Dr. Made Suwandi

Agenda Strategis Penataan Otonomi Daerah

(A Strategic Agenda for Structuring Regional Autonomy)

Project 497-0357 / 104-000
Strategic Objective 1
ECG, USAID/Indonesia

Contract No. 497-C-00-98-00045-00

Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS)
University of Maryland at College Park

March 2000

Friday, March 10, 2000. "Preparing for the Transition"

(1)

AGENDA STRATEGIS

PENATAAN OTONOMI DAERAH

(SEBAGAI TINDAK LANJUT UU NO.22 DAN UU NO.25 TAHUN 1999)

OLEH:

DR.MADE SUWANDI Msoc.sc

JAKARTA - 2000

AGENDA STRATEGIS
PENATAAN OTONOMI DAERAH

(Sebagai tindak lanjut UU 22 dan UU 25 Tahun 1999)

I. LATAR BELAKANG PEMIKIRAN

Dengan telah diundangkannya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah terjadi berbagai perubahan mendasar dalam pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia. Sebagai konsekwensi logis adalah perlunya dilakukan penataan terhadap berbagai elemen yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah sebagai manifestasi dari otonomi daerah.

Secara teoritis ada enam elemen utama yang membentuk Pemerintah Daerah yaitu:

1. Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;

2. Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada Daerah.

3. Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga Daerah yang bersangkutan;

4. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah;

5. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah;

6. Adanya manajemen urusan otonomi yaitu penyelenggaraan otonomi daerah agar dapat berjalan secara efisien, efektip, ekonomis dan akauntabel.

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

Dengan telah diundangkannya UU 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, akan menyebabkan terjadinya berbagai perubahan fundamental terhadap elemen-elemen pemerintahan daerah tersebut diatas. Untuk dapat memberikan kontribusi yang optimal terhadap reformasi, maka

diperlukan berbagai pemikiran secara sistematis untuk dituangkan dalam suatu agenda penataan pemerintah daerah.

Tujuan utama dari penataan tersebut adalah bagaimana dengan penataan kewenangan (urusan otonomi), kelembagaan, personil, keuangan, perwakilan dan manajemen urusan otonomi tersebut akan dapat memberdayakan Pemerintah Daerah agar mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara ekonomis, efektip, efisien dan akauntabel. Hal ini adalah sejalan dengan alur pikir akademis yang berkembang secara universal bahwa Pemerintah Daerah dengan otonomimya ditujukan untuk mencapai dua tujuan utama yaitu; tujuan politis dan tujuan administratip (Smith, 1983, Rondinelli, 1985, Maddick, 1963).

Tujuan politis akan memposisikan Pemda sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat akan menyumbangkan pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan berbangsa dan bernegara. Pemberian otonomi dan pembentukan institusi Pemda akan mencegah terjadinya sentralisasi dan mencegah kecenderungan sentrifugal dalam bentuk pemisahan diri (Smith, 1985). Adanya institusi Pemda akan mengajarkan kepada masyarakat untuk menciptakan kesadaran membayar pajak dan sekaligus memposisikan Pemda untuk mempertanggung jawabkan pemakaian pajak rakyat tersebut (**No tax without representation**) (Bahl, 1965).

Tujuan administratip adalah mengisyaratkan Pemda untuk mencapai efisiensi, efektifitas dan ekonomis dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Pemda dituntut untuk bertindak hemat dalam memakai uang masyarakat pembayar pajak. Pemda yang boros akan kehilangan legitimasi politik dari warganya dalam bentuk tidak dipilihnya lagi mereka untuk menjalankan mandat warga setempat dalam mengurus kepentingan warga. Proses tersebut akan terkristalisasikan dalam pemilihan umum di tingkat lokal.

Kombinasi dari kedua tujuan Pemda yang bersifat universal tersebut telah melahirkan suatu gagasan bahwa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya Pemda harus mampu bertindak ekonomis, efektip, efisien dan akauntabel. Secara operasional berbagai makna terkandung dalam pengertian konsep tersebut yaitu:

a. Dalam pengertian ekonomis terkandung makna, bagaimana Pemda mampu menjalankan urusan otonominya dengan berbagai pertimbangan ekonomis yaitu memilih dari berbagai alternatif yang terbaik dari sudut total pembiayaan. Gambaran yang paling aktual dari pengertian ekonomis tersebut adalah adanya kemampuan Pemda untuk membuat pilihan antara sektor publik atau sektor privat atau kombinasi antara keduanya (public private partnership) dalam menjalankan urusan otonominya.

   Tujuan ekonomis ini akan memberikan citra hilangnya kesan pemborosan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah baik

dalam kegiatan rutin maupun pembangunan dari setiap urusan. Kesan **better value for money** akan mengental. Ini berarti bahwa Pemda akan selalu bersikap kompetitif dalam upaya memberikan nilai tertinggi bagi setiap rupiah uang rakyat yang dipergunakan.

b. Dalam pengertian efektip terkandung makna bahwa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya Pemda dapat mencapai sasaran yang direncanakan. Untuk itu perlu disepakati terlebih dulu standard efektifitas yang diinginkan.

   Sasaran ataupun tujuan yang ingin dicapai oleh Pemda haruslah terukur dan ada standard yang jelas. Tujuan yang ingin dicapai dalam konteks efektip ini adalah bahwa Pemda menjadi peka dalam menentukan tujuan atau sasaran dari setiap urusan otonomi yang dilaksanakannya. Adanya sasaran yang jelas tersebut akan menunjukkan sejauhmana Pemda dapat menangkap aspirasi dan mengartikulasikan tuntutan (demands) dan dukungan (supports) masyarakat daerah yang bersangkutan.

c. Dalam pengertian efisien terkandung makna bahwa output yang dihasilkan dari setiap penyelenggaraan urusan otonomi tercapai dengan resources inputs yang minimal. Tujuan yang ingin dicapai adalah untuk menciptakan citra bahwa Pemda akan selalu hemat dalam mempergunakan resources baik yang berupa pegawai. uang, peralatan dan tata kerja (prosedur) dalam menjalankan tugas pokoknya.

d. Dalam pengertian akauntabel terkandung makna bahwa Pemda mengutamakan kepentingan warganya dengan jalan mempertanggung jawabkan pelaksanaan otonomi-nya kepada masyarakat melalui wakil-wakil rakyat dalam yurisdiksi-nya. Tujuan yang ingin dicapai melalui akauntabilitas tersebut adalah pendidikan politik masyarakat lokal yang pada gilirannya secara agregat akan menyumbangkan pendidikan politik secara nasional. Pendidikan politik tersebut merupakan salah satu esensi dari dibentuknya Pemda. Adanya pendidikan politik yang baik akan mencegah terjadinya gerakan sentrifugal (separatisme) dalam masyarakat karena perbedaan etnis, agama, suku, bahasa maupun tingkat ekonomi.

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

Apabila keberadaan Pemda adalah untuk melayani kebutuhan masyarakat, konsekwensinya adalah bahwa urusan yang dilimpahkanpun

seyogyanya berbeda pula dari satu daerah dengan daerah lainnya sesuai dengan perbedaan karakter geografis dan mata pencaharian utama penduduknya. Adalah sangat tidak logis kalau di sebuah daerah Kota sekarang ini masih dijumpai adanya urusan-urusan pertanian, perikanan, peternakan dan urusan-urusan yang berkaitan dengan kegiatan primer. Berilah Daerah urusan otonomi sesuai dengan kebutuhannya. Untuk itu analisis kebutuhan (need assessment) merupakan suatu keharusan sebelum urusan tersebut diserahkan ke suatu daerah otonom. Upaya untuk mereaktualisasikan otonomi daerah merupakan langkah pertama dari reformasi Pemda.

Adanya reaktualisasi dalam distribusi urusan akan melahirkan langkah kedua yaitu bagaimana melembagakan urusan-urusan tersebut. Lembaga akan mewadahi urusan tersebut yang pada gilirannya akan melahirkan struktur organisasi dan tata kerjanya. Berbagai alternatif dapat ditawarkan dalam aspek kelembagaan tersebut. Apakah kita akan memilih kelembagaan publik dalam bentuk pembentukan Dinas-Dinas Otonom, atau menyerahkan urusan tersebut untuk dilaksanakan oleh pihak swasta (privatisasi) ataupun kemitraan antara pihak Pemda dengan swasta (public private partnership). Tolok ukurnya adalah bagaimana urusan tersebut dapat terlaksana secara efektip, efisien, ekonomis, dan akauntabel.

Langkah ketiga setelah penataan kelembagaan adalah penataan personil yaitu adanya pegawai yang akan menjalankan kelembagaan tersebut. Kelemahan dari sistem kepegawaian Pemda dewasa ini adalah sistem sekarang tidak kondusif untuk mencetak personil yang handal dan profesional yang mampu melahirkan gagasan-gagasan dengan keunggulan kompetitif dan komparatif sesuai dengan tuntutan globalisasi. Sistem senioritas, dan eselonisasi telah melahirkan birokrasi yang sibuk mengejar senioritas pangkat dan eselon yang sering tidak berhubungan dengan peningkatan kinerja. Sistem mutasi yang tidak atas dasar keahlian, namun lebih atas dasar "kepercayaan" akan menyebabkan personil memulai jabatan barunya dengan keahlian relatif dari nol.

Dalam penentuan atau promosi jabatan, harus ada perpaduan antara senioritas dan kemampuan (capability). Adalah wajar personil yang senior dan mampu (capable) mendapatkan prioritas pertama dan kemampuannya dibuktikan oleh serangkaian test kemampuan yang diperuntukkan untuk jabatan tersebut. Bila perlu lembaga test independent dapat ditunjuk untuk melakukan seleksi tersebut. Apabila personil senior dan mampu tidak ada, maka harus ada kerelaan untuk memberikan kesempatan personil yunior dan mampu. Argumennya adalah bahwa dalam era persaingan bebas dewasa ini kita sangat memerlukan personil dengan kemampuan tinggi untuk memenangkan persaingan global yang tidak mengenal senioritas dan eselonering.

Dalam aspek keuangan, argumen utama adalah bahwa Pemda dalam menjalankan otonominya hendaknya didukung oleh adanya sumber-sumber keuangan yang memadai untuk mampu membiayai otonominya. Kurangnya

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

Dalam aspek perwakilan, keberadaan DPRD haruslah mampu menciptakan check and balance terhadap eksekutip daerah untuk menciptakan pemerintahan daerah yang kompetitif dan inovatif serta bersih dari unsur KKN. UU 22/1999 telah memberikan peranan sentral kepada DPRD dalam menentukan jalannya pemerintahan daerah ditandai dengan besarnya kewenangan DPRD dalam memilih dan menetapkan Kepala Daerah dan bahkan UU tersebut telah memposisikan Kepala daerah untuk bertanggung jawab kepada DPRD. Apabila pertanggung jawaban Kepala Daerah tidak memuaskan, DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah ybs. Dari ketentuan tersebut kita melihat besarnya peranan yang diberikan UU 22/1999 kepada DPRD sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.

Dalam aspek manajemen urusan, berbagai paradigma baru pengelolaan sektor publik telah muncul dan telah diterapkan di berbagai negara di dunia. Pada dasarnya manajemen sektor publik termasuk pemerintahan daerah telah dituntut untuk meningkatkan efisiensi, efektifitas, ekonomis dan akauntabilitas dalam penyelenggaraan otonomi daerahnya. Berbagai pendekatan manajemen modern perlu dicermati seperti privatisasi dan kemitraan dan beralihnya peran pemerintah dari penyedia (rowing) menjadi pengarah dan pemberdaya (streering). Dan dalam dekade terakhir ini berkembang pendekatan governance dalam pengelolaan pelayanan yang tadinya menjadi domain pemerintah. Konsep Governance telah mendudukkan pemerintah, masyarakat dan swasta untuk bersama-sama secara sinerjik menyediakan pelayanan yang sebelumnya menjadi monopoli sektor publik menuju kearah kemitraan yang saling mendukung dan menguntungkan.

Dengan telah diundangkannya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka diperlukan adanya penataan kembali mengenai aspek urusan atau kewenangan, aspek kelembagaan, aspek personil, keuangan, perwakilan dan manajemen dari Pemerintah Daerah yang ada sekarang (existing) dengan mengacu kepada tataran normatif sesuai dengan aturan-aturan baru yang ditetapkan dam UU 22/1999 tersebut dan tataran teoritis sebagai justifikasi akademisnya. Apapun bentuk penataan yang akan dilakukan haruslah mengacu pada **Benchmarking** yang telah diuraikan diatas yaitu bahwa penataan tersebut hendaknya kondusif untuk membentuk Pemerintah Daerah yang **efisien, efektip, ekonomis dan akauntabel.**

II. STRATEGI PENATAAN KEWENANGAN (URUSAN OTONOMI DAERAH)

II.1. Tataran Teoritis dan Empirik

Pada hakekatnya otonomi daerah tidak lain merupakan refleksi dari **power sharing** yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Secara teoritis terdapat 4 urusan pusat yang tidak dapat diserahkan kepada daerah yaitu; pertahanan keamanan, urusan diplomatik luar negeri, urusan peradilan, dan urusan keuangan dalam pengertian mencetak uang. Diluar itu pada dasarnya urusan-urusan pemerintah pusat dapat didesentralisasikan ke daerah.

Dari argumen diatas ada suatu substansi pokok yang bisa dikembangkan sehubungan dengan penerapan politik desentralisasi yaitu; bagaimana mengatur pola distribusi urusan atau kewenangan secara optimal antar tingkatan pemerintahan yang dibentuk. Apa-apa saja yang masih tetap dipegang oleh pemerintah pusat dan urusan-urusan mana saja yang akan di desentralisasikan kepada pemerintah daerah. Pengaturan tersebut selalu akan beracuan pada pertimbangan historis, efisiensi serta akauntabilitas penyelenggaraan urusan tersebut.

Penyerahan urusan pemerintahan tidak dapat dilepaskan dengan cakupan wilayah (catchment area) dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah dengan catchment area yang terbatas atau sempit akan kehilangan efisiensinya dalam penyelenggaraan urusan-urusan yang memerlukan catchment area yang luas karena pertimbangan **economies of scale**. Urusan transportasi, persampahan, air minum, telpon, listrik, gas, memerlukan cakupan wilayah yang luas untuk menekan biaya pelayanan.

Namun pada sisi lain wilayah yang luas sering kurang kondusif untuk mencapai tujuan politis dari otonomi. Pemerintah Daerah yang jauh dari masyarakatnya akan menyulitkan intensitas hubungan antara pemerintah dan masyarakatnya. Akibatnya akauntabilitas akan menjadi rendah dan hal tersebut dapat memicu mal-administrasi.

Demikian juga karakter wilayah akan menentukan juga jenis urusan yang cocok untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Daerah perkotaan akan membutuhkan distribusi urusan-urusan yang bersifat perkotaan. Pada dasarnya pemerintah exist (ada) karena ada rakyat. Legitimasi yang diperoleh dari rakyat melalui pemilu mengisyaratkan adanya kewajiban pemerintah daerah untuk melayani kebutuhan rakyat. Jenis kebutuhan rakyat perkotaan akan sangat berbeda dengan masyarakat pedesaan. Konsekwensinya dalam hal penyerahan urusan adalah bahwa urusan pemerintah daerah perkotaan seyogyanya berbeda juga dengan urusan pemerintah daerah yang mengurus pedesaan.

Besaran kota juga akan mempengaruhi pola pendistribusian urusan. Kota metropolitan dengan jumlah penduduk diatas satu juta jiwa

membutuhkan kewenangan menangani urusan yang berbeda dengan kota-kota menengah maupun kecil. Dari segi efisiensi pemerintahan kota metropolitan feasible karena economies of scale dari pelayanan (services) yang disediakan, namun dari aspek demokrasi, unit pemerintahan ini akan menjadi makin komplek dan makin jauh dengan aspirasi masyarakat. Dari aspek ekonomi munculnya kota-kota metropolitan tersebut akan memberikan daya amgkat (leverage) bagi pertumbuhan ekonomi nasional, namun dari sisi economic equality, gejala tersebut cenderung dan sering menimbulkan kesenjangan pembangunan antara perkotaan dan pedesaan.

Dari aspek batas wilayah, terlihat bahwa area dan penduduk merupakan faktor utama yang juga mempengaruhi batas-batas wilayah pemerintah daerah (Mutallib dan Ali Khan, 1980). Pertumbuhan penduduk menyebabkan perluasan pemukiman yang mempunyai implikasi terhadap aspek ekonomi, politik, administrasi dan wilayah kerja dari pemerintah daerah. Catchment area dari pemerintah daerah menjadi bertambah luas dan pengaruh perkotaan juga menjadi besar. Untuk menjalankan kontrol yang efektip bagi catchment area, maka lahirlah ide kota metropolitan dengan bentuk pemerintahan kota yang mempunyai pola, struktur organisasi, pegawai, dan peranan yang bersifat perkotaan.

Perubahan area akan terjadi secara cepat karena pertumbuhan penduduk, sosial ekonomi, transportasi, tehnologi dan lain-lainnya menyebabkan batas2 pemerintah daerah yang berdasarkan warisan historis dan tradisi secara cepat menjadi usang (obselete). Sedangkan ketergantungan antar daerah sangat dominan misal dalam hal transportasi, air, listrik, pemukiman, persampahan dll. Untuk itu maka urusan dan batas wilayah pemerintah daerah haruslah ditata sedemikian rupa untuk memungkinkan pemerintah daerah menjalankan fungsi2nya yaitu mengayomi kepentingan warga dan mengadaptasikan diri terhadap perubahan2 cara hidup, pekerjaan, dan dinamika masyarakat. Sedangkan untuk kegiatan-kegiatan pelayanan yang memerlukan catchment area yang luas, maka kerjasama antar daerah akan memberikan efisiensi dan efekifitas yang tinggi dalam pengelolaan pelayanan tersebut.

Ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam kaitan antara urusan pelayanan yang disiapkan Pemda dengan areal (catchment area) yaitu:

1. Areal pemda harus memungkinkan hubungan yang efektip antara wakil rakyat dengan rakyatnya.
2. Areal harus memungkinkan keterkaitan antara kota dengan pheriphery dan bila mungkin pembentukan daerah metropolitan.
3. Semua pelayanan yang berkaitan dengan lingkungan pisik seperti perencanaan, transportasi dsb, serta pelayanan masyarakat (public service) seperti pendidikan, kesehatan dll harus ada dibawah satu Pemda.
4. Besaran pemda akan bervariasi apabila dikaitkan dengan besaran penduduk, namun jumlah minimum penduduk harus ditentukan.

Ada beberapa indikator yang perlu dipertimbangkan dalam menentukan pola distribusi urusan/kewenangan dari Pemda (United Nations, 1962) yaitu:

* System pemda yang sudah ada
* Kemampuan administrasi dari Pemda
* Hubungan antara kota dan desa
* Karakter dari masyarakat yang ada
* Keinginan dari warga masyarakat
* Tingkat partisipasi masyarakat
* Keadilan dalam memikul beban pajak dan keuntungan yang diperoleh dari pelayanan yang diberikan pemda.

Ukuran apapun yang dipakai dalam menentukan pemda, yang penting adalah menentukan viability dari suatu pemda sebagai suatu unit yang demokratis dan sedapat mungkin efisien. Hal ini berkaitan dengan hakekat dari pemda sebagai partner dari pemerintah pusat untuk mencapai tujuan nasional. Melalui Pemda masyarakat mendapatkan pelayanan untuk mereka, berpartisipasi dalam aktivitas pemda untuk menentukan jenis services dan lingkungan yang mereka kehendaki dalam batas2 kemampuan mereka. Secara alamiah pemerintah pusat cenderung menjadi birokratik dan sentralistik. Melalui kombinasi unit pemerintahan lokal, demokrasi secara nasional dapat dikembangkan.

II.2. Rencana Strategis (Jangka Panjang) yang Diperlukan

Berdasarkan tataran teoritis dan empirik diatas, maka agenda penataan kewenangan (urusan otonomi) yang perlu dilakukan berkaitan dengan otonomi yang luas, nyata dan bertangung jawab yang diisyaratkan dalam UU 22 tahun 1999 adalah sebagai berikut:

1. Reaktualisasi Isi Otonomi Daerah

Bahwa kedaulatan rakyat sebagai main stream dalam reformasi dewasa ini dari dimensi isi otonomi mengisyaratkan perlunya reaktualisasi isi otonomi daerah. Penyeragaman yang berlebihan terhadap otonomi daerah ternyata menyebabkan Pemda kurang responsif dengan kebutuhan masyarakat sendiri. Kondisi tersebut merupakan salah satu sebab rendahnya akauntabilitas Pemda kepada warganya dan jelas hal tersebut kurang kondusif dengan penguatan kedaulatan rakyat. Untuk itu perlu diadakan need assessment yang merupakan analisis terhadap kebutuhan masyarakat yang perlu dikelola oleh Pemda.

2. Kejelasan dalam Pembagian Urusan

Sesuai dengan ketentuan pasal 7 UU 22/1999 maka perlu dilakukan pembagian urusan atau kewenangan yang lebih jelas dan transparant

antara Daerah Otonom Propinsi dan Kabupaten/Kota. Strategi yang paling optimal adalah dengan melalui prinsip open end arrangement atau dalam sistem Inggris dikenal dengan istilah General Competent. Artinya Pemda sesuai dengan tingkatan dan ruang lingkupnya mempunyai kewenangan atau urusan-urusan yang sesuai dengan kebutuhan Daerah dan masyarakatnya. Pertimbangan akauntabilitas perlu dikedepankan dalam pembagian urusan tersebut. Pemda Propinsi seyogyanya melakukan urusan2 yang dengan cakupan (catchment area) tingkat Propinsi seperti sungai, transportasi antar Kota/Kabupaten, Perencanaan tata ruang regional, hutan dan lembah dalam kawasan regional dsb.

Sedangkan Daerah kabupaten/Kota melakukan urusan-urusan yang bersifat lokal dalam catchment area kabupaten atau kota yang bersangkutan seperti pendidikan, kesehatan, lingkungan, transportasi lokal, pasar, pemadam kebakaran dsb. untuk mencegah suatu daerah menghindari sesuatu urusan yang sebenarnya esensial untuk Daerah tersebut, maka perlu adanya penentuan atau standard urusan-urusan dasar atau pokok yang harus dilakukan oleh suatu daerah seperti pendidikan, kesehatan, kebersihan lingkungan, dsb.

Dengan strategi tersebut, tidak lagi akan terjadi duplikasi urusan antara Kanwil/Kandep dengan Dinas. Argumen akauntabilitas dan menguatnya tuntutan akan kedaulatan rakyat akan menuntut adanya penyerahan urusan-urusan yang mempunyai dampak langsung ke masyarakat melalui mekanisme desentralisasii dibandingkan melalui aparat dekonsentrasi yang pada dasarnya tidak lebih dari perpanjangan tangan Pusat di Daerah. Pertanggung jawaban Kepala Daerah yang langsung ke rakyat melalui DPRD mengisyaratkan menguatnya pendekatan desentralisasi dibandingkan dekonsentrasi.

Tugas-tugas dekonsentratif akan lebih diarahkan kepada penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang tidak memerlukan akauntabilitas langsung dari rakyat lokal, namun lebih bersifat akauntabilitas nasional seperti Hankam, Moneter, Peradilan, Luar Negeri, Nuklir, Ruang Angkasa dll. Urusan-urusan tersebut di daerah-daerah akan dilakukan tetap oleh unit-unit dekonsentratif.

C. Rencana Operasional (Jangka Pendek) yang Diperlukan

1. Perlu dibuat instrumen atau pedoman yang menjadi acuan bagi Pemda baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota untuk melakukan need assessment tentang kewenangan yang dibutuhkan oleh Daerah yang bersangkutan dengan mempertimbangkan tataran empirik, teoritis dan normatif.

2. Atas dasar need asessment tersebut setiap Daerah akan mempunyai long list mengenai otonomi yang dibutuhkan secara keseluruhan oleh Daerah tersebut. Namun bagi Daerah-Daerah yang belum mampu melaksanakan otonomi terhadap keseluruhan

long list tersebut berhubung keterbatasan dana dan daya, dapat membuat short list otonomi yang benar-benar dibutuhkan dan mampu dilaksanakan saat ini dan secara bertahap dikembangkan dimasa depan sesuai dengan long list yang dibuat.

3. Pemerintah Pusat melakukan verifikasi dan validasi terhadap kewenangan yang telah disusun Daerah baik dalam long list maupun short list tersebut dengan melakukan benchmarking berdasarkan acuan atau pedoman yang dibuat tersebut.

4. Hasil verifikasi dan validasi tersebut diinformasikan atau didiskusikan dengan Daerah untuk mendapatkan kesepakatan dari kedua belah pihak.

III. STRATEGI PENATAAN KELEMBAGAAN

III.1. Tataran Teoritis dan Empirik

Setelah isu urusan dan areal, persoalan berikutnya adalah bagaimana pewadahan urusan tersebut dalam kelembagaan pemerintah daerah. Menurut UU 22/1999 pelaksanaan dari urusan-urusan yang telah dilimpahkan kepada daerah dilaksanakan oleh Dinas Daerah. Jadi Dinas Daerah merupakan executing agency dari otonomi daerah.

Namun sampai sekarang belum ada kriteria yang jelas yang dapat dipakai pedoman untuk melembagakan suatu fungsi kedalam Dinas diluar aspek legalitas. Akibatnya tidak ada keseragaman mengenai jenis dan jumlah dinas yang ada antar daerah walaupun daerah2 tsb memiliki karakteristik yang relatip sama (Lihat laporan UIMDS 1986 dan Laporan IUIDP-ISP Januari 1993). Juga terdapat kecenderungan unit2 dalam sekretariat (Setwilda) yang seyogyanya berfungsi sebagai unit pendukung administratif, dalam kenyataan berperan sebagai unsur operasional dalam pelaksanaan fungsi2 tersebut sehingga mengurangi peran Dinas itu sendiri.

Gejala lain yang berkaitan dengan kelembagaan adalah adanya kecenderungan untuk melakukan pemekaran (**Proliferation**) kelembagaan yang ada di lingkungan Pemerintah Daerah. Proliferasi yang dilakukan lebih dikarenakan untuk mengakomodasikan tekanan dari birokrasi yang berkembang terus dibandingkan untuk mengakomodasikan perkembangan fungsi karena kebutuhan riil masyarakat yang harus dilayani. Gejala proliferasi tersebut lebih dipicu oleh karena tidak adanya kewajiban Pemda secara langsung untuk membiayai akibat dari pemekaran lembaga tersebut. SDO (Subsidi Daerah Otonom) merupakan jaminan dan sekaligus insentif bagi Pemda untuk melakukan berbagai aktivitas pemekaran lembaga, walaupun berbagai studi menyatakan bahwa scheme SDO bersifat disinsentif terhadap efisiensi.

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

Dari argumen tersebut nampak bahwa dimasa depan dituntut adanya pemerintah daerah yang bersifat enterpreneur yang mampu mengatur keterlibatan pihak swasta untuk ambil bagian dalam penyediaan pelayanan masyarakat. Hal tersebut senada dengan imbauan untuk menciptaan struktur birokrasi yang ramping struktur dan kaya fungsi.

III.2. Rencana Strategis (Jangka Panjang) yang Diperlukan

Berdasarkan tataran teoritis dan empirik diatas, maka agenda penataan yang perlu dilakukan dalam dimensi kelembagaan Pemda adalah sebagai berikut:

1. Penentuan Kelembagaan Pemda

Adanya kejelasan urusan akan menjadi landasan berpijak bagi Pemda untuk menentukan pelembagaan dari urusan-urusan tersebut. Berbagai alternatif dapat dilakukan dengan mencari alternatif yang paling optimal.

Pertama, apakah urusan tersebut akan dikerjakan oleh Pemda sendiri.

Kedua apakah urusan tersebut akan di-privatisasikan.

Ketiga apakah urusan tersebut akan dilaksanakan secara partnership (public private partnership). Berbagai pilihan lainnya dalam rumpun privatisasi adalah BOO, BTO, BOT, BOL, Management Contract dsb.

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

2. Kelembagaan yang Ramping dan Multi Fungsi

Dengan adanya scheme perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang lebih adil dan transparant, maka tidak akan terjadi lagi pembebanan kelembagaan oleh Pusat melalui SDO. Diskresi keuangan yang lebih luas akan memaksa Pemda untuk melakukan efisiensi kelembagaan. Kelembagaan pemerintahan yang multi-fungsi, flat dan non birokratis dan diisi oleh pegawai profesional akan menjadi pilihan.

Overhead cost yang tinggi terhadap lembaga yang dibentuk akan mengurangi pembiayaan di sektor lain yang lebih dibutuhkan. Pemborosan akan menyebabkan Pemda tidak akan populer dimata rakyat dan tentunya tidak akan dipilih lagi oleh rakyat pemilih dimasa datang melalui pemilihan yang akan lebih transparant, bebas campur tangan dan rekayasa dan adil.

III.3. Rencana Operasional (Jangka Pendek) yang Diperlukan

1. Pemerintah Pusat perlu membuat pedoman umum tentang bentuk struktur organisasi Pemda baik pedoman untuk struktur Sekretariat, Dinas, dan unit-unit organisasi lainnya yang diperlukan untuk menjalankan kewenangan (otonomi) Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Pedoman struktur organisasi tersebut harus mampu mengakomodasikan kebutuhan minimal sampai dengan maksimal dari Daerah sehubungan dengan terdapatnya perbedaan besaran Daerah yang sangat variatif.

2. Pemda melakukan need assessment terhadap kelembagaan yang dibutuhkan berdasarkan kewenangan yang telah teridentifikasi. Pemda hendaknya melakukan judgment secara akademis dan normatif untuk mencapai **Good Governance** apakah suatu kewenangan akan dilaksanakan oleh Pemda sendiri atau diprivatisasikan atau melalui kemitraan (Public Private partnership).

3. Apabila kewenangan tersebut ditetapkan akan dilaksanakan oleh Pemda, maka Pemda menentukan struktur organisasi yang paling optimal atas acuan atau pedoman yang telah dibuat oleh Pemerintah Pusat.

4. Pemerintah Pusat melakukan verifikasi dan validasi atas struktur organisasi yang telah disusun Pemda.

IV. STRATEGI PENATAAN PERSONIL

IV.1. Tataran Teoritis dan Empirik

Setelah tercipta distribusi urusan dan pelembagaan dari urusan-

urusan tersebut, dimensi ketiga dalam bangunan pemerintah daerah adalah adanya personil yang menjalankan urusan tersebut dalam wadah kelembagaan yang telah dibentuk. Secara teoritis ada lima tahapan utama yang berkaitan dengan personil berdasarkan pendekatan manajemen sumber daya manusia yaitu; rekruitment, placement, development, appraisal dan remuneration.

Argumen dalam bidang personil dikaitkan dengan urusan yang harus dilakukan adalah bahwa pemerintah daerah harus dilengkapi dengan personil yang memadai baik dari segi jumlah maupun kualitas untuk menjalankan tugas pokok yang timbul akibat adanya urusan otonomi yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Berdasarkan rekomendasi dari studi yang dilakukan oleh United Nations (1966) ada beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam bidang personil yaitu:

1. Jabatan2 dalam Pemda harus sama menariknya dengan jabatan2 di tingkat pusat maupun swasta agar orang2 profesional tertarik bekerja untuk Pemda.

2. Lowongan harus terbuka seluas mungkin untuk semua orang untuk memperoleh calon2 yang qualified.

3. Calon harus diseleksi berdasarkan kemampuannya melalui seleksi yang kompetitif. Disamping itu faktor integritas dan perilaku calon harus juga dipertimbangkan disamping kemampuannya.

4. Adanya sistem karir yang memberikan prospek promosi yang didasarkan atas pertimbangan kemampuan tanpa harus mengabaikan masa kerja atau senioritas. Jabatan2 penting dapat diisi pegawai dari dalam maupun luar organisasi. Promosi dari dalam adalah untuk memanfaatkan pengalaman yang telah diperoleh pegawai, sedangkan masuknya orang luar untuk memberikan warna dan wawasan baru pada organisasi.

5. Peraturan dan disiplin hendaknya ditegakkan secara uniform dan obyektip. Pegawai harus dilindungi dari tekanan baik yang bersifat politis, ethnis, maupun sosial dalam menjalankan tugasnya sehingga hal ini akan meningkatkan loyalitas dan keamanan mereka dalam bekerja.

6. Adanya kemungkinan mutasi pegawai dari satu daerah kedaerah lainnya untuk memperluas wawasan dan juga untuk mendesiminasikan pengalaman dan keahlian yang bersangkutan ke daerah lainnya. Mutasi juga jangan dilakukan terlalu sering karena hal tersebut akan mengurangi kemampuan yang bersangkutan mengetahui kondisi dan menyerap pengetahuan tentang suatu daerah dengan baik. Apabila mutasi dilakukan ke daerah terpencil, maka insentip harus diberikan agar tidak menimbulkan frustrasi. Mutasi dari tempat yang keras harus diikuti oleh mutasi berikutnya ke daerah yang baik secara adil. Pegawai yang ditempatkan di daerah terpencil haruslah

tetap mempunyai kontak yang efektip dengan dunia luar. Kunjungan, training dan konferensi secara periodik yang disponsori pusat akan mengurangi rasa keterpencilan pegawai dan tetap memberikan aliran informasi yang up to date buat ybs. Pemerintah harus selalu berusaha meningkatkan prestige bagi kerja pedesaan dengan memberikan insentip dan tunjangan yang menarik.

7. Pegawai harus diberi kesempatan untuk mengikuti in service training untuk meningkatkan kinerjanya dalam pelaksanaan tugas. Training harus bersifat kontinyu dan praktikal sesuai dengan kebutuhan pegawai. Di berbagai negara, karena persoalan biaya dan jumlah pegawai Pemda yang kecil, training dipusatkan secara nasional dan dianggap bagian dari pengembangan karir secara nasional.

Ada beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemda di Indonesia berkaitan dengan aspek kepegawaian yaitu:

1. Pemda umumnya kekurangan pegawai yang qualified yang mampu bekerja secara efektip. Kondisi yang timbul adalah **overstaffed and understaffed management** dalam aspek kepegawaian Pemda. Artinya Pemda kekurangan pegawai sesuai dengan tuntutan kemampuan yang dipersyaratkan oleh suatu bidang kerja atau tugas pokok. Namun pada waktu yang bersamaan Pemda kelebihan pegawai dengan kualifikasi yang tidak sesuai dengan pekerjaan yang ada.

2. Adanya keengganan pegawai untuk bekerja di tempat terpencil. Sangat sulit menemukan calon qualified yang mau bekerja di daerah yang miskin akan fasilitas, sedangkan kota besar dan kantor pusat lebih menawarkan karir, prestige dan penghasilan yang lebih banyak.

3. Adanya kecenderungan penumpukan pegawai di sekretariat Pemda (Setwilda) dibandingkan di Dinas-Dinas yang seyogyanya merupakan instrumen pelaksana otonomi daerah. Hal ini akibat dari kaburnya fungsi lini dan fungsi administratip atau staf. Selama ini Setwilda tidak hanya bersifat administratip namun juga melaksanakan fungsi lini. Hal ini terlihat dari besarnya alokasi sumber dana dan sumber daya di Setwilda.

5. Adanya kecenderungan diantara pegawai Pemda untuk lebih memburu jabatan struktural dibandingkan fungsional. Walaupun jabatan fungsional mempunyai tunjangan jabatan yang lebih tinggi, namun ketidak jelasan jenjang karir dan terbatasnya fasilitas dan kewenangan menyebabkan pegawai lebih menyenangi jabatan struktural. Sistem eselonisasi bukan lagi merupakan instrumen pengklasifikasian jabatan tapi telah menjadi tujuan bagi pegawai dalam mengembangkan karirnya. Tidak adanya standard kinerja yang jelas untuk suatu jabatan telah merancukan pengertian profesionalisme. Lemahnya dan tidak

aktualnya sistem penilaian (appraisal) telah juga mengaburkan pentingnya pengembangan profesionalisme sebagai elemen untuk mengedepankan comparative and competitive advantages.

6. Kurangnya gaji, menyebabkan kecenderungan pegawai untuk mencari penghasilan tambahan yang sering mengganggu waktu kerjanya.

7. Terjadinya gejala proliferasi kelembagaan telah berdampak pada proliferasi kepegawaian untuk mengisi struktur tambahan yang diciptakan. Akibatnya terjadi efisiensi yang sangat rendah dalam pemanfaatan tenaga pegawai.

8. Adanya kerancuan antara jabatan politis (political appointee) dan jabatan karir (career appointee). Jabatan politis yang seyogyanya bersifat spoil system telah menjadi semacam merit system. Contoh yang jelas adalah seorang Bupati yang berasal dari pegawai negeri sipil setelah berhenti masa jabatannya bekerja kembali dalam jabatan karir. Kondisi tersebut jelas akan menghambat karir pegawai yang memang terus mengabdi di jabatan karir tanpa terjun ke jabatan politis. Kerancuan antara jabatan karir dan politis tersebut akan menciptakan instabilitas pemerintahan, karena turunnya Kepala Pemerintahan akan mengakibatkan keguncangan di sektor birokrasi. Disamping itu karir pegawai tidak semata-mata ditentukan oleh merit system tapi sering pertimbangan politisnya lebih dominan. Kondisi tersebut telah menyebabkan tidak adanya career service yang profesional.

Untuk mendorong terciptanya profesionalisme dalam pegawai Pemda maka diperlukan adanya penilaian kinerja yang transparant dan obyektip. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam meningkatkan kinerja pegawai Pemda yaitu:

1. Penilaian prestasi atau kinerja dilakukan dengan memperbandingkan antara hasil yang telah dicapai dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Tingkat prestasi/kinerja yang dicapai saat ini adalah sejauhmana tujuan atau sasaran telah dicapai. Apabila deviasi adalah nol berarti tingkat kinerja memadai. Kalau minus berarti kurang sedangkan kalau plus melebihi target.

2. Kinerja dalam pelayanan berarti sejauhmana efisiensi da efektifitas dan akauntabilitas pelayanan telah dicapai Efisiensi dengan memperbandingkan benefit dengan cost efektifitas dengan melihat ketepatan atau hasil pelayana sedangkan akauntabilitas berkaitan dengan sejauhmana respo masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan.

3. Salah satu cara untuk mengukur kinerja personil pemda dap diukur dari sejauhmana efisiensi, efektifitas d akauntabilitas mereka dalam memberikan pelayanan pa

masyarakat di berbagai bidang.

Dikaitkan dengan tantangan di era globalisasi, diperlukan adanya perubahan-perubahan yang mendasar dari pegawai Pemda baik dalam aspek sikap (attitude), tingkah laku (behaviour) dan tata nilai (values). Dengan mengacu pada pendapat Stewart (1989), berikut ini adalah beberapa pertimbangan mengenai peranan yang perlu dilakukan terhadap pegawai Pemda berkaitan dengan era reformasi dan juga globalisasi sebagai berikut:

1 Globalisasi ditandai dengan perkembangan teknologi komunikasi dan teknologi informasi sehingga menimbulkan perubahan2 yang sangat cepat. Perubahan2 ini akan mempengaruhi jenis pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat yang akan juga berubah secara cepat. Pemda dituntut untuk mampu berpikir enterpreneur untuk meningkatkan daya saing dalam pengadaan pelayanan masyarakat. Gejala demokratisasi akan mengedepan dan untuk itu tuntutan akan efisiensi, efektifitas dan akauntabilitas akan makin menguat.

2. Untuk mampu meningkatkan daya saing tersebut dituntut adanya personil Pemda yang mampu berpikir kreatif, inovatif dan proaktif. Setiap perubahan akan membawa tantangan dan sekaligus peluang. Untuk itu diperlukan visi, misi, dan strategi yang tepat untuk kemudian dioperasikan dalam kegiatan manajemen.

3. Gejala akauntabilitas akan melahirkan tuntutan agar rakyat tidak hanya dianggap sebagai customer atau client tapi juga sebagai citizen. Untuk itu diperlukan adanya perubahan kultur organisasi yang mampu mengembangkan, memelihara dan bahkan mendukung perubahan2 tersebut. Kebijakan perubahan kultur organisasi tersebut memerlukan dukungan dari berbagai pihak termasuk dari unsur staff.

4. Untuk menerapkan perubahan kultur organisasi diperlukan adanya kebijakan personil dan implementasinya yang akomodatif untuk mendukung perubahan tersebut. Jadi harus terdapat kosistensi antara values yang diucapkan dengan realitas pelaksanaannya.

5. Pengembangan personil merupakan prasyarat untuk mengadakan perubahan kultur organisasi. Pengembangan staff harus mampu menjawab kebutuhan masa kini dan masa datang. Ada empat kebutuhan yang perlu diperhatikan yaitu:

   a. Personil harus mengerti tujuan dari organisasi publik dan kondisi yang ada di organisasi tersebut. Ini berarti dituntut adanya komitmen dan etika kerja yang harus ditegakkan. Etik kerja yang mengabdi pada kepentingan umum. Untuk itu maka dituntut adanya pemahaman oleh seluruh personil mengenai posisi dan peranan organisasi tempat mereka bekerja. Jadi starting point dalam

pengembangan personil adalah menyadarkan akan komitment tersebut. Untuk itu maka a learning staff sangat diperlukan untu mampu menciptakan a learning society.

b. Perlunya pelatihan personil untuk mampu mengisi dan menjalankan komitment tersebut. Training pada hal2 yang praktis yang berkaitan dengan pekerjaan lebih diutamakan dari pada hal2 yang bersifat teoritis.

c. Pengembangan karir yang bersifat meluas dan tidak hanya dalam batas2 pekerjaan organisasi sangat diperlukan agar staff mampu mengimbangi perubahan2 tuntutan masyarakat yang semakin kompleks.

d. Bahwa pekerjaan di sektor publik memerlukan kurikulum tersendiri dengan mengacu pada kondisi, values dan bidang tugas sektor publik. Oleh karenanya kurikulum pelatihan personil harus selalu berorientasi kepada ketiga aspek tersebut. Pengembangan manajemen personil harus mampu meningkatkan ketrampilan, pengetahuan dan sikap yang mengacu kepada kondisi, nilai dan tugas sektor publik.

Demikianlah tataran teoritis dan empirik yang perlu dijadikan referensi dalam menyusun strategi penataan kepegawaian pada Pemda di Indonesia.

IV.2. Rencana Strategis (Jangka Panjang) yang Diperlukan

Berkaitan dengan otonomi luas sebagaimana dinyatakan dalam UU 22/1999, maka diperlukan adanya penataan kepegawaian daerah. Ada beberapa rencana strategis yang perlu dilakukan dalam rangka reformasi personil Pemda yaitu:

1. Analisis Kebutuhan Pegawai

Analisis kebutuhan pegawai ditujukan untuk mengetahui berapa jumlah riil pegawai yang dibutuhkan Pemda dan kualifikasinya. Analisis tersebut didasarkan atas urusan-urusan apa yang dilakukan Pemda dan kelembagaan apa yang dibentuk Pemda untuk melakukan urusan-urusan tersebut. Dengan adanya gambaran urusan dan kelembagaan yang jelas, maka akan dapat diukur secara riil jumlah dan kualifikasi pegawai yang diperlukan.

Permasalahannya adalah bagaimana mengenai pegawai yang sudah ada. Untuk itu perlu adanya suatu reposisi pegawai yang ada tersebut dengan struktur kelembagaan baru yang dibentuk. Kesenjangan yang muncul terutama akan menyangkut aspek kualifikasi. Untuk itu maka diperlukan adanya pelatihan pegawai untuk menjembatani kesenjangan tersebut.

2. Reaktualisasi Sistem Rekruitment

Sistem rekruitment haruslah bersifat transparant dan didasarkan atas ujian penerimaan yang kompetitif. Formasi pegawai setiap Pemda didasarkan atas kebutuhan riil dari urusan dan kelembagaan yang dibentuk Pemda. Penempatan pegawai haruslah didasarkan pada kualifikasi yang sesuai dengan tuntutan bidang tugas. Apabila diperlukan adanya mutasi (tour of duty and tour of area) hendaknya didasarkan pada kemampuan dan kesiapan pegawai untuk mengemban tugas baru tersebut. Untuk itu diperlukan pelatihan atau proses pemagangan yang sesuai dengan bidang tugas yang akan dilakukan.

3. Pengembangan Pegawai

Sistem karir pegawai harus jelas dan tranparant serta dilaksanakan secara konsisten. Untuk itulah maka perlu ada pembedaan yang jelas antara jabatan politis (political appointee) dengan jabatan karir (career appointee). Jabatan politis seyoganya atas dasar spoil system sedangkan jabatan karir sifatnya merit system. Ini berarti pegawai yang ingin mengabdi di jabatan politis harus melepaskan sama sekali jabatan karirnya dan setelah habis jabatan politisnya dan bila hendak ke jabatan karir harus melalui lamaran dan seleksi kembali sesuai dengan peraturan perundangan kepegawaian yang berlaku. Sebaliknya untuk jabatan karir dengan adanya merit system akan menjamin kejelasan jenjang karir yang bersangkutan selama mengabdi sebagai pegawai Pemda.

Dalam aspek bidang kerja harus ada kejelasan antara tugas pejabat politis dan pejabat karir. Pejabat politis seperti Kepala Daerah bertugas sebagai policy maker yaitu menetapkan kebijakan-kebijakan strategis yang ingin dicapai sesuai dengan visi dan misi yang telah ditetapkan. Sedangkan pejabat karir lebih meng-konsentrasikan diri dalam melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan oleh pejabat politis (policy implementer). Kalaupun harus membuat kebijakan, hanyalah terbatas pada kebijakan pelaksanaan.

Dalam aspek pelatihan, dilakukan untuk mengisi lag keahlian atau ketrampilan yang diperlukan untuk menduduki suatu jabatan. Untuk itu perlu adanya konsistensi antara pelatihan (training) yang ditempuh dengan jabatan yang akan diduduki pegawai. Untuk itu maka perlu selalu dilakukan aktualisasi jenis serta kurikulum training yang sesuai dengan perkembangan tuntutan masyarakat, dan perkembangan teknologi.

3. Aktualisasi Sistem Penilaian

Sistem penilaian kinerja pegawai perlu untuk ditinjau kembali. Agar penilaian dapat bersifat obektip maka diperlukan standard kinerja yang merupakan **benchmarking** yang harus dicapai oleh pegawai dalam melaksanakan tugas pokoknya. Untuk itu perlu dilakukan sistem reward bagi yang mampu mencapai kinerja sesuai dengan standard yang ditentukan dan juga penalty bagi yang melalaikannya.

4. Peningkatan Sistem Kesejahteraan

Adanya jumlah pegawai Pemda yang sedikit dan profesional akan memungkinkan Pemda memberikan insentif yang mencukupi sebagai tambahan dari gaji standard yang diterima pegawai. Sistem insentif tersebut haruslah dikaitkan dengan sistem reward dan penalty yang dikaitkan dengan kinerja yang dicapai pegawai. Sangat diperlukan adanya konsistensi dan rule enforcement terhadap sistem tersebut untuk meningkatkan moral kerja pegawai.

IV.3. Rencana Operasional (Jangka Pendek) yang Diperlukan

1. Pemerintah Pusat membuat pedoman mengenai kebutuhan dan kualifikasi pegawai yang diperlukan untuk mengisi struktur organisasi baik Setwilda maupun Dinas dan Unit lainnya. Kualifikasi dan jumlah pegawai yang ditentukan dalam pedoman tersebut harus mempertimbangkan ukuran minimal sampai dengan maksimal dari organisasi tersebut.

2. Atas dasar kelembagaan yang telah tersusun Pemda melakukan realokasi pegawai sesuai dengan kebutuhan atas dasar jumlah dan kualifikasi yang dibutuhkan oleh struktur organisasi tersebut.

3. Untuk tahap yang pertama dalam upaya menciptakan ketertiban dan keseimbangan dalam relokasi pegawai, Pusat mempunyai kewenangan untuk ikut mengatur relokasi tersebut atas dasar kepentingan dan keseimbangan relokasi pegawai secara nasional dengan persetujuan Pemda yang bersangkutan. Untuk tahap berikutnya relokasi menjadi kewenangan masing-masing Pemda.

4. Pusat melakukan verifikasi dan validasi mengenai relokasi pegawai yang telah dilakukan Pemda.

V. STRATEGI PENATAAN KEUANGAN DAERAH

V.1. Tataran Teoritis dan Empirik

Salah satu argumen dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah bahwa Pemerintah Daerah harus mempunyai sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan otonomi-nya. Kapasitas keuangan Pemerintah Daerah akan menentukan kemampuan Pemda dalam menjalankan fungsi-fungsinya seperti melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat (public service function) dan melaksanakan pembangunan (development function) dan perlindungan masyarakat (protective function).

Isu perimbangan keuangan Pusat dan Daerah bertitik tolak dari sejauhmana telah dilakukan kebijakan yang adil dalam pembagian sumber-sumber keuangan negara secara keseluruhan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Perimbangan Keuangan merupakan salah satu variant dari Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah secara keseluruhan. Variant lainnya dari Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah adalah Pendapatan Daerah yang terdiri dari:

1. Pendapatan Asli Daerah; yaitu pendapatan yang berasal dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Perusahan Daerah.
2. Pendapatan yang berasal dari hasil atau usaha lain-lain yang sah yang dilakukan oleh Daerah.

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

1. Sejauhmana daerah telah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah, dan retribusi daerah.
2. Sejauhmana Daerah telah mendapatkan akses ke pendapatan yang bersumber dari bagi hasil pajak.
3. Sejauhmana daerah telah mendapatkan subsidi yang adil dan efektip.

Dari pendekatan empirik dan teoritis berikut ini kita akan mendapatkan gambaran umum bagaimana kecenderungan-kecenderungan yang terjadi secara universal dalam konteks hubungan keuangan Pusat dan Daerah.

Rendahnya kemampuan keuangan daerah akan sering menimbulkan siklus efek negatip yaitu rendahnya tingkat pelayanan masyarakat yang pada gilirannya akan mengundang campur tangan Pusat atau bahkan dalam bentuk esktrim menyebabkan dialihkannya sebagian fungsi-fungsi Pemda ke tingkat pemerintahan yang lebih atas ataupun kepada instansi2 vertikal (unit dekonsentrasi). Kelemahan finansial Pemda juga merupakan sumber frustrasi bagi pejabat-pejabat Pemda yang akan menghambat kinerja mereka.

Berbagai faktor dapat menyebabkan terjadinya kondisi tersebut seperti; kerancuan pola penyerahan urusan-urusan otonomi, sistem kontrol Pemerintah yang berlebihan, dan kondisi perekonomian daerah yang rendah dsb. Pada umumnya, negara yang menekankan pada sistem desentralisasi akan memberikan otonomi keuangan dengan memberikan diskresi kepada Pemda untuk menentukan dan memungut pajak-pajak daerah dan menentukan pola penggunaannya sendiri. Namun pada negara-negara yang lebih menitik beratkan pada sentralisasi atau dekonsentrasi, terdapat kecenderungan untuk membatasi otonomi keuangan yang sering menyebabkan ketergantungan Daerah yang tinggi

terhadap subsidi Pusat.

Salah satu masalah utama dalam keuangan daerah adalah kesulitan dalam penentuan kebutuhan keuangan (need assessment) Pemda secara obyektip dan rational. Faktor pertama yang menentukan need assessment adalah urusan-urusan yang harus dilaksanakan Pemda dalam rangka otonomi daerah. Pengeluaran2 yang dilakukan Pemda seyogyanya responsif dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat. Interpretasi dari tuntutan dan kebutuhan ini ditentukan oleh berbagai faktor seperti kontrol politik Pusat terhadap Daerah, tekanan ekonomi dan finansial termasuk inflasi, faktor fisik dan demografis daerah, dan expektasi masyarakat. Disinilah dituntut kemampuan dari pimpinan Pemda untuk mampu mengelola konflik kepentingan yang timbul dalam penentuan pengeluaran keuangan mereka.

Apabila pembagian tugas atau urusan antar tingkatan pemerintahan tidak jelas, maka akan sulit untuk menghitung kebutuhan keuangan dari Pemda. Adanya kejelasan urusan-urusan yang harus dilaksanakan Pemda dan sumber-sumber pembiayaannya akan dapat menghindari fragmentasi pembiayaan dan kekaburan tanggung jawab. Sumber-sumber keuangan daerah dapat berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak atau subsidi dari Pemerintah Pusat.

Kerangka dasar kebijakan perpajakan daerah umumnya ditentukan oleh Pusat. Namun sering ditemui kesulitan untuk mendapatkan keseimbangan antara kepentingan Pusat dan Daerah. Pusat harus menyediakan sumber-sumber keuangan untuk Daerah agar mampu melaksanakan tugas-tugasnya. Namun pada sisi lain Daerah masih sering harus dibantu Pusat dalam menjalankan fungsi Daerah maupun untuk melaksanakan program2 Pusat yang ditugaskan pada Daerah.

Kemampuan keuangan Daerah ditentukan oleh ketersediaan sumber-sumber pajak (tax objects) dan tingkat hasil (buoyancy) dari obyek tersebut. Tingkat hasil tersebut ditentukan oleh sejauhmana sumber pajak (tax bases) responsif terhadap kekuatan2 yang mempengaruhi obyek pengeluaran seperti inflasi, pertambahan penduduk dan pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya akan berkorelasi dengan tingkat pelayanan baik secara kuantitatif maupun kualitatif (Davey,1989:h.41).

Sumber2 pendapatan potensial yang dimiliki Daerah akan menentukan juga tingkat kemampuan keuangannya. Setiap Daerah mempunyai potensi pendapatan yang berbeda karena perbedaan kondisi ekonomi, sumber daya alam, besaran wilayah, tingkat pengangguran, dan besaran penduduk. Sebagai contoh bagi hasil pajak pendapatan dan pajak perusahan kepada Pemda dilakukan di negara2 Eropa Barat seperti Denmark, Itali, Norwegia, Swedia, Swiss, dan beberapa kota di USA. Thailand dan Jepang memberikan bagi hasil pajak minyak bumi. Turki memberikan bagi hasil terhadap pajak-pajak yang dipungut dalam wilayah Pemda ybs. Sedangkan di Columbia, Pemda memungut betterment tax akibat perbaikan lingkungan dari obyek pajak tersebut (Davey, 1989).

Pada umumnya Pemda di negara2 berkembang kurang mempunyai akses kepada sumber2 pendapatan yang lukratif seperti pajak pendapatan, pajak penjualan, atau pajak penghasilan dari perdagangan internasional. Mereka hanya diberikan akses dari pajak2 kecil seperti pajak hiburan, pajak pendaftaran perusahan yang ada di wilayahnya dan pajak2 kecil lainnya. Umumnya pajak yang umum diberikan pada Daerah adalah Pajak Bumi dan Bangunan (Property Tax). Secara empirik, Pemerintah di negara2 berkembang enggan untuk memberikan Daerah sumber2 pajak atau bagi hasil pajak yang lukratif. Alasan keengganan tersebut adalah adanya kecemasan bahwa Daerah akan tidak mampu mempergunakan sumber2 pajak lukratif tersebut secara efektip dan efisien dan lagi pula belum tentu sesuai dengan kepentingan nasional. Kurangnya keyakinan dari Pemerintah tingkat atasan kepada Daerah merupakan penghambat utama dalam desentralisasi fiskal di negara2 berkembang.

Dengan dikeluarkannya UU No.18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, telah terjadi pembatasan jumlah pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah. Menurut ketentuan pasal 2 UU 18/1997 tersebut, di Daerah Tingkat I hanya terdapat 3 jenis pajak daerah yaitu:

1. Pajak Kendaraan Bermotor
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
3. Pajak bahan Bakar Kendaraan Bermotor

Untuk Daerah Tingkat II hanya terdapat 6 jenis pajak daerah yaitu:

1. Pajak Hotel dan Restoran
2. Pajak Hiburan
3. Pajak Reklame
4. Pajak Penerangan Jalan
5. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C
6. Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan

Sedangkan untuk retribusi daerah baru bisa dilakukan apabila ada pelayanan atau jasa nyata yang diterima oleh wajib retribusi dari Pemda. Retribusi dibagi atas tiga golongan retribusi yaitu retribusi jasa umum, jasa usaha dan perijinan tertentu.

Untuk menilai sejauhmana sistem perpajakan daerah atau suatu pajak daerah tertentu sudah baik atau tidak, dipakai prinsip2 pajak daerah yang baik (the four canons of taxation) untuk kriteria pengukurnya.

The four canons of taxation adalah sebagai berikut:

1. Kecukupan (Adequacy)

Hasil penerimaan dari suatu jenis pajak haruslah cukup memadai untuk membiayai suatu pengeluaran tertentu terutama pajak2 yang bersifat earmarked. PKB sebagai contoh, haruslah mampu untuk

membiayai hal2 yang berkaitan dengan jalan raya dan variabel2 pendukungnya (lampu jalan, tanda jalan, pemeliharaan jalan dsb).

2. Keadilan (Equity)

Pajak harus bersifat adil bagi masyarakat wajib pajak. Dikenal ada dua variant keadilan (equity) yaitu horizontal equity dan vertical equity. Horizontal equity mensyaratkan bahwa wajib pajak yang berada dalam keadaan ekonomi yang sama harus membayar beban pajak yang sama juga. Vertical equity mensyaratkan bahwa wajib pajak yang berbeda keadaan ekonominya harus membayar pajak dengan jumlah yang berbeda juga.

3. Efisiensi Ekonomi (Economic Efficiency)

Pajak daerah jangan sampai menyebabkan inefisiensi ekonomi.Pungutan pajak jangan sampai mengakibatkan orang tidak mau menabung atau merubah pola konsumsinya.

4. Dapat diterima secara Politis dan secara Administratif mampu dilaksanakan (Political Acceptability and Administrative Feasibility)

V.2. Permasalahan Perimbangan Keuangan di Indonesia

1. Kondisi Pra UU 22 Tahun 1999

Implikasi dari penyerahan urusan kepada daerah adalah perlunya Daerah mempunyai sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai pelaksanaan urusan otonominya tersebut. Hal ini secara explisit telah dinyatakan dalam pasal 55 UU no.5 Tahun 1974 yang mengatur mengenai sumber2 keuangan Daerah.

Sebelum melangkah pada sumber keuangan Pemda, perlu adanya suatu analisis fungsi2 apa saja yang dilakukan oleh Pemda dan berapa biaya yang dibutuhkan untuk menjalankan baik urusan rutin maupun pembangunan berkaitan dengan pelaksanaan fungsi atau urusan2 tersebut. Selama ini belum ditemukan suatu formula yang dapat menghitung kebutuhan agregat Pemda berhubung luas dan kompleksnya urusan2 yang dilakukan dalam kenyataannya (sebagai konsekuensi prinsip dekonsentrasi dan tugas pembantuan) terlepas dari persoalan terbatasnya urusan otonomi (desentralisasi) yang diberikan pada Pemda (khususnya TK.II).

Apabila kita mengambil komparasi dengan negara maju (seperti Inggris), dimana biaya agregat dari Pemda sangat jelas terukur melalui **SSA** (Standard Spending Assessment) sehingga perimbangan keuangan pusat dan daerah melalui mekanisme grant secara relatif dapat lebih objektif dilakukan atas dasar **GREA** (Grant Related Expenditures Assessment). Prinsip **ultra vires** (Pemda hanya

melakukan tugas2 otonominya saja) memungkinkan perhitungan secara terukur ini. Hal ini jelas kurang dapat diterapkan di Indonesia, karena tidak terukurnya urusan2 yang harus dilakukan daerah diluar otonominya. Akibatnya berapapun uang yang diberikan ke Pemda akan terus tidak cukup.

Tidak adanya penentuan **standard of services** akan mengakibatkan kaburnya jumlah biaya yang dibutuhkan oleh suatu urusan dan juga mengaburkan akauntabilitas. Apalagi kalau dikaitkan dengan tugas pembangunan, jumlah uang yang dibutuhkan Pemda akan menjadi tidak jelas lagi, karena pembangunan yang mencakup 20 sektor itu akan menyerap berapapun dana yang dilimpahkan kepada daerah. Dalam situasi ini adalah sangat susah untuk menciptakan perimbangan keuangan yang obyektip, karena kaburnya standard kebutuhan sebagai dasar untuk membuat perimbangan itu sendiri.

Pemerintah Pusat telah memberikan berbagai paket grants kepada daerah dan terutama sekali melalui mekanisme SDO untuk pengeluaran rutin dan Inpres untuk pembangunan.

Beberapa ciri dari grant ini adalah :

1. Hampir semua grant ini pada dasarnya bersifat specifik yang peruntukannya sudah ditentukan oleh Pusat. Walaupun Inpres Dati II dimaksudkan sebagai block grant, pengarahan penggunaannya telah juga ditentukan oleh pusat. Dengan demikian sedikit sekali diskresi yang ada pada Pemda untuk menggunakan grant tsb sesuai prioritas Daerah. Walaupun secara umum mungkin keterkaitan itu ada tapi secara specifik kurang terlihat. Pemda menjadi kehilangan inisiatip dan kurang dipacu untuk memikirkan hal2 strategis lainnya diluar arahan yang telah ditentukan.

2. Grant diberikan tanpa dikaitkan dengan **financial atau revenue capacity** dari Pemda ybs. Hal ini terlihat jelas dari pemberian Inpres Dati II (Devas,1986, Davey,1981). Akibatnya Pemda yang kaya akan lebih diuntungkan dan pada gilirannya akan melebarkan kesenjangan antar daerah kaya dan miskin.

Walaupun Pemda sebelum diberlakukannya UU 18/1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, telah diberikan jenis2 sumber pendapatan yang banyak (lebih dari 40 macam pajak daerah dan restribusi), jarang dari sumber2 ini yang mampu memberikan dukungan **budgetair** yang memadai pada Pemda. Pajak2 yang **bouyant dan lucrative** dikuasai oleh pusat seperti pajak2 pendapatan, penjualan, minyak, export atau oleh Propinsi untuk pajak kendaraan bermotor. Pajak2 seperti pajak anjing, sepeda, kuburan dan sejenisnya, dilimpahkan pada Pemda Tk.II yang jelas kurang ekonomis untuk dipungut. Hanya beberapa pajak/restribusi yang agak lumayan untuk dipungut seperti Pajak Pembangunan I, pajak penerangan jalan, restribusi pasar, dan terminal. Inilah pangkal utama yang menyebabkan ketergantungan Pemda yang tinggi kepada Pusat.

Rendahnya diskresi Pemda dalam pemanfaatan subsidi diluar arahan yang telah ditentukan Pemerintah tidak terjadi dalam hal pemanfaatan dana yang berasal dari PADS. Pemda mempunyai diskresi yang tinggi dalam menggunakan PADSnya. Akan tetapi rendahnya PAD ini akan membatasi alokasi biaya di sektor2 yang menanggung beban prioritas yang tinggi.

2. Kondisi Setelah Diberlakukannya UU 22 Tahun 1999

UU 22/1999 merupakan shifting yang sangat substantial kearah desentralisasi. Tuntutan reformasi yang begitu deras dan ditambah dengan kegagalan yang dihasilkan dari pendekatan sentralisasi (dekonsentrasi) dengan pendekatan pembangunan sektoral telah menyebabkan beralihnya harapan bahwa penguatan pada desentralisasi atau otonomi daerah dengan pendekatan pembangunan regional akan dapat mengurangi berbagai ketimpangan yang dihadapi dewasa ini seperti ketimpangan regional, ketimpangan Kota Desa, Kaya miskin dan bahkan ketimpangan antar sektor.

Berbeda dengan pendekatan uniformisme yang diterapkan selama berlakunya UU 5/1974, dimana semua Propinsi mempunyai urusan Kewenangan (otonomi) yang sama kecuali Irian Jaya dan Timor Timur. Demikian juga dengan isi otonomi Kabupaten/Kota dalam satu Propinsi diterapkan seragam juga. Jelas kondisi tersebut tidak kondusif dengan kebutuhan nyata yang dialami oleh masyarakat sesuai karakter geografis dan demografis yang berbeda satu daerah dengan daerah lainnya. Dilihat dari segi kebutuhan keuangan Daerah terlihat bahwa terjadi banyak pemborosan dan pengeluaran yang kurang efektip. Pemda pada satu sisi melaksanakan kewenangan yang kurang sesuai dengan kebutuhan Daerah, namun pada sisi lain menelantarkan pekerjaan yang seyogyanya harus dikerjakan tapi tidak dilakukan karena tidak termasuk dalam lingkup isi otonomi Daerah.

Dengan diberlakukannya UU 22 tahun 1999, ditentukan bahwa Daerah Kabupaten dan Kota mempunyai otonomi yang luas dan disesuaikan dengan kebutuhan Daerah itu sendiri. Dengan kebijakan tersebut, akan terjadi pemekaran urusan otonomi yang selama ini dilaksanakan oleh Kantor Departemen (Kandep). Namun pada sisi yang lain, penambahan jumlah urusan otonomi tersebut akan juga membengkakan jumlah biaya yang harus dikeluarkan Pemda untuk pembiayaan urusan tersebut.

Dari kondisi tersebut, maka Pemda haruslah berhati-hati dalam menentukan urusan-urusan mana saja yang akan dijadikan ruang lingkup otonominya. Namun bukan berarti juga Pemda dapat melalaikan urusan-urusan yang merupakan pelayanan pokok masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, lingkungan, transportasi dsb. Disamping itu, Pemda juga harus melakukan penentuan pilihan yang paling optimal dalam melaksanakan urusan otonominya yaitu; apakah suatu urusan tersebut sepenuhnya akan dilaksanakan oleh sektor publik (Pemda sendiri), atau diserahkan kepada swasta, atau dilakukan kemitraan

antara Pemda dan swasta. Pilihan tersebut harus dilakukan se-optimal mungkin karena akan mempengaruhi biaya yang harus dikeluarkan oleh Pemda.

Bagi urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh Pemda sendiri, dibuat standard yang ingin dicapai dan dihitung berapa jumlah biaya yang diperlukan sesuai dengan standard yang telah ditentukan tersebut.

V.3. Penataan Keuangan Daerah

Dengan diundangkannya UU 25 tahun 1999, ada beberapa isu penting yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yaitu:

1. Bahwa perimbangan keuangan diatur berdasarkan pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang jelas antar tingkat pemerintahan (point c konsideran). Dari ketentuan tersebut jelas diisyaratkan adanya kejelasan agregat tugas yang dijalankan oleh Pemda baik Propinsi, Kabupaten ataupun Kota. Dikaitkan dengan UU 22/1999 ada tiga prinsip yang dianut oleh Pemda Propinsi yaitu sebagai Desentralisasi, Dokensentrasi dan Tugas Pembantuan. Sedangkan untuk Pemda kabupaten dan Kota ada dua prinsip yaitu Desentralisasi dan tugas pembantuan. Masing-masing prinsip tersebut akan berimplikasi terhadap biaya. Kalau desentralisasi akan melahirkan urusan otonomi yang menjadi tanggung jawab Pemda untuk membiayainya, maka dekonsentrasi akan menjadi tanggung jawab Pusat pembiayaannya serta tugas pembantuan menjadi tanggung jawab instansi yang menugaskan untuk membiayainya.

2. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam rangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pusat dan Daerah secara proporsional, demokratis, adil dan transparant dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah (pasal 1 ayat 1). Ketentuan ini mengisyaratkan bahwa perimbangan keuangan didasarkan atas kebutuhan nyata daerah dan potensi serta kondisi daerah. Kebutuhan nyata daerah akan tercermin dari isi otonomi daerah. Ini berarti daerah harus menentukan secara tegas urusan-urusan mana saja yang akan menjadi isi rumah tangganya. Dan urusan otonomi tersebut haruslah mencerminkan kebutuhan nyata yang dirasakan oleh masyarakat daerah tersebut. Potensi dan kondisi daerah mengisyaratkan bahwa perimbangan keuangan didasarkan atas seberapa besar potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut dan dari potensi ini akan ditentukan berapa proporsi yang menjadi hak daerah dan berapa yang menjadi hak Pusat. Dana perimbangan tersebut yang akan dialokasikan dari APBN kepada Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

3. Sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi (pasal 3) adalah:

   a. Pendapatan Asli Daerah
   b. dana Perimbangan
   c. Pinjaman daerah
   d. lain-lain penerimaan yang sah.

   Ketentuan ini mengindikasikan adanya sumber penerimaan daerah yang baru yaitu dana perimbangan.

4. Dalam pasal 6, pasal 7 dan pasal 8 disebutkan sumber dana perimbangan sbb:

   a. Bagian daerah sebanyak 90% dari penerimaan PBB,
   b. Bagian daerah sebesar 80% dari Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan
   c. Bagian daerah sebesar 80% dari sumber daya alam sektor kehutanan, pertambangan umum, dan perikanan.
   d. Bagian daerah sebesar 15% dari pertambangan minyak bumi (setelah dipotong pajak)
   e. bagian daerah sebesar 30% dari pertambangan gas alam (setelah dipotong pajak)
   f. Dana alokasi umum 25% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN dengan perincian 10% untuk Propinsi dan 90% untuk Kabupaten/Kota.
   g. Dana alokasi khusus untuk membantu membiayai kebutuhan khusus ataupun kebutuhan yang merupakan komitment atau prioritas nasional. Termasuk dalam dana alokasi khusus adalah 40% bagian daerah penghasil dana reboisasi.

   Dari dana perimbangan tersebut terlihat bahwa Daerah akan mempunyai sumber dana yang lebih banyak dibandingkan pada masa sebelum berlakunya UU 25/1999. Namun perlu diingat bahwa bertambahnya sumber penerimaan harus dicermati secara hati-hati karena meningkatnya jumlah urusan otonomi yang harus ditanggung daerah. Kalau dalam era UU 5/1974 daerah sangat ingin menambah urusannya karena penambahan urusan akan menjadikan alasan untuk memekarkan kelembagaan. Pemekaran kelembagaan akan meng-akomodasikan pegawai-pegawai yang belum mempunyai jabatan. Dan semua pembiayaan yang diakibatkan atas pemekaran tersebut menjadi tanggungan Pusat terutama melalui dukungan SDO. Kondisi tersebut memberikan insentif pada Daerah untuk selalu berusaha memekarkan kelembagaannya atas dasar penambahan urusan otonomi. Namun dalam UU 22/1999 dan UU 25/1999 mengisyaratkan bahwa daerah yang harus menanggung semua biaya yang diakibatkan oleh pelaksanaan otonominya.

5. Berkaitan dengan pembiayaan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, maka masing-masing pembiayaannya diatur dalam anggaran tersendiri. Anggaran desentralisasi dalam APBD, Dekonsentrasi dalam anggaran dekonsentrasi dan tugas

pembantuan dalam anggaran tugas pembantuan (pasal 17,18 dan 19).

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

Dari gambaran persoalan diatas dapat ditarik benang merah permasalahan yang berkait dengan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah sebagai berikut:

1. Rendahnya sumber2 keuangan lukratif selama ini (pra UU 25/1999) telah menyebabkan ketergantungan keuangan yang tinggi dari Pemda kepada Pusat. Namun secara empirik terlihat pula bahwa ketergantungan yang tinggi tersebut belum diimbangi dengan diskresi yang tinggi oleh daerah dalam memanfaatkan subsidi tersebut. Sebagian besar subsidi yang diperoleh daerah lebih bersifat specifik baik untuk menunjang kegiatan pembangunan (dalam bentuk Inpres) maupun untuk menunjang pengeluaran rutin (dalam bentuk Subsidi Daerah Otonom/SDO). Hanya Inpres Dati I dan Dati II yang relatif bersifat umum (block grant) dan itupun tidak terlepas dari berbagai arahan yang diberikan Pusat.

2. Perimbangan Keuangan Daerah tidak akan efektip dan efisien sepanjang belum diupayakan adanya reaktualisasi otonomi daerah dan pembuatan standard-standard pembiayaan untuk pelaksanaan urusan-urusan otonomi tersebut. Ini berarti perlu juga dikaji ulang terhadap prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang selama ini didasarkan atas prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam praktek penerapan ketiga prinsip tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah menyebabkan kaburnya kebutuhan pembiayaan Pemda.

3. Bahwa secara empirik sistem perimbangan keuangan selama ini lebih bertumpu pada sistem subsidi. Sumber-sumber keuangan lukratif dikuasai oleh Pusat dengan argumen pentingnya equalisasi pembangunan melalui mekanisme grant dalam bentuk berbagai paket Inpres. Lemahnya diskresi Pemda dalam scheme ini telah menyebabkan terjadi ketergantungan yang tinggi dari Pemda baik dalam alokasi maupun pemanfaatan dari berbagai paket Inpres tersebut.

4. Secara empirik, pendekatan perimbangan keuangan yang lebih memberikan dominasi Pusat untuk menguasai sumber-sumber keuangan lukratif telah mengakibatkan terjadinya bias of allocation dengan memberikan akses pendanaan yang lebih besar

kepada Departemen-Departemen Pusat dengan Kanwil serta Kandepnya di Daerah untuk melakukan pembangunan. Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya kecenderungan menguatnya pendekatan pembangunan Sektoral dibandingkan pembangunan dengan pendekatan Regional. Pendekatan pembangunan dewasa ini lebih memberikan kewenangan kepada unit-unit sektoral (aparat dekonsentrasi) dibandingkan kepada Pemerintah Daerah (aparat desentralisasi). Potensi kedekatan Pemda dengan masyarakat kurang termanfaatkan. Pendekatan tersebut jelas kurang kondusif terhadap proses akauntabilitas dan pendidikan politik masyarakat.

5. Dalam era reformasi, perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang lebih bertumpu pada sistem grant akan kurang kondusif untuk memberdayakan kemandirian Pemda karena Pemda menjadi kurang kreatif dan inovatif yang justru kemampuan tersebut sangat dibutuhkan dalam menghadapi globalisasi yang bercirikan kemampuan untuk menggali keunggulan komparatif dan kompetitif. Untuk itu maka pemberian sumber-sumber keuangan lukratif kepada Pemda akan kondusif untuk meningkatkan tanggung jawab Pemda, mencegah terjadinya patronasi politik oleh elite penguasa, dan mencegah terjadinya gejolak separatisme terutama dari daerah-daerah penghasil devisa yang besar namun selama ini kurang mendapatkan bagian yang adil dari apa yang telah mereka sumbangkan pada negara kesatuan Republik Indonesia.

6. Dengan keluarnya UU 22/1999 dan UU 25/1999 telah menyebabkan terjadinya paradigm shift dari praktek-praktek yang bernuansa ketergantungan yang diciptakan oleh UU 5/1974 menuju kearah diskresi yang tinggi karena terjadinya penguatan otonomi daerah. Namun daerah juga tidak bisa sembarangan untuk meng-copy praktek-praktek kebiasaan lama yang selama ini tumbuh subur sebagai akibat dari sentralisasi dan ketergantungan tersebut. Daerah dituntut untuk bersikap inovatip, kreatif dan mengutamakan akauntabilitas dalam menyelenggarakan otonominya.

VI. PENATAAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

VI.1. Tataran Teoritis dan Empirik

Argumen dari pentingnya unsur perwakilan dalam pemerintah daerah adalah dari kenyataan bahwa rakyat selaku tax payer memerlukan akses kepada pemerintah sebagai pengelola dari pajak yang dibayar oleh rakyat (no tax without representation).

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

memberikan akauntabilitasnya kepada masyarakat sebagai warga yang dilayaninya.

Persoalan mendasar dalam perwakilan tersebut adalah sejauhmana aspirasi masyarakat telah terakulasikan dalam program-program pelayanan dan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Untuk itu perlu adanya akses dari masyarakat terhadap lembaga perwakilan untuk menciptakan intensitas hubungan yang efektip antara rakyat dengan wakil-wakilnya di tingkat lokal.

Untuk menciptakan intensitas hubungan antara rakyat dan wakilnya diperlukan adanya partisipasi masyarakat. Leemans (1972:41-42) menyatakan bahwa pada dasarnya ada dua macam partisipasi masyarakat. Pertama adalah partisipasi politik dimana masyarakat berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik mengenai masalah-masalah daerah melalui wakil-wakil mereka di dewan perwakilan. Kedua adalah partisipasi dalam kegiatan pembangunan. Kedua jenis partisipasi tersebut tidak dapat dipisahkan karena melibatkan mereka dalam pembangunan berarti melibatkan mereka juga dalam pengambilan keputusan yang menyangkut pembangunan tersebut.

Berbagai permasalahan telah timbul dalam aspek perwakilan yaitu:

1. Lemahnya posisi DPRD dalam hubungannya dengan Kepala daerah. Bentukan Pemda yang sebelum UU 22/1999 terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD (Pasal 13 UU 5/1974) telah menyebabkan lemahnya bargaining position dari DPRD untuk melalukan fungsi check and balance terhadap Kepala Daerah. Kondisi tersebut diperparah lagi dengan tidak adanya kewajiban dari Kepala Daerah untuk mempertanggung jawabkan pelaksanaan pemerintahan daerah kepada DPRD namun hanya memberikan keterangan pertanggung jawaban saja.

2. Tidak jelasnya akauntabilitas anggota DPRD terhadap masyarakat yang diwakilinya. Ini merupakan konsekwensi logis dari diterapkannya sistem proporsional dalam Pemilu. Rakyat tidak tahu harus kepada siapa menyampaikan tuntutan dan dukungannya (demands and supports). Kaburnya hubungan antara anggota dewan dengan konstituensi-nya menyebabkan lemahnya akauntabilitas anggota dewan secara individual. Tanggung jawab akan lebih bersifat kolektip. Adanya mekanisme recall dan litsus akan menyebabkan makin berorientasinya anggota Dewan kepada pihak eksekutip dibandingkan kepada rakyat pemilih.

3. Terjadinya alineasi DPRD dari kegiatan administrasi pemerintahan daerah sehari-hari. Salah satu penyebab rendahnya peran DPRD dalam menggunakan hak-haknya adalah karena kurangnya pengetahuan mereka terhadap day-to day administration yang dilakukan oleh birokrasi Pemda. Tidak adanya direct commanding authority dari DPRD terhadap birokrasi Pemda menyebabkan mereka kurang tahu kondisi aktual administrasi pemerintahan daerah. Rendahnya pressure dari

masyarakat terhadap kinerja mereka akan lebih mengurangi kepekaaan anggota dewan terhadap efektifitas jalannya pemerintahan daerah. DPRD dalam kondisi tersebut akan lebih merupakan partner bagi eksekutip dibanding sebagai unsur pengimbang bagi pengaruh eksekutip. Mengedepannya pengaruh musyawarah dibandingkan oposisi telah menyebabkan banyaknya nuansa kompromistis yang dilakukan oleh DPRD sebagai bagian integral dari bentukan Pemerintah Daerah.

VI.2. Penataan DPRD

1. Peningkatan Hubungan DPRD dengan Masyarakat

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

2. Meningkatkan Peranan DPRD dalam Proses Pemerintahan Daerah

Untuk meningkatkan peran DPRD dalam proses pemerintahan daerah, maka diperlukan menambah intensitas keterlibatan mereka dalam menjalankan mesin pemerintahan daerah. DPRD harus lebih aktip terlibat dalam pembuatan kebijakan dan pengawasan pelaksanaan kebijakan daerah. Untuk itu maka Kepala Daerah yang memimpin birokrasi daerah sudah seyogyanya memberikan pertanggung jawabannya kepada DPRD. DPRD adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat. Untuk itu maka dalam menjalankan kebijakan-kebiajakn daerah yang berakibat kepada masyarakat, pihak eksekutip bertanggung jawab kepada masyarakat melalui DPRD sebagaimana diisyaratkan dalam UU 22/1999.

3. Menjadikan Wakil Rakyat yang Membela Kepentingan Rakyat

Anggota DPRD seharusnya berperan menyalurkan aspirasi rakyat, menegosiasikannya dalam lembaga legislatip untuk kemudian sedapat mungkin dituangkan dalam bentuk kebijakan daerah. Untuk itu peran partai politik adalah sebagai wadah bagi anggota dewan untuk memperjuangkan kepentingan rakyat dalam konstituensinya. Agar aspirasi rakyat lebih diutamakan, maka anggota dewan harus terbebas dari mekanisme recall. Adanya mekanisme recall tersebut akan membentuk loyalitas anggota lebih besar ke partai induknya

dibandingkan kepada rakyat yang diwakilinya. Demikian juga dengan mekanisme Litsus, hendaknya ditiadakan saja. Bahwa seseorang tidak bisa mencalonkan diri lebih disebabkan oleh karena yang bersangkutan melanggar hukum positip yang berlaku di Indonesia dan hal ini dibuktikan dengan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang pasti.

4. Pembentukan Networking

Dengan makin berperannya DPRD dalam menentukan pemilihan Kepala daerah dan pemberhentiannya, maka dalam diri DPRD dituntut adanya kompetensi untuk menjalankan kewenangan tersebut secara efektip. Adalah tidak mungkin untuk membentuk kompetensi dalam waktu yang singkat mengingat secara empirik kemampuan akademis dari anggota DPRD masih dibawah dari golongan birokrat. Kelemahan tersebut ditambah lagi dengan tidak adanya direct commanding authority dari DPRD terhadap birokrasi daerah. Adalah akan sulit bagi DPRD untuk menilai secara profesional kinerja Kepala daerah dan birokrasi daerah apabila mengandalkan kemampuan mereka sendiri. Untuk itulah maka diperlukan kemampuan mereka untuk menciptakan networking dengan lembaga-lembaga profesional seperti perguruan tinggi ataupun asosiasi-asosiasi profesional untuk membantu DPRD dalam merumuskan visi, misi dan kebijakan strategis Daerah untuk menciptakan mekanisme check and balance yang efektip dengan pihak eksekutip. Dengan demikian dominasi pengajuan rancangan Perda yang selama ini selalu datangnya dari eksekutip akan dapat diimbangi oleh pihak legislatip.

VII. PENATAAN MANAJEMEN URUSAN PEMDA

VII.1. Tataran Teoritis dan Empirik

Argumen penataan manajemen urusan otonomi erat kaitannya dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peran Pemda. Penataan manajemen urusan akan mempengaruhi kemampuan Pemda dalam mengelola pembangunan daerah dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat. Pembangunan adalah upaya menciptakan perubahan dan pertumbuhan yang bersifat multi-dimensional. Selama ini kecenderungan yang terjadi adalah pembangunan yang lebih bernuansa cetak biru (blue-print approach) dan dengan pendekatan Sektoral yang lebih kuat dibandingkan Regional (Daerah) . Ternyata pembangunan berpendekatan cetak biru dan Sektoral telah menciptakan berbagai ketimpangan diantaranya;

1. Ketimpangan antar sektor-sektor pembangunan
2. Ketimpangan antara Kota dengan Desa
3. Ketimpangan regional
4. Ketimpangan dalam distribusi pendapatan

Dengan makin berkembangnya kesadaran terhadap pembangunan yang bercirikan "growth and equity" dan juga tumbuhnya kebutuhan untuk menciptakan "sustainable development" serta penciptaan "Good Governance" mengisyaratkan perlunya partisipasi pembangunan dari masyarakat. Untuk itu maka peran Pemda dalam memeratakan pembangunan dan menciptakan sustainabilitas pembangunan menjadi sangat signifikan.

Pemberdayaan Pemda dalam pembangunan mengisyaratkan adanya kebutuhan untuk memberikan diskresi yang lebih besar kepada Pemda untuk melakukan advokasi pembangunan yang bersifat partisipatif. Pendekatan "bottom up" memerlukan adanya peran yang intensif dari Pemda untuk memberdayakan masyarakat agar aspirasi mereka terartikulasikan dalam manajemen pembangunan.

Dalam format pembangunan berpendekatan cetak biru Pusat memposisikan diri sebagai penentu arah pembangunan dan mekanisme manajemen pembangunan, sedangkan Daerah lebih bersifat sebagai pelaksana dari arahan2 yang telah ditentukan Pusat. Pendekatan ini telah menciptakan ketergantungan yang sangat tinggi dari Daerah ke Pusat. Akibatnya Daerah kehilangan inisiatip, kreatifitas dan daya inovasi karena setiap saat akan selalu berorientasi ke Pusat. Akibatnya Pusat sangat disibukkan untuk mengurus Daerah dan Daerah selalu menunggu juknis dan juklak dari Pusat. Hasil dari pendekatan ini adalah bahwa prioritas Pusat yang belum tentu menjawab permasalahan Daerah, dan pemborosan dana pembangunan yang sudah sangat langka.

Paradigma pembangunan yang mengandalkan uniformitas selama ini telah menunjukkan hasil yang kurang optimal. Untuk itu perlu pemberdayaan Daerah untuk melakukan Administrasi Pembangunan sendiri dengan peran Pusat lebih pada fasilitating dan pengawasan.

Daerah harus diberikan kewenangan penuh untuk mengembangkan potensinya dan mengembangkan strategi pembangunan sesuai dengan karakter, kebutuhan dan permasalahan spesifik Daerah yang bersangkutan. Melalui penguatan pada DPRD, masyarakat, dan mass media daerah, maka mekanisme pengawasan akan berjalan sendiri. Sukses tidaknya Pemda dalam melalukan pembangunan di wilayahnya akan dinilai oleh masyarakat yang terkena dampak langsung dari pembangunan tersebut.

Salah satu implikasi dari otonomi yang luas adalah bervariasinya otonomi antara daerah yang satu dengan lainnya. paradigma penyeragaman pembangunan menjadi obselete dan Daerah akan dituntut untuk mampu mengembangkan visi dan misi sesuai dengan isi otonomi daerah yang berkait dengan karakter dari daerah itu sendiri. Kekuatan Pemda dalam mengelola otonominya akan terletak pada kemampuannya untuk mengembangkan visi dari Daerah-nya tersebut yang berkait dengan pengembangan potensi yang dimiliki Daerah tersebut.

Kemampuan Pemda terutama Kepala daerah dan DPRD dalam meyakinkan

warganya tentang visi yang ingin dikembangkan akan menjadi batu ujian bagi para pimpinan Daerah tersebut sejauhmana mereka mampu mengisi dan meng-operasionalkan visi dan misi yang telah ditetapkan tersebut. Keberasilan mereka untuk memajukan daerahnya akan menjadi legitimasi bagi mereka untuk melanjutkan kepemimpinan di Daerah tersebut.

Dimensi lainnya dari manajemen urusan adalah adanya pelayanan masyarakat (public services) yang berkaitan dengan urusan tersebut. Disini terkandung urgensi manajemen yang memberikan "better value for money" yang berarti sejauhmana pemerintah daerah mampu melaksanakan pelayanan dan pembangunan secara ekonomis, efektip dan efisien.

Tuntutan akan peningkatan pelayanan Pemda adalah sejalan dengan tuntutan globalisasi. Globalisasi ditandai dengan perubahan yang sangat cepat yang dipicu oleh perkembangan teknologi komunikasi dan transportasi yang sangat intens. Akibatnya kebutuhan masyarakat juga menjadi sangat beragam baik dari segi variasi maupun kualitas pelayanan yang dituntut. Pemerintah Daerah dituntut untuk mampu mengantisipasi perubahan akan pelayanan tersebut.

Disamping itu muncul juga tuntutan yang semakin intens agar masyarakat dilibatkan dalam penentuan standard kualitas dan kuantitas pelayanan. Masyarakat sebagai customer dan sekaligus citizen makin mempunyai pengaruh dalam menentukan jenis dan kualitas pelayanan yang diinginkan. Masyarakat menjadi lebih terlibat dalam menentukan jenis pelayanan apa yang dibutuhkan, kapan dibutuhkan, bagaimana penyediaan pelayanan tersebut dan siapa yang menyediakannya. Ini berbeda dengan cara2 tradisional yang memberikan pelayanan secara seragam dan diberikan oleh sektor publik. Tuntutan yang berkembang adalah tuntutan untuk menciptakan pelayanan yang kompetitif baik dari segi kualitas maupun biaya. Untuk itu diperlukan kompetisi terbuka untuk swasta maupun publik untuk menyediakan pelayanan tersebut secara kompetitif.

Pelayanan masyarakat sangat erat sekali kaitannya dengan esensi dari eksistensi Pemda. Gelombang pemikiran ini yang memberikan inspirasi pada peningkatan fokus pemerintah daerah pada orientasi pelayanan masyarakat. Dari sini timbul esensi Pemda sbb:

a. Keberadaan Pemda adalah untuk memberikan pelayanan pada masyarakat.
b. Kemampuan Pemda diukur dari kemampuannya memberikan pelayanan berkualitas dalam batas2 resources yang tersedia.
c. Pelayanan baru bernilai apabila sesuai dengan harapan dari masyarakat.
d. Pemda mampu untuk memberikan tuntutan pelayanan yang semakin meningkat dari masyarakat.
e. Pelayanan berkualitas menuntut kedekatan dengan masyarakat selaku konsumen.

Ada beberapa inisiatip yang dapat dilakukan Pemda untuk meningkatkan hubungannya dengan masyarakat diantaranya yaitu:

a. Melakukan survey mengukur tingkat kepuasan konsumen
b. Meningkatkan daya jangkau pelayanan
c. Melakukan publikasi dan informasi yang lebih intensif.
d. Membentuk user group dari pelayanan yang disediakan Pemda
e. Mengarahkan semua resources Pemda untuk menciptakan iklim memprioritaskan pelayanan.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan Pemda maka salah satu kuncinya yaitu membangun kualitas internal organisasi dengan mengembangkan **Quality Assurance (QA)** dan **Total Quality Management (TQM)**. Cara ini diharapkan menciptakan prospek peningkatan kepuasan konsumen, mengurangi kesalahan2, dan penciptaan sistem dan prosedur yang optimal dalam penyampaian pelayanan masyarakat. Baik QA dan TQM berkaitan dengan peningkatan Quality Control (QC) suatu pendekatan yang umum dipakai dalam usaha meningkatkan kualitas manajemen.

Dalam realitas pemberian pelayanan oleh Pemda kepada masyarakat mengalami berbagai kendala yang pada gilirannya akan mengurangi efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas dari Pemda dalam pengadaan pelayanan tersebut. Adapun permasalahan dan hal-hal yang dipertimbangkan dalam pengadaan pelayanan tersebut adalah sbb:

1. Masalah Akuntabilitas Pelayanan

Selama Orde Baru dalam aspek pelayanan terasa adanya kelemahan dalam hal akuntabilitas dari Pemda kepada masyarakat dalam menyediakan pelayanan tersebut. Indikator yang paling jelas adalah jauhnya kualitas pelayanan dari standard yang umum dan berlaku universal yaitu pelayanan yang **faster, better and cheaper**. Secara empirik terasa pelayanan secara umumnya masih lamban dan terlalu birokratis, kurang responsif karena aparat masih memposisikan diri sebagai patron dan masyarakat hanya sebagai client dan bukan citizen. Dari aspek biaya seringkali ditemui bahwa biaya yang senyatanya dikeluarkan masyarakat untuk memperoleh suatu layanan tertentu jauh melampaui biaya yang seharusnya menurut penetapan dalam Perda.

Tindakan2 yang dapat dilakukan untuk meningkatkan akuntabilitas Pemda dalam pelayanan adalah sbb:

* Mewajibkan Pemda membuat laporan tahunan mengenai pelaksanaan pelayanan umum
* Melakukan temu wicara dengan masyarakat dan mass media
* Adanya pejabat yang diberi tugas dan bebas dari pengaruh birokrasi untuk melakukan penilaian pelayanan.
* Menciptakan keterkaitan antara kewajiban pembayar pajak dengan pelayanan pemda (Stewart, 1989)

Dalam pelayanan maka peranan masyarakat sebagai customer sangat penting dalam menentukan jenis pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Oleh karena itu maka survey tentang need assessment sangat penting untuk dilakukan untuk mendeteksi kebutuhan masyarakat akan sesuatu pelayanan serta standard kualitas dari pelayanan tersebut (Benchmark).

2. Masalah Pilihan Penyedia Pelayanan (Choices)

Adanya hak dan kemampuan dari masyarakat untuk ikut menentukan (melalui DPRD), apakah pelayanan tersebut tetap diberikan oleh Pemda atau dialihkan kepada pihak lainnya (swasta, partnership dsb). Masalah pilihan ini berkaitan dengan munculnya beberapa pertanyaan yaitu:

*> Bagaimana Pemda dapat memberikan pelayanan yang sebaik2nya.
*> Bagaimana dan oleh siapa sebaiknya pelayanan tersebut diberikan.

Dengan adanya peralihan pemberian services kepada pihak diluar Pemda akan berakibat adanya redundance pada pegawai yang tadinya mengerjakan pelayanan tersebut. Untuk itu maka pengaturan kepegawaian mungkin perlu direvisi seperti melalui kontrak kerja, mekanisme hire dan fire dsb.

3. Pengadaan Pelayanan yang Kompetitip (Competition for Customer - Value for Money)

Adanya kemungkinan menciptakan competitiveness dalam hal penyediaan pelayanan yang dulunya merupakan domain dari Pemda sehingga terjadi kompetisi pasar yang sehat. Hal ini dapat dilakukan dengan mengundang unsur swasta, LSM/NGOs atau lembaga semi pemerintah untuk ikut bersaing dalam pengadaan pelayanan tersebut. Contoh; pembangunan gedung SD oleh LKMD, perumahan dsb.

4. Desentralisasi Manajemen

Tidak efektip dan efisiennya pengurusan pelayanan dari pusat telah menuntut perlu diadakannya desentralisasi manajemen dalam pelayanan masyarakat oleh manajer2 pelaksana (cost centre). Manajemen cost centre hendaknya mempunyai kebebasan bertindak sepanjang kerangka kebijaksanaan, alokasi budget dan tujuan yang telah ditentukan, Langkah2 yang perlu diperhatikan adalah:

a> Adanya penentuan tujuan strategis dan target2 tindakan yang spesifik.
b> Penentuan yang jelas mengenai pembagian tugas, dan diskresi antar hirarkhi manajer, jalur pertanggung jawaban dan akauntabilitas.

c> Penentuan standard kinerja, penilaian staff, dan sistem monitoring.
d> Adanya management information system.

5. Kualitas Pelayanan

Salah satu tujuan manajemen pelayanan adalah memberikan pelayanan yang berkualitas dengan mempertimbangkan 3 E's (Economy, Efficiency, dan Effectiveness). Economy berarti mengurangi atau meminimalkan pengeluaran total dari Pemda atau suatu pelayanan umum. Efficiency berkaitan dengan hubungan antara input dengan output. Effectiveness berkaitan dengan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Beberapa hal yang perlu dipertimbangkan adalah:

a> Dilaksanakannya pelayanan yang kompetitip dengan standard pelayanan yang jelas
b> Pemakaian konsep2 modern dalam pengelolaan pelayanan Pemda seperti; quality circle, quality control, total quality management dsb.
c> Orientasi kepada masyarakat sebagai konsumen dan citizen (people as consumers and also citizen).

6. Tantangan Bagi Manajemen Pelayanan.

a> Adanya kedekatan dengan masyarakat selaku konsumen dan citizen
b> Kemauan mendengarkan aspirasi masyarakat
c> Adanya access bagi masyarakat atas pelayanan Pemda
d> Kemauan menerima pandangan, saran, dan keluhan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan Pemda
e> Adanya hak dari masyarakat untuk mengetahui segala sesuatu yang berkaitan dengan pelayanan.
f> Adanya kualitas yang baik dari pelayanan
g> Masyarakatlah yang menentukan derajat kualitas pelayanan yang telah diberikan Pemda.

7. Masyarakat sebagai Citizen (warga negara)

Masyarakat tidak hanya sebagai konsumen dari Pemda tapi juga sebagai warganegara (citizen). Pemda mendapatkan legitimasi politik dari masyarakat selaku pemilih (voters), dan untuk itu Pemda harus akauntabel terhadap warganya. Citizen mempunyai hak secara aktip berpartisipasi dalam urusan2 pemda diantaranya adalah:

a> Mengetahui kebijakan dan keputusan yang dibuat Pemda
b> Mengetahui alasan2 yang melatar belakangi kebijakan tsb
c> Dapat ikut aktip terlibat dalam diskusi mengenai isu2 yang dibicakan Pemda

d> Berhak didengar pendapat dan kepentingannya dalam pembahasan isu2 tsb
e> Dilibatkan dalam kegiatan pemerintahan yang berkaitan dengan kepentingan mereka
f> Mengevaluasi hasil kerja dari Pemda

Agar penyediaan pelayanan yang dilakukan oleh Pemda dapat berjalan secara efektip, efisien dan akauntabel, maka perlu diadakan identifikasi dari kinerja pelayanan selama ini dan kemudian dicarikan alternatif solusi untuk peningkatan kinerja pelayanan tersebut. Berikut ini ada beberapa masalah yang umum terjadi berkaitan dengan rendahnya kinerja pelayanan sebagai berikut (Stewart, 1989):

a. Kurang adanya arahan dan tujuan yang jelas secara menyeluruh
b. kurangnya akauntabilitas
c. Kurangnya kesediaan menerima tanggung jawab
d. Kurangnya tindakan nyata; terlalu banyak pertimbangan, rapat, yang mengakibatkan tertundanya tindakan.
e. Kerancuan dalam peran dan tanggung jawab
f. Kurang responsif terhadap masyarakat konsumen dan juga citizen
g. Kurangnya mekanisme pasar untuk mengalokasikan resources
h. Kurangnya motivasi
i. Peraturan dan pengawasan yang berlebihan
j. kurangnya insentif
k. Kurangnya informasi baik secara keseluruhan maupun partial sehingga sering kurang diketahui siapa melakukan apa, dengan biaya berapa dan bagaimana hasilnya. Hal ini akan menyulitkan dalam pembuatan keputusan dan mengakibatkan juga akauntabilitas yang rendah atau mungkin tidak ada sama sekali.
l. Kurang mampu mengkalkulasi hasil/output secara ekplisit
m. Kurangnya integrasi dan kordinasi yang menyebabkan rendahnya tingkat kinerja

Menghadapi permasalahan yang berkaitan dengan rendahnya kinerja tersebut, berikut ini ada beberapa upaya yang perlu dipertimbangkan untuk meningkatkan kinerja pelayanan yang dilakukan oleh Pemda sebagai berikut:

a. Adanya perencanaan dan kontrol yang jelas, dikomunikasikan secara jelas keseluruh organisasi, dengan rantai komando yang jelas, dan spesifikasi pertanggung jawaban dan akauntabilitas yang jelas.
b. Adanya pengaturan secara rinci mengenai rencana, anggaran, tujuan, target, dan standard kinerja.
c. Profesionalisme dan kompetensi tehnis
d. Mekanisme pasar untuk menciptakan better value for money
e. Mekanisme SDM; melalui pengembangan staf, pengembangan team-work, peningkatan motivasi untuk meningkatkan kinerja individu maupun kelompok.
f. Menciptakan kebijaksanaan corporate, tujuan dan garis2 besarnya.

h. Secara teratur dan sistematik mengadakan evaluasi terhadap kinerja dari keseluruhan pelayanan.
i. Adanya prosedur yang jelas untuk memonitor dan menilai kinerja individu dikaitkan dengan kinerja organisasi secara keseluruhan.
j. Adanya sistem yang mengaitkan antara kinerja dengan penghasilan untuk menghargai individu yang berprestasi.

Dari tataran teoritik dan empirik diatas terlihat bahwa ada dua tuntutan pokok yang harus dilakukan oleh Pemda dalam upaya meningkatkan pelayanan kepada masyarakat yaitu keseimbangan untuk bersifat inward looking (berorientasi pada penataan kedalam organisasi) dan outward looking (berorientasi keluar kepada masyarakat penerima pelayanan).

Dalam pendekatan yang inward looking, perhatian lebih difokuskan pada bagaimana meningkatkan efisiensi dan prosedur internal. Mekanisme penentuan tujuan dan sistem monitoring serta evaluasi akan lebih bersifat internal. Sedangkan pendekatan outward looking, akan lebih menekankan pada efektifitas pelayan mereka kepada masyarakat, dan mekanisme penentuan tujuan, monitoring dan evaluasi akan lebih banyak melibatkan masyarakat.

VII.2. Rencana Tindak Penataan Pelayanan Pemda

Berdasarkan tataran empirik dan teoritis diatas, maka ada beberapa agenda reformasi yang harus dilakukan dalam upaya meningkatkan pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh Pemda, yaitu:

1. Identifikasi dan Standarisasi Pelayanan Pemda

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

Langkah berikutnya adalah penentuan standard pelayanan baik yang bersifat kualitatip maupun kuantitatip. Standard inilah yang nantnya akan menjadi **benchmarks** untuk mengukur kinerja pelayanan yang disediakan.

2. Peningkatan Kinerja Pelayanan oleh Pemda

Peningkatan kinerja dilakukan dengan memperbandingkan antara realitas pelaksanaan yang telah dicapai sekarang dengan standard yang telah ditetapkan. Apabila terjadi deviasi negatip, maka berarti standard belum tercapai dan diperlukan adanya peningkatan kinerja lebih lanjut. Salah satu upaya peningkatan kinerja tersebut

adalah denagn upaya penyediaan pelayanan satu atap (terpadu) yang sekarang ini telah mulai banyak diterapkan oleh Pemda di beberapa tempat.

3. Peningkatan Akauntabilitas Pemda dalam Pelayanan

Pemda harus mampu menyediakan pelayanan dengan prinsip better, cheaper and faster. Untuk itu diperlukan adanya perubahan sikap dan tingkah laku dari aparat Pemda yang bertugas melayani masyarakat untuk memperlakukan masyarakat tidak hanya sebagai customer tapi juga citizen. Termasuk dalam upaya ini adalah adanya pemerataan bagi seluruh lapisan masyarakat, tanpa melihat status sosialnya, untuk mendapatkan akses pelayanan dari Pemda.

4. Peningkatan Sistem Monitoring dan Evaluasi Pelayanan

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

VIII. KESIMPULAN

Dari tataran teoritis dan empirik, maka sedikitnya ada 6 dimensi pokok yang membentuk pemerintah daerah yaitu; urusan, kelembagaan, personil, keuangan, perwakilan dan manajemen. Keenam variabel tersebut merupakan pilar-pilar utama (soko guru) dari setiap bentuk pemerintahan daerah. Penguatan terhadap keenam dimensi tersebut merupakan prerequisite dalam penguatan pemerintahan daerah. Pendekatan yang bersifat piece-meal tidak akan memecahkan persoalan otonomi secara keseluruhan. Penguatan pada salah satu atau beberapa aspek dan melupakan aspek lainnya tidak akan pernah efektip menuntaskan penguatan (empowering) otonomi daerah secara keseluruhan.

Dari pendekatan sistem, keenam dimensi tersebut lebih merupakan suatu sistem yang terintegrasi yang saling tergantung satu dengan lainnya. Sebagai contoh; kalau hanya aspek urusan, kelembagaan, personil dan keuangan yang ditata dengan melupakan penguatan pada aspek perwakilan, akan menciptakan pemerintah daerah dengan akauntabilitas yang rendah karena lemahnya mekanisme check and balance di tingkat lokal. Absennya mekanisme check and balance akan

menjadi pemantik (trigger) bagi maladministrasi. Ini berarti pemerintah daerah gagal dalam mencapai tujuan politiknya sebagai medium pendidikan politik masyarakat.

Walaupun mungkin aspek distribusi urusan, kelembagaan, personil, keuangan, perwakilan telah ditata, namun manajemennya masih lemah maka output yang dihasilkan adalah adanya pemerintah daerah yang akauntabel namun boros dan tidak efisien dalam menjalankan tugas pokoknya.

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

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

DAFTAR PUSTAKA

Allen,H.JB (1985), **Enhancing Decentralisation for Developemnt**, The Hague:IULA.

Bahl,R (Ed)(1981), **Urban Government Finance; Emerging Trends**, London:Sage

Bowman.M & Hampton.W 1983), **Local Democracies: A Study in Comparative Local Government**, Melbourne: Longman.

Cochrane,G.(1987), **Policies for Strengthening Local Government in Developing Countries**, World Bank.

Davey.K,(1979), **Central-Local Financial Relations**, University of Birmingham.

Devas,N (1986), **Inter-Governmental Financial Relations in Indonesia**, University of Birmingham.

Jackson,K.D and Pey.L.W (1980), **Political Power and Communication in Indonesia**, University of California Press.

Leemans,AF (1970), **Changing Patterns of Local Government**, The Hague:IULA

Loughlin,M (1986), **Local Government in the Modern State**, London: Sweet and Maxwell.

Maddick.H (1983), **Democracy, Decentralisation, and Development**, Bombay: Asian Publishing House.

MacAndrew,C (1986), **Central Government and Local Government in Indonesia**, Oxford University Press.

Mawhood.P (Ed) (1983), **Local Government in the Third World**, Chichester: John Wiley and Sons.

Rondinelli, Nellis, and Cheema.(1984), **Decentralisation in Developing Countries**, World Bank.

Smith.BC (1985), **Decentralisation**, London: George Allen and Unwin.

Syafrudin,Ateng,(1986), **Pengaturan Kordinasi Pemerintahan di Daerah**, Bandung: Tarsito.

UIMDS (1988), **Urban Institutional and Manpower Development Study**, Jakarta: PT Hasfarm Dian Konsultan and DHV Consulting Engineers.

United Nations,(1966), **Local Government Personnel System**, New York.