



KINERJA PEMERINTAH DAN PEMBANGUNAN DAERAH

BAB I

Landasan Kultur Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik, pada hakikatnya adalah proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipatif, *rule of law*, kesetaraan, efektifitas serta efisiensi. Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan demikian merupakan landasan bagi penerapan kebijakan yang demokratis di era globalisasi, yang ditandai dengan menguatnya kontrol dari masyarakat terhadap kinerja pelayanan publik. Tanpa menafikkan aspek struktural, dalam konteks Indonesia, aspek kultural tampaknya masih memainkan peran yang cukup signifikan dalam menentukan kadar kinerja birokrasi pemerintah. Hal ini disinyalir menjadi penyebab belum maksimalnya penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Semenjak lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tahun 1945. Otonomi Daerah telah menjawai ketatanegaraan Indonesia (pasal 18 UUD 1945). Bukti realitasnya beberapa UU tentang Pemerintahan Daerah berotonomi telah diterbitkan, menyusul dan berorientasi kepada perkembangan sosial politik yang terjadi di wilayah dan daerah-daerah di Indonesia dalam kurun waktu 5 (lima) dekade, yang terdiri dari:

- UU Nomor 1 Tahun 1945, tentang Komite Nasional Daerah
- UU Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 1 Tahun 1957, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

- UU Nomor 18 Tahun 1965, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
- Tap MPRS Nomor XXI Tahun 1966, tentang Pemberian Otonomi seluas-luasnya Kepada Daerah, (tetapi tidak pernah ditindak lanjuti oleh rezim Orde Baru)
- UU Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
- UU Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah
- UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Otonomi Daerah

Secara etimologi, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri. *Auto* artinya sendiri, *nomos* sama dengan pemerintahan. Sementara dalam bahasa Yunani, istilah otonomi berasal dari kata *autos* artinya sendiri. Sedangkan *nemein* artinya menyerahkan atau memberikan kekuatan mengatur sendiri. Jadi otonomi dimaknai kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus sendiri. Pemerintahan sendiri (*self government, zelfstandingheid*) menunjukkan suatu pengertian keterikatan hubungan dengan satuan pemerintah lain yang lebih besar atau yang mempunyai wewenang menentukan isi dan batas-batas wewenang satuan pemerintahan sendiri yang tingkatannya lebih rendah atau yang menjalankan fungsi khusus tertentu.

Jadi sesungguhnya, Otonomi Daerah adalah upaya pelaksanaan roda Pemerintahan Pusat yang memberikan wewenangnya kepada pemerintah daerah yaitu penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945). Bicara otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari sistem birokrasi pemerintahan di Indonesia. Karena sistem pemerintahan daerah yang menerapkan otonomi bertujuan untuk lebih mengoptimalkan kemandirian dan kemampuan daerah dalam

mengelola daerahnya sendiri. Dalam kerangka otonomi daerah dituntut adanya sistem birokrasi yang kuat dalam menunjang pembangunan daerah.

Birokrasi Indonesia

Dilihat dari sejarah birokrasi di Indonesia, bahwa budaya birokrasi pemerintahan di Indonesia terbentuk melalui proses sejarah yang panjang. Dimulai masa kerajaan-kerajaan tradisional kemudian dilanjutkan oleh kekuasaan kolonial Belanda yang masuk ke Indonesia pada abad ke-17 sampai kedudukan Jepang, masa revolusi kemerdekaan hingga sekarang. Proses sejarah yang panjang telah banyak menunjukkan bukti bahwa birokrasi Indonesia jauh dari gambaran ideal yang diharapkan oleh rakyat Indonesia. Merujuk pada birokrasi ala *Max Weber* atau yang lebih dikenal dengan Birokrasi Weberian yang mencetuskan bahwa adanya pembagian pekerjaan dari setiap orang dipecah-pecah sampai ke pekerjaan yang sederhana, rutin dan ditetapkan dengan jelas. Dan hirarkhi kewenangan yang jelas. Sebuah struktur multi tingkat yang formal dengan posisi hirarkhi atau jembatan yang memastikan bahwa setiap jabatan yang lebih rendah di bawah supervisi dan kontrol dari yang lebih tinggi.

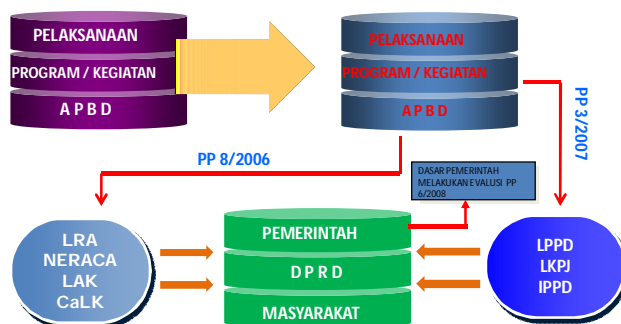
Formalitas yang tinggi, ketergantungan kepada peraturan dan prosedur formal untuk memastikan adanya keseragaman dan untuk mengatur perilaku pemegang pekerjaan. Lalu, bersifat tidak pribadi (*impersonal*), pengambilan keputusan penempatan pegawai didasarkan kemampuan, para pegawai diharapkan mengejar karir, dan kehidupan organisasi dipisahkan jelas dari kehidupan pribadi.

Model birokrasi lainnya yakni *Parkinson*. Birokrasi dengan tujuan memperbesar kuantitatif (jumlah) birokrasi. Ini dilakukan dengan cara mengembangkan jumlah anggota birokrasi untuk meningkatkan kapabilitasnya sebagai alat pembangunan. Disatu sisi dibutuhkan untuk mengakomodasi perkembangan masyarakat yang semakin maju, disisi lain parkinsonian dibutuhkan untuk mengatasi persoalan pembangunan yang semakin bertumpuk. Sedangkan birokrasi *Jacksonian* yang dicetuskan seorang Jenderal militer dan seorang negarawan terkenal dan mantan Presiden AS ke-7 (1824-1932), *Andrew Jackson*. *Jacksonian* menjadikan birokrasi

sebagai akumulasi kekuasaan negara dan menyingkirkan masyarakat diluar birokrasi dari ruang politik dan pemerintahan. Sedangkan birokrasi *Orwellian* adalah birokrasi yang menempatkan birokrasi sebagai alat perpanjangan tangan negara dalam menjalankan kontrol terhadap masyarakat. Dalam model ini, ruang gerak masyarakat dibatasi dan dikontrol oleh birokrasi. Dalam mode ini birokrasi berfungsi sebagai pengawas gerak masyarakat, jadi jauh dari konsep ideal sebagai pelayan masyarakat.

Jika melihat dari hubungan hukum dengan kekuasaan dapat dirumuskan secara singkat dalam slogan “hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman.” Akan tetapi, baik buruknya sesuatu kekuasaan, tergantung dari bagaimana kekuasaan tersebut dipergunakan. Artinya, baik buruknya kekuasaan senantiasa harus diukur dengan kegunaannya untuk mencapai suatu tujuan yang sudah ditentukan atau disadari oleh masyarakat lebih dahulu. Hal ini merupakan suatu yang mutlak bagi kehidupan masyarakat yang tertib dan bahkan bagi setiap bentuk organisasi yang teratur. Dan unsur pemegang kekuasaan merupakan faktor penting dalam hal digunakannya kekuasaan yang dimilikinya itu sesuai dengan kehendak masyarakat.

Gambar: 1
Penyelenggaraan Pemerintah Daerah



Sumber: PUM, Depdagri, 2007

Dari gambar diatas digambarkan bahwa implementasi otonomi daerah oleh penguasa pusat tidak berjalan seperti yang diharapkan. Apalagi tidak didukung sistem birokrasi yang

ideal sehingga memicu faktor politik, ekonomi dan pengaruh-pengaruh lainnya mendorong pentingnya otonomi itu segera dilaksanakan. Hal itu juga dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan. Daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pemerintah Daerah menurut UU No 32 tahun 2004

Secara umum, pemerintahan adalah semua kegiatan lembaga-lembaga atau badan-badan publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara (pemerintah dilihat dari aspek dinamikanya). Pengertian pemerintahan dapat dibedakan dalam pengertian luas dan sempit. Pengertian pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kekuasaan eksekutif, legislative, yudikatif dalam usaha mencapai tujuan negara, sedangkan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan publik yang hanya meliputi kekuasaan eksekutif saja.

Sedangkan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Jadi dengan demikian, pekerja dapat dikoordinasikan oleh pemerintah atasan kepada para bawahan yang menjangkau dari puncak sampai dasar dari seluruh Badan Usaha. Menurut Ibnu Kencana Syafii (1999: 53) organisasi merupakan:

- 1) Wadah atau tempat terselenggaranya administrasi
- 2) Terjadinya berbagai hubungan antar individu maupun kelompok, baik dalam organisasi itu sendiri maupun keluarga
- 3) Terjadinya kerja sama dan pembagian tugas
- 4) Berlangsungnya proses aktivitas berdasarkan kinerja masing-masing.

Pelayanan pemerintahan di tingkat Propinsi merupakan tugas dan fungsi utama kepala daerah propinsi sebagai kepala wilayah dan wakil pemerintah pusat di daerah. Kepala Daerah menerima pelimpahan sebagai kewenangan pemerintahan dari pusat yang mempunyai tugas pelaksanaan kegiatan pemerintahan di daerah propinsi, pemberdayaan masyarakat, pelayanan masyarakat, penyelenggaraan ketentraman dan ketertibaan umum dan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum serta pertanggungjawaban kepada dewan perwakilan rakyat daerah propinsi (DPRD) sebagai lembaga legislatif di daerah. Hal ini berkaitan dengan fungsi dan tugas utama pemerintah secara umum, yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat maka pemerintah akan dapat mewujudkan tujuan Negara yaitu menciptakan kesejahteraan masyarakat. Pelayanan kepada masyarakat tersebut terintegrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Pengertian melayani adalah membantu menyiapkan (mengurus) apa yang diperlukan seseorang. Pelayanan adalah usaha melayani kebutuhan orang lain. Pelayanan pada dasarnya adalah kegiatan yang ditawarkan oleh organisasi atau perorangan kepada konsumen (yang dilayani) yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki. Karakteristik pelayanan adalah sebagai berikut:

- 1) Pelayanan bersifat tidak dapat diraba, pelayanan sangat berlawanan sifatnya dengan barang jadi.
- 2) Pelayanan terdiri dari tindakan nyata dan merupakan pengaruh yang sifatnya tindakan sosial.
- 3) Produksi dan konsumsi dari pelayanan tidak dapat dipisahkan secara nyata, karena pada umumnya kejadiannya bersamaan dan terjadi di tempat yang sama.

Pelayanan umum dalam pemberian jasa baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat, dengan

demikian yang dapat memberikan pelayanan umum kepada masyarakat luas bukan hanya instansi pemerintah melainkan juga pihak swasta. Pelayanan umum yang dijalankan oleh instansi pemerintah bermotif social dan politik, yakni menjalankan tugas pokok serta mencari dukungan suara. Sedangkan pelayanan umum oleh pihak swasta bermotif ekonomi, yakni mencari keuntungan. Menurut Darma Kusuma (2002:6-7), secara umum pola hubungan yang ada dalam setiap organisasi dapat dilihat dalam dua pola hubungan, yakni hubungan yang bersifat internal dan eksternal. Pola hubungan para birokrasi pemerintah, dapat diidentifikasi hubungan internal merupakan pola interaksi yang terjadi antara atasan, sejawat dan bawahan. Pola hubungan internal pada organisasi birokrasi pemerintah sangat diwarnai oleh pola hubungan yang searah dan bersifat top down dari atas, artinya pola hubungan dan interaksi lebih banyak ditentukan dari atas, artinya bawahan menunggu dan melaksanakan sesuai dengan arahan pimpinan.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan tiga asas, antara lain:

- 1) *Eksternalitas*, yaitu penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyenggaraan suatu urusan pemerintahan.
- 2) *Akuntabilitas*, penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran dan jangkauan dampak yang timbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.
- 3) *Efisiensi*, penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.

Dengan demikian untuk menunjang pelaksanaan sistim pemerintahan di daerah dan sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengenai prinsip otonomi, bahwa prinsip otonomi menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab, yang mengandung arti bahwa:

- 1) Prinsip otonomi seluas-luasnya adalah daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua unsur pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang pemerintah daerah.

- 2) Prinsip otonomi nyata, adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.
- 3) Prinsip otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelesaiannya harus benar-benar sejalan dengan sejalan dengan tujuan dan maksud otonomi yang ada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Sebagai pedoman dalam penyelenggaraan otonomi daerah, menurut Krishna Darumurti dan Umbu Rauta, 2000:14), beberapa istilah yang perlu dipahami adalah :

- 1) Sistem otonomi formil

Pengertian otonomi secara formil, tidak ada perbedaan antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan oleh daerah-daerah otonom. Hal ini berarti bahwa apa yang dapat dilakukan oleh Negara (pemerintah pusat) pada prinsipnya dapat pula dilakukan oleh daerah-daerah otonom bila ada pembagian tugas (wewenang dan tanggungjawab), hal ini semata-mata disebabkan pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan praktis, efisiensi tugas pelayanan publik.

- 2) Sistem otonomi riil

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan masyarakat yang terjadi. Hal ini membawa konsekuensi bahwa tugas atau urusan yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah, dengan memperhatikan kemampuan masyarakat daerah untuk mengatur dan mengurusnya sendiri

Aparatur Daerah dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, pemerintah daerah menggunakan asas dan tugas pembantuan, sebagaimana dinyatakan dalam undang-undang pemerintahan daerah Pasal 1 ayat (7), (8), dan (9), antara lain:

Ayat (7) : desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepala daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara kesatuan.

Ayat (8) : dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada instansi vertikal diwilayah tertentu.

Ayat (9) : tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya dalam Pasal 25 yang menyangkut tugas dan wewenang serta kewajiban kepala daerah adalah:

- 1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- 2) Mengajukan rancangan perda
- 3) Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD
- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan.

Oleh karena itu, pemerintah dalam melaksanakan fungsi pelayanannya mempunyai tiga fungsi utama, antara lain:

- 1) Memberikan pelayanan baik pelayanan perorangan maupun pelayanan publik,
- 2) Melakukan pembangunan fasilitas ekonomi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi
- 3) Memberikan perlindungan kepada masyarakat
- 4) Memberikan pelayanan perorangan dengan biaya murah, cepat, berkualitas, profesional dan adil.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 24 ayat (1) dan (2) adalah, bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat 1 untuk propinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota disebut walikota. Ketentuan dalam pasal 24 tersebut telah memberikan ketegasan bahwa yang dimaksud dengan kepala daerah adalah gubernur, bupati, dan walikota sebagai pelaksana penyelenggaraan pemerintah diwilayah otonominya masing-masing. Karena, dalam fungsinya sebagai alat pemerintah daerah, kepala daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif pemerintah daerah baik dalam urusan rumah tangga daerah maupun bidang pembantuan. Oleh karena itu, sebagai pihak yang memimpin pelaksanaan eksekutif daerah, maka ia dikatakan sebagai lembaga eksekutif daerah. Sebagai lembaga eksekutif daerah, kepala daerah memberikan penanggungjawabnya kepada DPRD.

Kepala daerah dalam semua undang-undang tentang pemerintahan daerah membuat peranan kepala daerah sangat strategi, karena kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, sebab pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintah nasional atau Negara. Efektifitas pemerintahan Negara tergantung pada efektifitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Maka, fungsi kepala daerah dalam bidang pemerintahan hanyalah meliputi tiga hal yaitu:

- 1) Pelayanan kepada masyarakat (service)
- 2) Pembuatan pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (regulation)
- 3) Pemberdayaan (empowerment).

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peaturan perundangan. Dalam wujud konkritnya lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan didaerahnya, seperti:

- 1) Untuk daerah propinsi lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah pemerintah propinsi yang dipimpin oleh gubernur sebagai kepala daerah propinsi dan dibantu oleh perangkat pemerintah propinsi.
- 2) Kepala daerah kabupaten adalah lembaga pelaksana daripada kebijakan daerah kabupaten yang dipimpin oleh bupati. Jadi, bupati dan perangkatnya adalah pelaksana peraturan

perundangan dalam lingkup kabupaten (peraturan daerah dan peraturan kepala daerah) serta pelaksana dari pada kebijakan/peraturan daerah yang dibuat bersama dengan DPRD kabupaten maupun melaksanakan semua peraturan perundangan yang baik yang dibuat oleh DPR dan presiden, menteri, dan gubernur.

- 3) Pemerintah kota yang dipimpin oleh walikota bukan bawahan pemerintah propinsi. Pemerintah kota adalah daerah otonom dibawah koordinasi pemerintah propinsi. Walikota dan perangkatnya adalah pelaksana kebijakan daerah kota yang dibuat bersama DPRD kota.

Oleh karena itu kepala daerah disamping sebagai pimpinan pemerintahan juga sebagai penyelenggara pemeritahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, sekaligus adalah pimpinan daerah dan pengayom masyarakat sehingga kepala daerah harus berpikir, bertindak dan bersikap dengan lebih mengutamakan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat umum. Maka dalam menjalankan tugas dan kewajiban pemerintah daerah apabila kepala daerah itu gubernur maka bertanggungjawabnya kepada DPRD propinsi dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, gubernur betanggungjawab kepada presiden. Bupati dan walikota bertanggungjawab kepada DPRD kabupaten/kota dan berkewajiban memberikan laporan kepada presiden melalui menteri dalam negeri dengan tembusan kepada gubernur. Selain itu kepala daerah adalah pejabat negara yang menjalankan tugas-tugas dibidang dekonsentrasi. Kepala daerah bertanggungjawab kepada pemerintah pusat. Sedangkan kepada DPRD, kepala daerah hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban dalam bidang tugas pemerintah. Adapun tugasnya sebagai pejabat negara dalam bidang dekosentrasi meliputi:

- 1) Membina ketentraman dan ketertiban umum
- 2) Melaksanakan usaha-usaha dalam pembinaan ideologi Negara dan politik dalam negeri dan pembinaan kesatuan bangsa
- 3) Menyelenggarakan koordinasi antara instansi-instansi vertical dan dinas-dinas daerah
- 4) Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah
- 5) Mengawasi dan mengusahakan dilaksanakan peraturan perundang-undangan pemerintah pusat dan daerah
- 6) Melaksanakan tugas-tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat
- 7) Melaksanakan tugas yang belum diatur oleh pemerintah pusat.

Selanjutnya kepala daerah adalah pejabat yang menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintah daerah atau pejabat yang memimpin penyelenggaraan dan pertanggungjawaban sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. Adapun tugas kepala daerah adalah kekuasaan kepala daerah yang dirinci secara jelas menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang wajib dikerjakan atau dilaksanakan oleh kepala daerah. Termasuk hak-hak kepala daerah seperti kekuasaan kepala daerah dengan persetujuan DPRD untuk menetapkan peraturan daerah (perda) atau mengeluarkan keputusan dan peraturan kepala daerah untuk melaksanakan perda. Oleh karena itu, maka posisi kepala daerah terdapat dua fungsi yaitu:

- 1) Fungsi sebagai kepala daerah otonomi yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah
- 2) Fungsi sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah.

Dalam fungsinya sebagai alat pemerintah daerah, kepala daerah memimpin pelaksanaan kekuasaan eksekutif dibidang pemerintahan daerah, baik dalam urusan rumah tangga daerah maupun bidang pembantuan. Kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah yang akan bertindak mewakili pemerintah daerah dalam segala hubungan hukum baik yang bersifat publik maupun privat, mempunyai kewenangan untuk bertindak dalam menyelenggarakan pemerintah daerah. Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, seorang kepala daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen menyelenggarakan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik pada masyarakat.

Dalam otonomi daerah, tugas dan fungsi kepala daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan terfokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena otonomi daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrument untuk mencapai tujuan. Instrument tersebut harus digunakan secara arif oleh kepala daerah tanpa harus menimbulkan konflik pusat dan daerah, atau antara propinsi dan kabupaten karena jika demikian makna otonomi daerah akan menjadi kabur.

Tugas, Fungsi, dan Kesiapan Pemerintah Daerah

Tugas pokok pemerintah pada dasarnya adalah masalah memberi pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya. Hal ini sejalan dengan derasnya tuntutan masyarakat agar pemerintah mampu menumbuhkan *clean government* dan *good governance* yaitu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab dan pro-fesional. Rekrutmen penyelenggara pemerintahan di semua jenjang harus benar-benar didasarkan pada persyaratan merit system, menolak favoritism dan nepotism.

Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 adalah :

- a) Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b) Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c) Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di mana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Pembangunan daerah merupakan daerah integral dari pembangunan nasional. Karena pembangunan di daerah menjadi salah satu indikator atau penunjang demi terwujudnya pembangunan nasional. Oleh karena itu, pemerintah pusat membuat suatu kebijakan tentang pemerintahan daerah dimana pemerintah daerah diberi kewenangan yang luas untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal tersebut sesuai dengan UU No. 32 tahun 2004

tentang Pemerintah Daerah, sebagai revisi dari UU. No 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Menurut UU No. 32 tahun 2004 bahwa pemerintah dilaksanakan berdasarkan atas asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan maka dalam rangka desentralisasi dibentuk dan disusun pemerintah propinsi dan pemerintah kota sebagai daerah otonomi. Selain itu, juga di keluarkan UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, sebagai revisi dari UU No. 25 tahun 1999. dari UU tersebut diharapkan lebih mendukung pemberdayaan daerah dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan.

Dengan pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu, melalui otonomi luas daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah. Otonomi ini dititik beratkan pada daerah kabupaten atau kota kare daerah kabupaten atau kota berhubungan langsung dengan masyarakat. Kemampuan keuangan daerah dalam mengelola keuangannya dituangkan dalam APBD yang menggambarkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pelaksanaan tugas pembantuan. Dalam menjalankan otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk menjalankan roda pemerintahan secara efektif dan efisien, mampu mendorong peran serta masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan pemerataan dan keadilan dengan mengembangkan seluruh potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Keberhasilan otonomi daerah tidak lepas dari kemampuan dalam bidang keuangan yang merupakan salah satu indikator penting dalam menghadapi otonomi daerah. Kedudukan faktor keuangan dalam penyelenggaraan suatu pemerintah sangat penting, karena pemerintahan daerah tidak akan dapat melaksanakan fungsinya dengan efektif dan efisien tanpa biaya yang cukup untuk memberikan pelayanan pembangunan dan keuangan inilah yang merupakan salah satu dasar kriteria untuk mengetahui secara nyata kemampuan daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Suatu daerah otonom diharapkan mampu atau mandiri di dalam membiayai kegiatan pemerintah daerahnya dengan tingkat ketergantungan kepada pemerintah pusat mempunyai proposal yang

lebih kecil dan Pendapatan Asli Daerah harus menjadi bagian yang terbesar dalam memobilisasi dana penyelenggaraan pemerintah daerah. Oleh karena itu, sudah sewajarnya apabila PAD dijadikan tolak ukur dalam pelaksanaan otonomi daerah demi mewujudkan tingkat kemandirian dalam menghadapi otonomi daerah.

Untuk meningkatkan kemandirian daerah, pemerintah daerah harus berupaya terus-menerus menggali dan meningkatkan sumber keuangan sendiri. Untuk mendukung upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), perlu diadakan pengukuran atau penilaian sumber-sumber PAD agar dapat dipungut secara berkesinambungan tanpa memperburuk alokasi faktor-faktor produksi. Meningkatnya PAD memberi indikasi yang baik dalam bagi kemampuan keuangan daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri terutama dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat, serta peningkatan pembangunan. Peningkatan cakupan Pendapatan Asli Daerah dapat pula dilakukan dengan meningkatkan jumlah obyek dan subyek pajak dan retribusi daerah. Untuk mengetahui kesiapan satu daerah dalam menghadapi otonomi daerah perlu diadakan suatu analisis terhadap kinerja pemerintahan daerah dalam mengelola keuangan daerahnya demi mewujudkan tingkat kemandirian dalam era otonomi daerah. Alat analisis yang dapat digunakan untuk menganalisis kinerja keuangan daerah adalah dengan melakukan analisis otonomi fiskal daerah atau otonomi desentralisasi fiskal. Otonomi desentralisasi fiskal (*local fiscal autonom*) adalah kemampuan pemerintah daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang merupakan salah satu aspek penting dalam otonomi daerah.

Fenomena tentang sulitnya mendapatkan berbagai produk pelayanan yang memuaskan dari birokrasi Pemerintah Daerah. Hal ini tentunya merupakan pelanggaran aspek etika yang perlu diperbaiki. Pemerintah Daerah adalah melayani masyarakat, jargon-jargon di sektor privat tentang *the customer is number one, if the customer is wrong she rule number one*, adalah menggambarkan betapa produsen, dalam hal ini Pemerintah Daerah perlu melayani masyarakat dengan sebaik-baiknya. Rakyat tidak perlu takut dengan pemerintah, juga merupakan aspek penting lainnya dalam etika pelayanan publik. Pelayanan publik yang berkualitas pada dasarnya adalah menempatkan posisi yang seimbang antara *provider* dengan customer. Pemerintah Daerah dalam hal ini bertindak sebagai provider yang harus meminta pendapat kepada masyarakat sebagai customer mengenai kualitas pelayanan yang diinginkan.

Tujuan dan Komitmen Pemerintah Daerah

Tujuan nasional dari pembentukan pemerintahan adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Kemerdekaan yang telah diraih harus dijaga dan diisi dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis serta dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan. Salah satu kebijakan lain yang diambil oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional tersebut adalah dengan melaksanakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan di daerah, komponen desentralisasi tersebut harus diaktualisasikan secara bersama-sama dan satu dengan lainnya harus saling mendukung. Tujuan dari pelaksanaan desentralisasi adalah untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Masih rendahnya kinerja institusi/lembaga peradilan menyebabkan penegakan hukum di Indonesia masih dirasakan belum optimal oleh masyarakat. Hal ini, disebabkan antara lain, oleh belum adanya fungsi *check and balances* dalam lembaga peradilan.

Belum adanya penyelesaian terhadap kasus-kasus korupsi yang menarik perhatian masyarakat menyebabkan masih belum percayanya masyarakat terhadap pemerintah dalam melakukan upaya pemberantasan korupsi. Demikian pula, dalam rangka penegakan hukum atas sejumlah kasus pelanggaran, belum juga ditindaklanjuti dengan penyidikan. Sampai dengan saat ini, baru dari beberapa kasus pelanggaran HAM berat yang sudah mencapai proses pemeriksaan di pengadilan. Lemahnya kerja sama, koordinasi, dan komitmen dari setiap instansi terkait telah mengakibatkan lambatnya upaya penanganan permasalahan hukum yang ada. Dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan berbagai kelemahan dan penyalahgunaan kewenangan masih terjadi dalam jumlah yang tinggi. Berbagai praktik penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) di lingkungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah masih terus terjadi. Penataan organisasi dan ketatalaksanaan pemerintahan walaupun

telah diupayakan, tetapi belum sepenuhnya didasarkan atas analisis jabatan dan kebutuhan organisasi serta beban tugas. Masalah kelembagaan pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, masih terlihat tidak efektif dalam membantu pelaksanaan tugas dan tidak efisien dalam penggunaan sumber-sumber dayanya. Di bidang pelayanan publik, harapan masyarakat mengenai terwujudnya pelayanan, yang cepat, tepat, murah, manusiawi dan transparan serta tidak diskriminatif belum terlaksana sebagaimana mestinya. Upaya-upaya untuk meningkatkan profesionalisme melalui sistem karier berdasarkan prestasi belum sepenuhnya dapat teratasi.

Untuk meningkatkan pelayanan publik dan mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, selama ini pemerintah telah menetapkan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi mencakup, antara lain, upaya pemberantasan KKN, perbaikan penerapan otonomi daerah, dan pemantapan netralitas pegawai negeri. Walaupun pelaksanaan reformasi birokrasi sudah ada kemajuan, tetapi masih terdapat permasalahan yang dihadapi, yaitu:

- 1) Kelembagaan pemerintah masih belum sepenuhnya berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang efisien dan rasional, sehingga struktur organisasi kurang proporsional
- 2) Sistem manajemen kepegawaian belum mampu mendorong peningkatan profesionalitas, kompetensi, dan remunerasi yang adil sesuai dengan tanggung jawab dan beban kerja
- 3) Sistem dan prosedur kerja di lingkungan aparatur negara belum efisien, efektif, dan berperilaku hemat
- 4) Praktik KKN yang belum sepenuhnya teratasi
- 5) Pelayanan publik belum sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat terabaikannya nilai-nilai etika dan budaya kerja dalam birokrasi sehingga melemahkan disiplin kerja, etos kerja, dan produktivitas kerja.

Sementara itu, dalam melakukan revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah masih menghadapi berbagai permasalahan, yaitu:

- 1) Masih banyaknya tumpang tindih berbagai peraturan perundangan, baik di tingkat pusat maupun antara pusat dan daerah, terutama antara UU No. 32 Tahun 2004 dengan undang-undang sektoral
- 2) Masih lemahnya mekanisme kelembagaan pemerintahan
- 3) Masih rendahnya kapasitas aparat pemerintah daerah
- 4) Mekanisme pengelolaan keuangan daerah yang belum efisien dan efektif

- 5) Masih banyaknya usulan pemekaran kabupaten baru yang hanya berdasarkan kepentingan politik golongan tertentu;
- 6) Rendahnya kerja sama antar pemerintah daerah dalam pelaksanaan desentralisasi.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang yang mengatur Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip uang mengikuti fungsi.

Di dalam Undang-Undang yang mengatur Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan; dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa Kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah.

Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Dengan demikian

pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.

Adapun sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- 1) Pendapatan asli daerah (PAD), yang meliputi hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah
- 2) Dana perimbangan yang meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah

Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah pusat setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah atau milik swasta. Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundangundangan. Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan Perda propinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Semua penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas daerah yang dikelola oleh Bendahara Umum Daerah. Penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah diatur lebih lanjut dengan Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Perubahan Peranan Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik

Peranan pemerintahan daerah dalam pelayanan publik selama ini lebih bermuatan dekonsentrasi dibanding desentralisasi (devolusi), dengan alasan efisiensi dan kesatuan bangsa, standarisasi pelayanan publik dalam berbagai bidang dibuat dengan prinsip herarki sentralistik. Dengan penerapan model demokrasi dalam sistem Pemerintahan Daerah yang sekarang sedang berlangsung, diharapkan terjadi pula perubahan kualitas pelayanan publik karena Pemerintahan Daerah sebagai representasi masyarakatnya, secara otonom dapat melayani secara langsung kebutuhan masyarakatnya. Penentuan kualitas pelayanan inilah yang tidak mudah. *Lucy Gaster* (1995 : 35) mengemukakan bahwa kesulitan menetapkan kualitas pelayanan disebabkan adanya berbagai dimensi perbedaan; antara harapan dan kenyataan, kepentingan warga negara secara langsung dengan kepentingan pemerintah atau produsen secara tidak langsung. Karena itulah diperlukan penentuan standarisasi kualitas pelayanan dalam berbagai dimensi secara cermat, dan merepresentasikan kebutuhan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat, terdapat beberapa dimensi pelayanan yang harus diperhatikan yaitu menyangkut diterapkannya mekanisme pasar, penerapan sistem manajemen modern, dan terlaksananya proses demokratisasi.

Relevan dengan pendapat *Leach, Stewart, dan Waish* (1994 :236) bahwa petunjuk ke arah pilihan publik dalam Pemerintahan Daerah adalah menyangkut dimensi ekonomis (*economics*), pemerintahan (*governmental*), dan bentuk demokratisasi (*form of democracy*). Dimensi ekonomis adalah menyangkut pilihan antara market emphasis dan public sector agencies; dimensi pemerintahan pilihan antara weak role for local government dan strong role for local government; sedangkan dimensi bentuk demokratisasi pilihan antara representative democracy dan participatory democracy. Selanjutnya dikemukakan bahwa pilihan dari dimensi-dimensi tersebut adalah berada pada kontinum antara model traditional bureaucratic authority dan community oriented enabler. Berdasarkan kerangka dimensi pilihan-pilihan tersebut dapat dikemukakan bahwa Pemerintahan Daerah di Indonesia selama ini adalah menganut model traditional bureaucratic authority. Pelayanan publik sepenuhnya dilakukan oleh

Pemerintah Daerah dengan pilihan penggunaan *strong local government* dan *strong public sector*. Artinya meskipun Pemerintahan Daerah tidak memiliki otonomi yang kuat (dari sisi kewenangan dan keuangan), namun memiliki peranan yang kuat dalam memberikan pelayanan publik. Dalam kondisi seperti itu dapat dipahami apabila pelayanan publik menjadi tidak memuaskan, bersifat bloated, underperforming, wasteful, bahkan menjadi overbureaucratic.

Dalam rangka perubahan ke arah peningkatan kualitas pelayanan, tentunya harus berorientasi pada model *community oriented enabler*. Model ini merupakan suatu pilihan bahwa Pemerintah Daerah harus berperan besar dalam menghadapi tuntutan masyarakat yang beraneka ragam. Seperti telah dikemukakan, sulitnya menentukan kualitas pelayanan karena adanya berbagai kepentingan di masyarakat. Menghadapi kenyataan ini; Pemerintah Daerah melalui demokrasi perwakilan atau demokrasi partisipatif menentukan perlunya penyediaan pelayanan publik baik yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, privat publik, maupun menyerahkan pada mekanisme pasar. Model dengan baik dapat diterapkan apabila ditunjang pertumbuhan ekonomi suatu daerah yang signifikan dan proses demokrasi yang berjalan normal. Dalam model ini ada variasi model yang disebut *residual enabling authority*; pengertiannya karena pemerintah daerah memiliki keterbatasan dalam memberikan pelayanan maka kebijakan yang dilakukan lebih berorientasi pada berjalannya mekanisme pasar. Pemerintah Daerah hanya memberikan pelayanan pada sektor-sektor yang tidak dapat diserahkan pada mekanisme pasar. Sekalipun dimungkinkan berperannya privat publik, sedapat mungkin hal ini tetap dibatasi dan pelayanan publik lebih berorientasi pada market mechanism.

Variasi lain dari model *community oriented enabler* adalah model *oriented enabling authority*. Model ini dalam memberikan pelayanan juga lebih berorientasi pada berjalannya mekanisme pasar, meskipun demikian Pemerintah Daerah tetap memegang peranan penting dalam perencanaan dan implementasi kebijakan terhadap pelayanan publik. Dasar pemikiran yang digunakan bahwa pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat memerlukan keterlibatan intervensi yang kuat dari Pemerintah Daerah, untuk kepentingan semua lapisan masyarakat tidak bisa terlalu menggantungkan pada berjalannya mekanisme pasar. Alternatif model terakhir ini tampaknya merupakan pilihan yang baik untuk dilakukan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, meskipun demikian dalam jangka panjang apabila pertumbuhan ekonomi daerah dan proses demokrasi telah berjalan

baik harus berorientasi pada penerapan model *community oriented enabler*. Berdasarkan analisis model pilihan alternatif tersebut semakin jelas bahwa perubahan dalam berbagai dimensi perlu dilakukan oleh Pemerintahan Daerah dalam mewujudkan otonomi dan memberikan pelayanan publik yang berkualitas.

Masih relevan dengan dimensi-dimensi tersebut terdapat adanya konsep pendekatan manajerial yang dapat diterapkan oleh Pemerintah Daerah apabila menginginkan pelayanan publik yang berkualitas bagi masyarakatnya, yaitu dikemukakan oleh *Burns, Hambleton, Hogget* (1994 : 20) tentang konsep "*new ideas about the nature of good management in local government*", yaitu :

- 1) *From an emphasis on hierarchial decision making to an approach stressing delegation and personal responsibility.*
- 2) *From a stress on the quantity of service provided to a concern for issues of quality.*
- 3) *From a preoccupation with the service provider to a user orientation.*
- 3) *From a tendency to dwell on internal procedures to a concern for outcomes.*
- 5) *From an emphasis on professional judgement to an approach emphasising the management of contracts and trading relationships within an internal market;*
- and 6. *From a culture that values stability and uniformity to one that cherishes innovation and diversity.*

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa Pemerintah daerah dihadapkan pada tuntutan banyak perubahan menyangkut : tanggungjawab personal, isu-isu kualitas, orientasi pada pengguna, orientasi pada hasil layanan, menjalankan mekanisme pasar, orientasi ke budaya inovasi dan diversifikasi. Melihat dari adanya beberapa kriteria yang dibutuhkan dalam perbaikan manajemen Pemerintahan Daerah tersebut menunjukkan bahwa persaingan adalah merupakan kata kunci dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan atau proses modernisasi sektor publik, di samping secara normatif ditentukan pula oleh keputusan politik lokal.

Dalam *New Public Management (NPM)*, dikemukakan bahwa dalam konsep persaingan terdapat dua pendekatan yaitu *institutional approach and public choice approach considered private service production and delivery*, *Wegener* (1997 : 3). Kedua pendekatan tersebut memiliki fungsi yang masing-masing independen kekuatan persaingan dalam lingkungan pasar selalu bergerak fleksibel dan memiliki kemampuan melakukan inovasi untuk bersaing

dalam kondisi pasar yang cepat berubah. Persaingan dipengaruhi oleh penawaran, di samping pilihan konsumen. Lebih jauh lagi persaingan adalah akibat sistem produksi dan distribusi pendapatan. Apabila fungsi-fungsi tersebut secara independen dapat dipenuhi maka kondisi persaingan dalam suatu daerah dapat berjalan dengan baik. Dalam pendekatan institusional (Wegener, 1997 : 4) dimungkinkan adanya beberapa strategi pelayanan publik yang dapat dilakukan oleh Pemerintahan Daerah dalam menghadapi persaingan yaitu dengan membandingkan antara spesifikasi produksi dan nilai strategisnya :

- 1) *Internal production within the public sector* : adalah pelayanan publik yang harus dilakukan melalui produksi secara internal apabila memiliki tingkat spesifikasi dan keterkaitan strategis yang tinggi.
- 2) *Legislation and regulation* : adalah pelayanan publik yang dilakukan melalui peraturan dan pengaturan karena tingkat spesifikasinya rendah tetapi relevansi strategisnya tinggi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, hal ini harus diatur untuk menjamin produksinya.
- 3) *Market*: adalah barang atau jasa pelayanan publik yang seharusnya diproduksi oleh produsen swasta karena tingkat spesifikasi dan relevansi strategisnya rendah.
- 4) *Cooperation with external profesional* : adalah pelayanan publik yang seharusnya dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui proses produksi yang dilakukan kerjasama dengan kelompok profesional di luar institusi. Hal ini dilakukan karena produksi barang jasa memiliki tingkat spesifikasi yang tinggi akan tetapi relevansi strategisnya rendah.

Berdasarkan keempat strategi tersebut tampak bahwa pertimbangan Pemerintah Daerah untuk dapat berperan langsung, menyerahkan pelayanan pada sektor privat, atau mengandalkan berjalannya mekanisme pasar adalah sangat tergantung pada nilai strategis dan tingkat spesifikasinya. Dalam era otonomi daerah ini sering kali muncul pendapat bahwa dalam rangka efisiensi dan penggalan sumber pendapatan daerah yang lebih besar, perlu dilakukan privatisasi dalam berbagai pengelolaan sumber daya. Pendapat demikian tentunya perlu dicermati ulang, sejauh mana pengelolaan sumber daya tersebut terkait dengan relevansi strategis dan spesifikasinya sehingga memang layak untuk diprivatisasikan. Selanjutnya Wegener (1997: 6) juga merinci bentuk-bentuk persaingan dalam hubungannya dengan pilihan institusional dan situasi pasar; *competition arrangements* terbagi menjadi bentuk

market competition, quasi market competition, dan non market competition. *Market competition* terbagi menjadi *private-private competition* dan *public private competition*. *Quasi market competition* terbagi menjadi *intra unit competition* dan *inter unit competition*. *Non market competition*, khususnya apa yang disebut *benchmarking* dan *contests* menandai persaingan awal di setiap pemerintahan daerah apabila akan merubah peningkatan kualitas pelayanan publik. Bentuk persaingan non pasar adalah menyangkut kompetisi laporan suatu program antar institusi, kompetisi pendanaan, dan performan persaingan yang lebih didasarkan pada indikator-indikator kinerja atau keterwakilan kepentingan publik, ranking dan *benchmarking* (sering disebut juga dengan *beauty contests*).

Karakteristik dari lingkungan persaingan yang bersifat pseudo competitive ini adalah suatu pilihan yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk menghindari adanya efek negatif. Karena persaingan jenis ini berkaitan dengan strategi pengembangan spesifik dan maka resiko benchmark adalah legal. Dengan adanya patokan standar yang dianggap terbaik di suatu daerah, dalam jangka panjang apabila terjadi persaingan global tentunya perlu dikembangkan ke bentuk persaingan yang lebih kompetitif. *Quasi market competition*, adalah dasar pijakan manajemen Pemerintahan Daerah yang mengarah pada persaingan pasar. Quasi pasar dibangun atas dasar transparansi pembiayaan dan kinerja yang jelas. Dalam kondisi ini sudah dimulai adanya persaingan rencana secara artificial dalam internal organisasi penyedia jasa pelayanan publik, khususnya pada unit-unit organisasi Pemerintah Daerah. Kontraktual tentang program-program pembangunan telah dibangun oleh Pemerintah Daerah melalui pembedaan jenis-jenis kontrak, dimana dalam jenis-jenis kontrak tersebut memiliki sejumlah elemen persaingan.

Secara umum, tujuan suatu program, anggaran yang dibutuhkan dan tingkat kinerja suatu kualitas pelayanan didiskusikan dan disepakati antara pihak manajemen dan manajer unit dan dievaluasi oleh pengguna jasa pelayanan atau masyarakat sebagai konsumen. Bentuk quasi pasar ini seringkali digunakan untuk menciptakan persaingan diantara fasilitas-fasilitas publik khususnya berkaitan dengan pelayanan sosial dan kebudayaan, seperti penyediaan fasilitas perpustakaan, penyediaan jasa pelayanan pendidikan, penyediaan jasa layanan rekreasi, dan lain-lain. *Market competition*, adalah suatu bentuk persaingan murni yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah khususnya persaingan antara produsen publik dan swasta, dan persaingan antar perusahaan swasta (*private sector*) yang dilakukan dengan cara berbeda. Dalam sejumlah unit

jasa pelayanan, sector private mendominasi bidang-bidang pelayanan secara spesifik yang biasanya dilakukan melalui kontrak. Bahkan dalam bidang-bidang pelayanan tertentu dimungkinkan adanya persaingan antara unit-unit jasa pelayanan publik yang dikelola oleh Pemerintah Daerah dengan unit-unit yang dikelola oleh pihak swasta. Pengenalan tipe persaingan ini, persaingan antara publik dengan swasta, adalah dilakukan untuk menciptakan monopoli persaingan pasar.

Persaingan antara publik dengan swasta ini membutuhkan manajemen kontrak dalam internal organisasi yang jelas, kejelasan kontrak yang legal, spesialisasi yang jelas, sistem monitoring dan evaluasi yang jelas dan praktis. Dalam bentuk persaingan "market competition" ini jelas bahwa sektor private memiliki peluang yang sangat besar dalam memberikan jasapelayanan publik.

Dikemukakan oleh *Emanuel Savas* (1987 : 7) terdapat beberapa alasan penting mengapa Pemerintah melakukan privatisasi:

- 1) Dengan privatisasi biaya dapat dikurangi, proyek jangka pendek dapat dioptimalkan secara ekonomis, pelayanan dapat diberikan dengan lebih hemat, sumber-sumber yang terbatas dapat diganti
- 2) beberapa kegiatan Pemerintah dapat ditingkatkan.
- 3) Pegawai Pemerintah biasanya kurang efisien dan ekonomis, tidak ada kemauan untuk menciptakan dan memberikan pelayanan yang baik dan karena itu Pemerintah mengurangi peran tersebut melalui kerjasama dengan pihak lain.
- 4) Salah satu bagian terbesar pengeluaran Pemerintah adalah pada bidang ekonomi, oleh karena itu Pemerintah harus secara langsung menyatakan kepemilikan perusahaan dan aset sehingga dapat digunakan pada sektor khusus.
- 5) Masyarakat mempunyai pilihan dalam pelayanan publik. Karena itu sedapat mungkin mereka perlu diberi kebebasan untuk mencari dan menentukan pemenuhan kebutuhannya melalui penyederhanaan struktur birokrasi.

Dalam mekanismenya, menurut *Grover Starling* (1988) terdapat beberapa variasi bentuk privatisasi yang menunjukkan garis kontinum antara peran Pemerintah yang besar dalam mekanisme privatisasi (*governmental continuum*) dengan peran peran Pemerintah yang semakin berkurang dalam mekanisme privatisasi (*market continuum*). Bentuk privatisasi yang menunjukkan mekanisme peran Pemerintah yang besar hingga peran Pemerintah yang minimum

secara berurutan adalah mulai dari : *intergovernmental, contract, grant, franchise, partnership, voucher, voluntary service*, dan *divest*. Bentuk yang terakhir, *divest* (pelepasan) adalah salah satu bentuk mekanisme privatisasi dimana peran pemerintah paling kecil dibanding bentuk-bentuk lainnya.

Adanya birokrasi pemerintahan yang berkonsentrasi pada pelayanan menghasilkan ketergantungan dari rakyat. Hal ini bertentangan dengan kemerdekaan sosial ekonomi mereka. Oleh karena itu, pendekatan pelayanan harus diganti dengan menumbuhkan inisiatif dari mereka sendiri. Pemberdayaan masyarakat, kelompok-kelompok persaudaraan, organisasi sosial, untuk menjadi sumber dari penyelesaian masalah mereka sendiri. Pemberdayaan semacam ini nantinya akan menciptakan iklim partisipasi aktif rakyat untuk mengontrol pemerintah dan menumbuhkan kesadaran bahwa pemerintah sebenarnya adalah milik rakyat.

Dari pembahasan tersebut diatas, yang dimulai dari model *community oriented enabler*, penjabarannya tentang institutional market mechanism, hingga *privatization*; dapat dikemukakan bahwa sebenarnya banyak pilihan kebijakan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Hal ini tentunya sangat tergantung pada kemauan politik (*political will*) dan kemampuan politik (*political capacity*), dalam arti kemauan dan kemampuan Pemerintahan Daerah untuk mewujudkan proses demokratis dalam merumuskan /mengatur (*rules making*) prioritas layanan publik. Kemudian diikuti oleh kemauan dan kemampuan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan/mengurus (*rules application*) dengan memberikan pelayanan yang memuaskan kepentingan masyarakat.

