankan wewenang saat ini yang harus

menghitung efektivitas, efisiensi, ekonomi dan akuntabel. Mengapa hal tersebut terjadi merata pada seluruh PEMDA di Indonesia ? Hal tersebut dapat dipahami karena pembentukan DIBALE yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, yang berarti melalui pembahasan antara eksekutif dengan legislatif, lebih berorientasi kepada menempatkan pegawai daerah yang jumlahnya sangat banyak karena mendapat pelimpahan dari pemerintah pusat, daripada berorientasi pelayanan publik. Padahal *reinventing government* yang berorientasi kepada pelayanan publik mempunyai prinsip pemerintahan katalis. Dengan pertimbangan organisasi publik mencapai tujuan, efisien, efektif, adil, akuntabel harus bisa mengkatalisasi sektor pemerintah, swasta, lembaga swadaya ke dalam tindakan untuk memecahkan masalah masyarakat. Memisahkan fungsi pemerintah sebagai fungsi pengarah dengan fungsi pelaksana. Fungsi pelaksana pelayanan publik yang dilakukan pemerintah harus benar-benar selektif. Memang dalam strategi konsekuensi disarankan jangan sampai terjadi PHK pegawai, tetapi tidak berarti harus membuat DIBALE yang banyak, yang khusus disediakan untuk mereka pada saat ini sebagai pertimbangan utama. Keadaan PNS Pemda saat ini berada dalam keadaan berlebih dan kekurangan sekaligus. Berlebih dalam arti jumlah, kekurangan dalam arti kualifikasi. Masyarakat kekurangan tenaga guru pendidikan dasar, tenaga kesehatan masyarakat, tenaga untuk pelayanan kesehatan dasar, dan pelatih keterampilan. Mengapa tidak mendidik / melatih tenaga PNS yang berlebih untuk menjadi tenaga fungsional yang nyata-nyata dibutuhkan pada saat ini. Memang akan mengeluarkan biaya

yang banyak, tetapi hal itu lebih berorientasi kepada pelayanan publik. Lebih tepat menciptakan banyak jabatan fungsional untuk memenuhi kebutuhan masyarakat daripada mempertahankan jumlah yang banyak jabatan struktural yang miskin fungsi. Dalam strategi ini dikemukakan bahwa organisasi pemerintah harus mempunyai kejelasan tujuan, kejelasan peran dan kejelasan arah.

Ada bentuk lain lagi dari berlebihan DIBALE. Beberapa Kabupaten, Kota membentuk Dinas Pertanahan, karena memang pertanahan adalah salah satu bidang pemerintahan wajib Kabupaten dan Kota. Tetapi di Kabupaten dan Kota tersebut tetap ada BPN. Disitu terlihat jelas Pemerintah enggan menyerahkan wewenangnya dengan desentralisasi. Tampak dalam praktek sampai sekarang adanya tarik menarik wewenang antara Kabupaten / Kota dengan Pemerintah. Bukan hanya dalam wewenang pertanahan, juga dalam bidang-bidang lain contoh : BKKBN, Pelabuhan, Bandar Udara. Bahkan meskipun tidak terlalu kentara sedang terjadi pula tarik menarik kewenangan antara Kabupaten / Kota, dengan Provinsi. Tetapi dalam bidang pendidikan dan kesehatan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota tidak agresif mengambil dan mengerjakan wewenang tersebut, padahal kesehatan dan pendidikan merupakan kebutuhan dasar bagi bangsa yang ingin maju dan berkembang.

Disini terlihat bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi lebih menekankan pada pengaturan pembagian wewenang yang banyak antara Pemerintah dengan Daerah daripada memberi titik berat kepada kemungkinan realisasi penggunaan wewenang untuk pelayanan publik, dan daerah pun masih enggan melaksanakan kewenangan yang memerlukan kerja keras berkelanjutan yang

perlu menggunakan biaya banyak. Rupanya dalam pelaksanaan rekomendasi MPR yang tertuang dalam Tap No. VI/MPR/2002 dalam penyempurnaan undang-undang otonomi daerah pelayanan publik agar menjadi substansi yang masuk ke dalam isi pasal-pasal dalam undang-undang, sehingga lebih mengikat.

Masalah pelaksanaan pemilikan wewenang lain yang mirip dengan hal diatas yaitu yang berkaitan dengan masalah hubungan antar daerah. Dalam hal Kabupaten, Kota dan Provinsi mempunyai wilayah laut telah memberi dampak mendorong terjadinya perselisihan antara nelayan yang berasal dari Kabupaten / Kota yang berbeda. Hal tersebut perlu dicegah dengan dikeluarkan peraturan pelaksanaan yang adil dan memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

Dalam kaitan dengan Sumber Pendapatan Daerah dan Penerimaan Asli Daerah Sendiri banyak Kabupaten / Kota, terutama yang merasa minus, mempunyai tendensi memberi beban terlalu berat kepada warga masyarakatnya dengan menetapkan tarif pajak, retribusi dan perijinan yang tinggi, bahkan ada tendensi menetapkan pungutan baru.

Realita ini terjadi karena salah dalam menerapkan prinsip enterprising government, earning rather than spending. Prinsip ini untuk dilakukan dalam pelaksanaan pelayanan publik yang berbentuk private good dan masyarakat mempunyai pilihan lain dari penawar lain yang bisa berbeda harga dan atau kualitasnya. Bukan untuk pelayanan publik yang berupa public good di suatu lokasi dan hanya dilakukan pemerintah. Contoh : Pemda Kabupaten menarik uang leges sebagai pungutan baru untuk formulir pendaftaran masuk SLTP, padahal di Kecamatan itu hanya ada satu-satunya SLTP Negeri.

Dalam manajemen keuangan daerah, bukan hanya dalam sisi penerimaan, lebih jelas lagi kejanggalan dalam sisi pengeluaran. Dalam beberapa kali pertemuan dengan tokoh-tokoh masyarakat desa di beberapa Kecamatan saya mendapat pernyataan bahwa dengan berjalannya otonomi daerah sekarang ini jalan kurang terpelihara, sehingga jalan rusak makin panjang, begitu juga bangunan SD yang rusak tambah banyak, bangunan Puskesmas yang rusak tambah banyak dan obat pun tidak tersedia. Dan pemerintah Kabupaten dan Kota menjelaskan bahwa dengan mendapatkan pelimpahan pegawai dari pemerintah maka anggaran Kabupaten / Kota harus menanggung belanja pegawai yang lebih banyak.

Tepat sekali memberi prioritas kepada pengeluaran untuk gaji pegawai, salah satu pengeluaran belanja pegawai, tetapi tidak memberi prioritas lebih tinggi daripada belanja untuk pelayanan publik, belanja pegawai yang berupa honorarium, tunjangan jabatan di luar yang tercantum dalam daftar gaji, termasuk hal yang sama untuk anggota DPRD.

Begitu juga biaya perjalanan dan pembelian mobil baru perlu dibatasi pada pemenuhan kebutuhan dinas yang betul-betul untuk memperlancar pemberian pelayanan publik. Belilah motor walls, truk sampah, mobil pemadam kebakaran, sediakan biaya eksploitasi dan pemeliharaan secukupnya, bukan membeli beberapa mobil sedan dan mobil jenis penumpang pribadi lainnya.

Menarik makna dari kenyataan diatas berarti legislatif dan eksekutif Daerah dalam menetapkan alokasi biaya APBD cenderung lebih berat membiayai urusan dan pengadaan untuk memfasilitasi kegiatan hariannya dan kantornya sendiri yang lengkap daripada

mengutamakan memenuhi kepentingan publik yang urgen pada saat ini demi kemajuan dan perkembangan pada masa yang akan datang. Menurut aturan formal hal tersebut adalah legal. Menurut salah satu prinsip reinventing government pemerintahan agar digerakkan misi, bukan hanya oleh ketentuan dan peraturan. Manajemen pemerintahan berorientasi misi melakukan deregulasi internal, menghapus banyak peraturan internal dan menyederhanakan sistem administrasi seperti anggaran keuangan, kepegawaian dan pengadaan.

Praktek diatas adalah praktek manajemen pemerintahan biaya tinggi dari sisi substansi. Masih ada lagi praktek administrasi Pemerintahan Daerah biaya tinggi dari sisi prosedur dalam hubungan antara eksekutif dengan legislatif yaitu dalam aktivitas :

- Pemilihan Kepala Daerah
- Pengesahan Renstrada
- Penetapan APBD
- Penetapan Peraturan Daerah
- Laporan pertanggung jawaban Kepala Daerah

Ada yang lebih serius lagi, bukan hanya menyangkut biaya tinggi tetapi sudah betul-betul berada dalam wilayah etika pemerintahan yang arah aktivitasnya mudah dipahami, yaitu dalam hal :

- Intervensi DPRD kepada eksekutif dalam penetapan personil dalam mengisi jabatan struktural DIBALE.

- Anggota DPRD membawa kontraktor untuk mendapatkan pekerjaan dari Pemda.

Darimana penyebab hal itu berasal ? Undang-undang No.22 tahun 1999 tidak menetapkan sanksi terhadap malpraktek dan

power abuse pelaksanaan administrasi pemerintahan. Bahkan sama sekali tidak ada pasal mengenai sanksi.

Hal lain, rupanya titik kelemahan berada pada titik berat kekuasaan yang ada pada DPRD sama ekseksinya dengan titik berat kekuasaan ada pada Kepala Daerah yang terjadi pada masa lalu. Kedua-duanya melahirkan KKN, kurang berjalannya checks and balances yang proporsional dan sehat.

Dalam penyempurnaan Undang-Undang Otonomi Daerah nanti perlu ada sanksi terhadap malpraktek dan power abuse dalam penyclenggaraan administrasi pemerintahan daerah dan kedudukan DPRD sama kuatnya dengan Kepala Daerah. Keadaan tersebut bisa terjadi apabila Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh pemilih anggota masyarakat dan dalam penanganan urusan publik terjadi hubungan heterarkhis antara legislatif, eksekutif, civil society dan dunia usaha. Keempat-empatnya dalam kedudukan yang sejajar, terjadi keterbukaan, transparansi dan akuntabilitas.

Dalam sistem otonomi daerah sekarang ada dua pengawasan terhadap anggota DPRD yaitu pengawasan dari konstituen yang punishment dan rewardnya baru terjadi pada waktu pelaksanaan pemilu. Pengawasan lain adalah pengawasan dari LSM yang kelihatannya belum efektif. Dengan kuatnya wewenang pada daerah otonom tanpa terjadinya hubungan heterarkhis seperti diatas, berarti kurang terjadi pengawasan baik internal maupun eksternal yang akan mempunyai potensi untuk terjadinya 4 ekkses :

Kuatnya DPRD dengan kesadaran kenegarawanan kadar rendah dapat mengarah kepada alokasi sumber daya berorientasi kepada kepentingannya sendiri, sedikit menenggang eksekutif

dan birokrat, kurang berorientasi kepada kepentingan publik.

Hubungan yang erat dan kuat antara legislatif dengan eksekutif dengan kesadaran kenegarawanan kadar rendah bisa terjadi pemerintahan yang sentralistis di daerah otonom. Masyarakat dibiarkan berada dalam posisi kurang berdaya dengan ketergantungan yang tinggi kepada pemerintahan daerah.

Masyarakat warga pun jangan berkembang tanpa arah yang jelas dengan tempo yang tidak terkendali. Bila hal tersebut terjadi, dalam pemerintahan daerah bisa terjadi dominasi lembaga-lembaga masyarakat.

Dunia usaha pun dalam memenuhi kepentingannya agar dalam peran dan posisi yang proporsional. Apabila tidak, bisa terjadi seorang atau beberapa orang pengusaha mengendalikan pemerintahan daerah dengan kurang memperhatikan keadilan dan kepentingan publik.

Pengelolaan pemerintahan daerah agar dilakukan dengan imbalanced power yang tepat, check and balances yang proporsional antara legislatif, eksekutif, civil society dan dunia usaha. Hal-hal tersebut perlu dituangkan dalam peraturan perundangan yang jelas dengan instansi penegak yang jelas pula.

Demikian pelaksanaan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang dapat saya cerap dalam pemahaman dengan menggunakan ukuran Reinventing Government Osborne & Gaebler, Governance Jessop dan Social Capital Woolcock & Narayan. Mudah-mudahan ada manfaatnya bagi pembaca.

DAFTAR BACAAN

1. Azyumardi Azra, *Politik Lokal dan Pembelajaran Politik*, 2001.
2. Dwianto R.D., *Potensi Governance dalam Kaitan dengan Pasca Program Perbaikan Kampung*, CSIS.
3. Irwanto, *Focus Group Discussion (FGD) : Sebuah Pengantar Praktis*, Pusat Kajian Pembangunan Masyarakat, Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, 1998.
4. Jessop Bob, *The Rise of Governance and The Risk of Failure : The Case of Economic Development*. *International Social Science Journal*, Vol. 155.
5. Riswanda Imawan, *Politik Lokal Sebagai Wahana Pembelajaran Politik*, 2001.
6. Osborne David and Gaebler Ted, *Reinventing Government*, Plume, New York, 1993.
7. Osborne David and Plastrik Peter, *Banishing Bureaucracy*, Perseus Books, United States, 1997.
8. Woolcock Michael and Narayan Deepa, *Social Capital : Application for Development, Theory, Research and Policy*. Final version submitted to the World Bank Research Observer, to be published in Vol. 15 (2), 2000.
9. *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*, 1945.
10. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No.IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*.
11. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No.VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2002*.
12. *Undang-Undang No.5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah*.
13. *Undang-Undang No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa*.
14. *Undang-Undang No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*.
15. *Undang-Undang No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah*.
16. *Peraturan Pemerintah No.25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom*.
17. *Peraturan Pemerintah No.84 Tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*.
18. *Peraturan Pemerintah No.39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi*.
19. *Peraturan Pemerintah No.51 Tahun 2001 Tentang Pelaporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*.
20. *Peraturan Pemerintah No.74 Tahun 2001 Tentang Tata Cara Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*.