

# ANALISIS PELAKSANAAN DESENTRALISASI DALAM OTONOMI DAERAH KOTA/KABUPATEN

**Muhammad Mujtaba Habibi**

Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan, Universitas Negeri Malang

**Jl. Semarang No.5 Malang**

email: abaq379@gmail.com

**Abstrac :** In order to implement regional autonomy based on Law No. 22 of 1999, that the granting of autonomy to the local city / county is based on the principle of decentralization in the form of autonomy, real, and responsible. Granting authority on the basis of the principle of decentralization, causing all fields are left to local governments in the implementation of an autonomous basically become the authority and responsibility of local city and county governments fully, both concerning the determination of policy, planning, implementation, monitoring, control, and evaluation. This study aimed to describe the factors that affect the implementation of regional autonomy and decentralization in the provision of recommendations for the implementation of decentralization in autonomy. The results showed that there are four variables that can explain the performance of the implementation of decentralization in the regional autonomy in the city / county, namely managerial aspects, aspects of Human Resources organization, aspects of bureaucratic culture, and ethics of public service.

**Keyword:** decentralization, regional autonomy

**Abstrak :** Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, bahwa pemberian otonomi kepada daerah kota/kabupaten didasarkan atas asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Pemberian kewenangan atas dasar asas desentralisasi tersebut, menyebabkan semua bidang pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan suatu otonomi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah kota dan kabupaten sepenuhnya, baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah dan pemberian rekomendasi terhadap pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat empat variabel yang dapat menjelaskan kinerja pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah di Kota/kabupaten, yaitu aspek manajerial, aspek Sumber Daya Manusia organisasi, aspek budaya birokrasi, dan etika pelayanan publik.

**Kata Kunci:** desentralisasi, otonomi daerah

Kebijakan tentang otonomi daerah, memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya kota dan kabupaten. Otonomi daerah dilaksanakan dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, peningkatan percepatan pembangunan di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula penciptaan cara berpemerintahan yang baik (*good governance*).

Pemberian dan wewenang dan tanggung jawab sebagaimana diatur dalam undang-undang tersebut, harus diimbangi dengan pembagian sumber-sumber pendapatan yang memadai yang mampu dan mendukung pelaksanaan wewenang dan tanggung jawab yang diberikan.

Di era otonomi saat ini, upaya untuk tetap mengandalkan bantuan dari Pemerintah Pusat atau tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi sudah tidak bias dipertahankan lagi. Otonomi menuntut kemandirian daerah di berbagai bidang, termasuk

kemandirian di dalam mendanai dan pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Oleh karena itu, daerah dituntut agar berupaya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), guna mengurangi ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat.

Pemberlakuan Undang-Undang tersebut menambah kewenangan yang dimiliki daerah, maka tanggung jawab yang diemban oleh Pemerintah Daerah juga akan bertambah banyak. Mahfud MD (2000: 49) mengemukakan implikasi dari adanya kewenangan urusan pemerintahan yang begitu luas yang diberikan kepada daerah dalam rangka otonomi daerah, dapat merupakan berkah bagi daerah, namun pada sisi lain bertambahnya kewenangan daerah tersebut sekaligus juga merupakan beban yang menuntut kesiapan daerah untuk melaksanakannya, karena semakin bertambahnya urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Untuk itu ada beberapa aspek yang harus dipersiapkan, yaitu: sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sarana, dan prasarana.

William N. Dunn (1981: 111-112) menyebutkan bahwa model analisis kebijakan yang dapat dilakukan dengan cara diperbandingkan dan dipertimbangkan menurut sejumlah asumsi, yang paling penting diantaranya: (a) perbedaan menurut tujuan, (b) bentuk penyajian, (c) fungsi metodologis. Sehingga ada dua bentuk pokok dari model kebijakan adalah: (1) model deskriptif, dan (2) model normatif.

Hessel Nogi S. (2000: 1-3) kebijakan publik sebagai suatu disiplin ilmu tersendiri memperlihatkan tiga tampilan dalam cakupan studinya yaitu menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk mengelola isu-isu yang ada di tengah masyarakat, menentukan ruang lingkup masalah yang dihadapi pemerintah, dan mengetahui betapa luas dan besarnya organisasi birokrasi publik ini. Kemampuan analisis kebijakan publik amat bergantung pada objektivitas dan keakuratan informasi, serta kepekaan seorang analisis untuk menempatkan masalah publik secara proporsional dengan memperhatikan semua *stakeholders* yang terlibat. Kepekaan ini perlu diasah melalui pendalaman kasus-kasus kebijakan publik yang terjadi pada masyarakat sekitar dengan memperhatikan faktor rasionalitas serta wacana publik secara kontekstual.

## **PELAKSANAAN DESENTRALISASI DALAM OTONOMI DAERAH**

Pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah dapat dilihat dari dua aspek, yaitu aspek

*output* dan aspek *outcomes* kebijakan. Kedua aspek tersebut memiliki ukuran atau indikator yang berbeda dalam penilaian keberhasilan.

### **Output Otonomi daerah dan desentralisasi**

*Output* kebijakan desentralisasi dapat dilihat dari beberapa aspek antara lain pertumbuhan ekonomi masyarakat, peningkatan kualitas pelayanan publik, dan fleksibilitas program pembangunan.

Pertumbuhan ekonomi masyarakat, untuk mengetahui apakah program Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah adalah dari sejauh mana dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat. Asumsinya adalah intervensi Pemerintah Daerah masih memegang peranan penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat di daerah. Tanpa program pembangunan ekonomi yang konkret dari Pemerintah Daerah, sukar bagi daerah untuk mengalami kemajuan di bidang ekonomi.

Bertitik tolak dari asumsi tersebut, maka keberhasilan pelaksanaan program Pemerintah Daerah, khususnya yang dilakukan oleh dinas di daerah yang memiliki akses langsung dengan kegiatan ekonomi masyarakat adalah relevan dijadikan indikator pertumbuhan ekonomi masyarakat. Dengan catatan bahwa bila program tersebut dalam dua tahun anggaran terakhir berhasil dilaksanakan, maka akan berdampak terhadap kemajuan ekonomi masyarakat di masa yang akan datang. Demikian sebaliknya apabila program tersebut dalam dua tahun anggaran terakhir gagal dilaksanakan (tidak mencapai sasaran) maka dampaknya bagi kemajuan ekonomi masyarakat negatif (rendah). Bidang-bidang yang dapat dijadikan indikator dalam pertumbuhan ekonomi masyarakat, misalnya: perkembangan sektor pertanian, perkembangan sektor pertambangan dan energi, perkembangan sektor industri, perkembangan sektor pariwisata, dan lain-lain.

Peningkatan kualitas pelayanan public, untuk melihat sejauh mana dampak pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah dapat dilihat dari kualitas pelayanan publik. Beberapa pelayanan yang sering diberikan oleh Pemerintah Daerah kepada masyarakat, antara lain: pelayanan bidang pertanian, pelayanan bidang pertambangan dan energi, pelayanan bidang perindustrian, pelayanan bidang pariwisata, seni, budaya, dan lain-lain.

Fleksibilitas program pembangunan, fleksibilitas program pembangunan berkenaan

dengan kemampuan aparat pelaksana memahami tuntutan masyarakat, tidak kaku dalam memahami prosedur dan aturan-aturan formal, mengedepankan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi, peka terhadap ketidakadilan dan ketidakpuasan yang berkembang di masyarakat, dan dalam setiap langkah dan tindakan berusaha melakukan penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat.

Dalam konteks analisis ini, pertanyaan yang relevan diajukan adalah: apakah aparat pemerintah daerah dan instansi teknis (dinas) memiliki keleluasaan (*discretion of power*) dalam mengelola bidang urusan pemerintah yang diterimanya

### **Outcomes Desentralisasi dalam Otonomi daerah**

*Outcomes* desentralisasi terdiri dari dua aspek, yaitu peningkatan partisipasi masyarakat dan fektivitas pelaksanaan koordinasi. Peningkatan partisipasi masyarakat berkaitan dengan diserahkannya sebagian besar urusan pemerintahan di daerah, diharapkan masyarakat bisa mengambil bagian (partisipasi aktif) mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai pada pengawasan dan pemeliharaan hasil pembangunan.

Secara apriori, konsep partisipasi yang dikehendaki oleh desentralisasi dalam otonomi daerahkelihatannya terlampau muluk untuk bisa direalisasikan. Sebab, selama ini (peran pemerintah terlampau dominan) yang menempatkan masyarakat tidak lebih sebagai objek pembangunan atau pihak yang hanya penonton.

Efektivitas pelaksanaan koordinasi, yaitu suatu proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan dari satuan yang terpisah (unit-unit atau bagian-bagian) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Tanpa koordinasi individu-individu dan bagian-bagian akan kehilangan pandangan tentang peran mereka dalam organisasi. Mereka akan mengejar kepentingannya masing-masing yang khas, seringkali dengan mengorbankan tujuan organisasi. Namun, kebutuhan akan koordinasi tergantung pada sifat dan perlunya komunikasi dari tugas-tugas yang dilakukan dan ketergantungan berbagai subunit yang melaksanakan tugas-tugas tersebut. Koordinasi juga bermanfaat bagi pekerjaan yang tidak rutin dan tidak diperkirakan sebelumnya, dimana pekerjaan-pekerjaan ketergantungannya tinggi. Kebutuhan koordinasi dapat dibedakan dalam tiga keadaan,

yaitu: (a) kebutuhan koordinasi atas ketergantungan kelompok (*pooled interdependence*); (b) kebutuhan koordinasi atas ketergantungan sekuensial (*sequential interdependence*), dan (c) kebutuhan koordinasi atas ketergantungan timbal balik (*reciprocal interdependence*).

Ketergantungan kelompok terjadi apabila unit organisasi tidak tergantung satu sama lain untuk melaksanakan pekerjaan sehari-hari, tetapi tergantung pada prestasi yang memadai dari setiap unit demi tercapainya hasil akhir. Sedang, kebutuhan koordinasi atas ketergantungan sekuensial, terjadi pada suatu unit organisasi yang harus melaksanakan kegiatan (aktivitas) terlebih dahulu sebelum unit-unit selanjutnya dapat bertindak. Sementara, ketergantungan timbal balik terjadi apabila melibatkan hubungan saling memberi dan menerima dan saling menguntungkan diantara unit-unit.

Dalam proses pelaksanaan berbagai kegiatan bidang urusan otonomi, terutama dalam hal pelaksanaan program pembangunan, terdapat beberapa unit organisasi yang saling terkait dan melibatkan hubungan secara fungsional yaitu antara lain: Walikota/Bupati (Kepala daerah), organisasi dinas (instansi teknis), Bappeda, dan Kepala Bagian Keuangan, Sekretaris Daerah. Setiap program kerja tahunan dinas daerah, sebelum disetujui oleh Walikota/Bupati (Kepala Daerah) terlebih dahulu diteliti oleh Bappeda dan Bagian Keuangan.

Dari uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa dilihat dari aspek *Output* kebijakan, maka implementasi kebijakan desentralisasi dapat dikatakan relatif berhasil. Namun dilihat dari aspek *Outcomes* kebijakan, ternyata banyaknya urusan yang telah diterima (desentralisasi) oleh Kota/kabupaten justru menjadi beban berat bagi daerah. Harapan kebijaksanaan seperti memacu pertumbuhan ekonomi masyarakat berbagai program pembangunan (proyek), pelaksanaannya belum efektif.

### **FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PELAKSANAAN DESENTRALISASI DALAM OTONOMI DAERAH**

Terdapat empat variabel yang dapat menjelaskan kinerja pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerahdi Kota/kabupaten, yaitu aspek manajerial, aspek SDM organisasi, aspek budaya birokrasi, dan etika pelayanan publik.

### Aspek Manajerial

Kemampuan kepemimpinan Kepala Daerah selaku top manajer di daerah memegang peranan penting akan keberhasilan pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah. Mengingat desentralisasi dalam otonomi daerah masih merupakan suatu yang baru bagi pemerintah daerah serta memiliki tujuan yang begitu luas dan kompleks, jelas memerlukan suatu kemampuan seorang Walikota/Bupati dalam *manage* agar tujuan kebijakan yang begitu luas dan kompleks bisa dipahami oleh semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*). Dalam manajemen modern, setiap organisasi harus memiliki visi dan misi yang jelas, sebagai acuan bagi semua komponen dalam melaksanakan aktivitasnya. Visi organisasi tersebut sedapat mungkin disosialisasikan kepada pegawai, menjadi visi bersama yang harus diperjuangkan (Ordway Tead, 1954).

Kendala yang dihadapi dalam merealisasikan misi yang telah ditetapkan adalah lebih disebabkan oleh pelaksanaan program kerja yang belum terdesain secara baik. Sebagian besar dinas di daerah selaku pelaksana teknis urusan otonomi daerah belum didukung dengan renstra yang memiliki *logframe* yang baik yang memuat program-program yang dianggap strategis bagi kemajuan daerah.

Dari uraian di atas, bahwa kemampuan manajerial pimpinan daerah cukup baik dalam mewujudkan visi, misi, dan tujuan yang telah ditetapkan, tetapi belum didukung oleh SDM pelaksana programnya maupun anggaran yang tersedia. Kondisi ini jelas berimplikasi terhadap kinerja desentralisasi dalam otonomi daerah sebagaimana yang telah dipaparkan di muka.

### Aspek SDM Organisasi

Ketersediaan Sumber daya Manusia (SDM) organisasi (dinas daerah) sangat penting dalam pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah. SDM dimaksud antara lain mencakup pegawai yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan melaksanakan tugas, perintah, dan anjuran atasan (pimpinan). Di samping itu, harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah pegawai yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan bidang tugas yang akan dikerjakan (Salusu, 1988: 493).

### Ketercukupan Pegawai Dinas Daerah

Waktu yang dibutuhkan Pemerintah daerah dalam membenahi organisasi dinas daerah kurang

lebih satu tahun. Dengan jumlah pegawai dari setiap dinas atau instansi yang ada pada kenyataannya kurang mencukupi untuk melayani para pengguna jasa atau masyarakat yang optimal. Padahal sektor-sektor ini memiliki kedudukan yang strategis untuk menggerakkan perekonomian daerah setempat.

Sejauh yang diketahui belum ada suatu analisis yang bisa menyimpulkan bahwa semakin besar jumlah pegawai pada suatu organisasi, maka kinerja organisasi tersebut meningkat. Namun demikian, perlu mencermati bahwa pada organisasi birokrasi, seperti pada beberapa dinas daerah, terdapat suatu budaya birokrasi di mana para pegawai yang menduduki jabatan cenderung bergaya aristokrat, dalam pengertian selalu merasa diri sebagai boss yang termanifestasi di dalam kerja sehari-hari.

Untuk pekerjaan administrasi, misalnya mengetik surat, mengantar surat, mengatur kebersihan ruangan, dan sejenisnya, umumnya tidak mau dilakukan oleh pegawai yang memiliki eselon, dan hanya mengharapkan staf atau pegawai bawahan. Budaya kerja dan perilaku seperti ini jelas secara tidak langsung ikut mempengaruhi kinerja organisasi.

Berdasarkan kondisi tersebut, bahwa andaikan saja para pegawai mau melakukan pekerjaan apa saja demi berjalannya aktivitas organisasi, tanpa terbelenggu dengan berbagai titel dan jabatan, maka kegiatan organisasi akan berjalan secara lancar, dan pada akhirnya berdampak pada meningkatnya kinerja organisasi dinas. Sebab, dalam realitas keseharian, banyak pegawai yang hanya bersantai-santai pada jam kantor dan pada saat yang sama banyak pekerjaan kantor yang bersifat rutin terabaikan. Dengan demikian, maka sedikitnya jumlah pegawai dinas daerah serta masih terpeliharanya budaya kerja santai dari para pegawai menyebabkan banyak bidang pekerjaan terbengkalai. Implikasi lebih lanjut adalah gagalnya dinas daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan otonomi daerah dan desentralisasi.

### Kesesuaian Kualifikasi Pendidikan Pegawai

Dengan bidang tugas yang diemban SDM yang berkualitas merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan suatu organisasi dalam menjalankan misinya. Untuk mendapatkan SDM yang berkualitas, ada dua jalur yang biasanya ditempuh, yaitu: pertama melalui sistem seleksi

ketat dengan persyaratan tertentu untuk suatu bidang pekerjaan; dan kedua melalui pendidikan/pelatihan tambahan setelah menjadi pegawai atau melalui model magang (*learning by doing*).

Secara konsepsi, organisasi yang memiliki SDM yang terbatas tetapi berkualitas akan jauh lebih berhasil dibandingkan dengan organisasi yang memiliki jumlah pegawai banyak tetapi kualitas SDMnya rendah. Dan yang lebih parah lagi adalah SDM yang terbatas dengan kualitas yang rendah. Persoalan kualitas SDM akan terasa pengaruhnya ketika organisasi mulai menghadapi pekerjaan-pekerjaan yang spesifik yang membutuhkan kualifikasi pendidikan atau skill tertentu.

Tidak berjalannya sistem seleksi dan rekrutmen dalam proses pemenuhan kebutuhan pegawai pada sejumlah dinas daerah merupakan faktor utama yang menyebabkan kurangnya jumlah pegawai yang memiliki kualifikasi pendidikan yang cocok dengan bidang tugasnya yang diemban. Prinsip *the right men on the right place* kurang diperhatikan dalam sistem rekrutmen pada jabatan-jabatan yang ada di dinas daerah.

Dari uraian di atas, bahwa minimnya pegawai dinas daerah yang memiliki kualifikasi pendidikan yang cocok dengan tugas bidang pekerjaannya, telah ikut memberi kontribusi terhadap rendahnya kinerja pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah, yang terefleksi dari kinerja dinas daerah menjalankan tugasnya.

### **Aspek Budaya Birokrasi**

Secara nasional birokrasi pemerintah yang ada di Indonesia memiliki ciri-ciri yang hampir sama, di mana unsur paternalisme amat kental dalam pola hubungan yang bersifat internal organisasi maupun pada tataran eksternal organisasi. Hubungan antara bawahan dan pimpinan berada pada posisi di mana bawahan cenderung berusaha melayani dan memuaskan atasan. Kondisi ini secara otomatis akan mengurangi kualitas layanan yang diberikan birokrasi kepada masyarakat sebagai pengguna jasa.

Pada sisi lain budaya lokal juga memberikan warna tersendiri terhadap budaya birokrasi pemerintah, terutama pemerintah daerah setempat. Akan berbeda tampilan birokrasi pemerintah di wilayah Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, Bali maupun Papua. Hal ini terutama berkaitan dengan pola pengambilan keputusan, dimana kebanyakan birokrasi di pulau Jawa terutama Jawa Tengah dan Yogyakarta, akan sangat berhati-hati

untuk membuat keputusan terutama berhubungan dengan keputusan diskresi. Kehati-hatian ini akan berakibat pada lambannya pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat sebagai pengguna jasa.

Secara umum tampilan birokrasi pemerintah di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah masih diwarnai dan dilingkupi oleh sifat feodalisme yang tinggi, sebagai himbunan dari pola kerja birokrasi selama orde baru yang memerintah selama lebih dari tiga puluh dua (32) tahun. Pola kerja yang kental dengan unsur feodalisme ini, terasa terus dipertahankan oleh kelompok yang dalam birokrasi karena berbagai kepentingan ekonomi politik yang ada.

Nilai budaya masyarakat yang sebagian besar berkiblat pada sektor agraris, dengan corak utama para pelaku untuk cenderung mempertahankan keharmonisan antar elemen dan menghindari konflik atau friksi yang dianggap akan merugikan semua pihak. Pola pikir dan mental seperti ini menghasilkan suatu kondisi pada habitat birokrasi yang tidak memungkinkan terjadinya kritik maupun autokritik terhadap keputusan atau kebijakan pimpinan, walaupun dampak keputusan itu merugikan bawahan dan masyarakat yang luas. Dari sinilah dapat dilihat garis hubungan antara nilai yang masih dianut dalam masyarakat yang berpola pikir agraris dengan perilaku birokrasi, karena proses adopsi yang terjadi di dalamnya. Pola inipun masih terjadi di kalangan birokrasi pemerintah Kota/kabupaten di Indonesia, sehingga kinerja birokrasi dalam pemberian pelayanan belum berjalan secara optimal.

Di samping itu, pilihan sentralisme dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah telah menimbulkan persoalan tersendiri terhadap kualitas pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa, karena kinerja birokrasi menjadi kaku yang disebabkan pengambilan posisi yang lebih tinggi dari pihak birokrasi terhadap masyarakat. Kondisi demikian ini jelas pada era globalisasi dan penguatan *civil society* akan semakin berseberangan dengan upaya semua komponen masyarakat untuk menerapkan prinsip *good governance* yang memprioritaskan asas akuntabilitas, responsibilitas, maupun asas transparansi dalam pelayanan publiknya.

Sentralisme ini secara langsung berdampak pada tampilan budaya birokrasi yang lingkungannya bernuansa diskriminatif dan mengandalkan preferensi subjektivitas dalam

pemberian pelayanan kepada pengguna jasa maupun dalam pola hubungan internal organisasi birokrasi. Sentralisme akan mengakibatkan berkurangnya pertanggungjawaban terhadap publik, karena menciptakan budaya kurang peduli pihak birokrasi terhadap kemajuan maupun perubahan sosial ekonomi sebagai tujuan dari pelaksanaan pembangunan, dimana birokrasi merupakan motor penggerakannya. Fenomena yang ada memperlihatkan bahwa kinerja birokrasi tidak optimal, karena faktor koordinasi yang lemah, etos kerja yang tidak mendukung, serta disiplin kerja yang kurang, sehingga banyak tugas pelayanan kepada para pengguna jasa menjadi terbengkalai dan membutuhkan waktu yang berlarut-larut untuk menyelesaikannya.

Pola pikeryang mengungkapkan peraturan secara kaku melalui penerapan dan penafsiran juklak (petunjuk pelaksanaan) dan juknis (petunjuk teknis), membuat birokrasi pemerintah menjadi kaku dan tidak luwes dalam pemberian pelayanan publik. Struktur hierarkis birokrasi publik menjadikan aparat pemerintah menjadi tunduk secara tidak proporsional kepada pimpinan dan melupakan tugasnya sebagai agen perubahan melalui pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Dari uraian di atas, menunjukkan bahwa sesungguhnya birokrasi pemerintah yang ada di Indonesia masih jauh dari harapan untuk memberikan pelayanan prima kepada masyarakat pengguna jasa, akibat pengaruh budaya birokrasi yang mengadopsi budaya masyarakat lokal, yang justru cenderung mengagungkan posisi birokrasi dan menganggap masyarakat lebih rendah daripadanya. Unsur feodalisme, paternalisme dan penggunaan asas sentralisme yang berkolaborasi dengan budaya birokrasi yang mengagungkan otoritas pimpinan sebagai titik sentral jelas semakin memperlemah posisi birokrasi untuk memberikan pelayanan yang berkualitas dan mampu melakukan perubahan sosial ekonomi melalui pelaksanaan pembangunan.

### ***Aspek Politik Lokal***

Perpanjangan proses politik pemerintah pusat yang berupaya menyeragamkan semua institusi birokrasi pemerintah, baik dari segi struktur maupun fungsinya telah menyebabkan kemacetan proses penyelesaian masalah yang telah berlaku secara turun-temurun pada masyarakat melalui pola musyawarah mufakat yang merupakan bentuk penerapan demokrasi lokal.

Birokrasi nasional yang perkembangan historisnya berasal dari kaum bangsawan menjadikan birokrasi pemerintah dan aparaturnya mengidentifikasi diri sebagai golongan elite yang memiliki status sosial terhormat dan tinggi di tengah masyarakat. Kondisi ini jelas menjadikan pelayanan publik tidak akan berfungsi optimal, karena kaum birokrat cenderung ingin dilayani secara internal maupun eksternal, ketika terjadi transaksi sosial berupa pelayanan publik. Indikasi yang terlihat dari kondisi di atas adalah penyebutan yang istimewa kepada para pejabat birokrat yang memiliki status sosial istimewa itu.

Keangkuhan yang terkondisi di kalangan birokrat ini menjadikan birokrasi pemerintah menjadi jauh dengan masyarakat, karena persepsi birokrat merasa lebih tinggi dari masyarakat kebanyakan yang menjadi pengguna jasa pelayanan publik. Budaya seperti ini jelas menjadi penghambat bagi birokrat untuk berfungsi optimal dengan kinerja yang memadai dalam pemberian pelayanan publik.

Perkembangan politik lokal yang terjadi pada masyarakat di daerah menciptakan iklim bagi perluasan partisipasi politik masyarakat lokal yang berdampak pada proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan persoalan-persoalan publik. Kebijakan publik yang lahir akan terlihat apakah masyarakat lokal ikut dilibatkan atau tidak dan seberapa jauh pelibatan itu terjadi yang mampu mengadopsi aspirasi dan kebutuhan kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Keseimbangan akan terjadi, jika proses pembuatan kebijakan publik mengikutsertakan kelompok kepentingan yang ada di tengah masyarakat lokal.

Penerapan asas desentralisasi dan otonomi luas pasca reformasi memberikan angin segar dalam perubahan hubungan antara pihak pemerintah daerah (aparatur) dengan masyarakat luas yang merupakan mitra dalam pelaksanaan pembangunan. Pada era ini berbagai perubahan telah terjadi, sehingga masyarakat pengguna jasa memiliki akses terhadap proses pembuatan kebijakan publik.

Kondisi dan perubahan ini jelas memberikan nuansa baru yang sebelumnya tidak terjadi, di mana elemen-elemen yang ada dalam masyarakat memiliki kesempatan untuk melakukan pengawasan dan memantau kinerja birokrasi secara transparan, terutama dalam hal pengalokasian sumberdaya secara lebih adil sesuai dengan proporsi kelompok-kelompok yang eksis di masyarakat lokal tersebut. Hal ini secara otomatis akan mengurangi

penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan dari pihak birokrasi pemerintah, yang pada masa sebelumnya banyak merugikan masyarakat banyak.

Kondisi perkembangan politik di daerah menunjukkan mental dari para birokrat belum ada perubahan yang signifikan dan berarti bagi peningkatan kinerja pelayanan publik yang berpihak pada masyarakat kebanyakan. Justru yang terjadi adalah masih menonjolnya penggunaan kekuasaan dari pihak birokrasi pemerintah daerah yang hanya menguntungkan kelompoknya secara sepihak, dan mengorbankan kepentingan masyarakat banyak.

Peran dan fungsi legislatif yang diharapkan memberikan kontribusi positif dalam proses pembuatan kebijakan publik, ternyata banyak terjebak pada evaluasi kebijakan yang bersifat makro dan kurang bergerak pada kebijakan langsung yang memberikan manfaat bagi masyarakat terutama berkaitan dengan peningkatan pelayanan publik. Pihak legislatif banyak yang terjebak pada persoalan internalnya yang hanya membahas penggunaan dan alokasi APBD dan sering memperjuangkan kesejahteraan pribadi melalui peningkatan honor dan fasilitas kesejahteraannya.

## **REKOMENDASI PELAKSANAAN DESENTRALISASI DALAM OTONOMI DAERAH**

Memperhatikan berbagai kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kota/kabupaten dalam pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah, maka upaya yang perlu ditempuh dari aspek manajerial, SDM organisasi, budaya organisasi, dan politik lokal.

### **Aspek Manajerial**

Pemerintah daerah Kota/kabupaten perlu merumuskan kembali visi yang jelas, mengenai gambaran masa depan yang ingin dicapai (untuk kurun waktu tertentu). Isi dari visi tersebut sedapat mungkin dapat mencerminkan substansi dari desentralisasi dalam otonomi daerah serta seluruh harapan masyarakat Kota/kabupaten. Selanjutnya visi yang telah ditetapkan harus disosialisasikan kepada seluruh jajaran pemerintah daerah dan masyarakat, sehingga menjadi visi bersama yang perlu diperjuangkan antara pemerintah daerah Kota/kabupaten dan masyarakat bersama-sama.

Bupati/walikota sebagai top manajemen memiliki tugas untuk mentransfer visi yang ada

kepada jajaran aparaturnya pemerintah daerah, agar seluruh aparaturnya yang ada mampu dan mau bergerak sesuai dengan visi, misi, dan tujuan yang telah ditetapkan sebagaimana yang dimuat dalam Rencana Strategi Daerah (Renstrada) maupun Pola Dasar Pembangunan (Poldas). Sementara peranan DPRD sebagai lembaga kontrol perlu melakukan pengawasan terhadap jalannya Renstrada secara berkesinambungan, agar pelaksanaannya tetap berjalan pada koridor yang tepat dan tidak melenceng dari rel yang telah ditetapkan.

Perlu pembentukan dinas yang otonom bagi sektor-sektor yang strategis, seperti: pendidikan, tenaga kerja, pertambangan dan energi, perindustrian, pertanian, dan lain-lain. Setiap pimpinan dinas (instansi teknis) harus menyusun rencana strategis (Renstra) dengan mengacu pada visi, misi, dan tujuan yang telah ditetapkan. Renstra yang disusun harus betul-betul memperhatikan dan mempertimbangkan urgensi, dukungan dana, keahlian, serta kepentingan masyarakat dan pembangunan daerah. Dan di dalam pelaksanaannya diperlukan koordinasi lintas instansi teknis (dinas) dan yang terkait lainnya, dibawah Bappeda.

### **Aspek SDM Organisasi**

Pemerintah daerah melalui Badan Kepegawaian Daerah harus memiliki perencanaan pegawai yang komprehensif dan memuat hal-hal antara lain: a) analisis jumlah kebutuhan pegawai untuk jangka kurun waktu tertentu; b) data base pegawai baik dalam hal jumlah, kualifikasi pendidikan dan keahlian; c) jenis keahlian yang dibutuhkan pada setiap dinas; d) Jenis pendidikan dan pelatihan yang harus diikuti pegawai setiap dinas; e) anggaran biaya pendidikan dan pelatihan; dan f) pengembangan kerjasama dengan instansi lain yang terkait.

### **Aspek Budaya Organisasi**

Perlu adanya perubahan sikap mental dari aparaturnya pemerintah daerah untuk memiliki komitmen dalam pemberian pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat sebagai pengguna jasa.

Bekerjasama dengan instansi terkait dalam menciptakan budaya birokrasi yang legaliter, transparan, dan lebih berorientasi pada sikap profesionalisme daripada berorientasi pada kepentingan atasan.

### Aspek Politik Lokal

Perlu adanya pemberdayaan dari pihak legislatif untuk mampu mengusulkan dan merancang Peraturan Daerah (Perda) yang sesuai dengan visi, misi Kota/kabupaten demi kemajuan dan kesejahteraan masyarakatnya.

Menciptakan hubungan yang harmonis antara pihak DPRD (legislatif) dengan pihak eksekutif untuk secara bersama-sama bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pembangunan di Kota/kabupaten secara optimal dan berkesi-nambungan.

### SIMPULAN

Dari uraian di atas tentang analisis pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah Kota/kabupaten di Indonesia, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut : 1) pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah dapat dilihat dari dua aspek, yaitu: aspek *output* dan aspek *outcomes* kebijakan. Kedua aspek tersebut memiliki ukuran atau indikator yang berbeda dalam penilaian keberhasilan; 2) *output* kebijakan

desentralisasi dapat dilihat 3 aspek, yaitu: (a) peningkatan pertumbuhan ekonomi masyarakat; (b) peningkatan kualitas pelayanan publik; dan (c) fleksibilitas program pembangunan; 3) *outcomes* kebijakan desentralisasi dapat dilihat dari aspek peningkatan partisipasi masyarakat dan efektivitas pelaksanaan koordinasi; 4) faktor-faktor yang mempengaruhi proses pelaksanaan desentralisasi dalam otonomi daerah di Kota/kabupaten adalah: (a) aspek manajerial; (b) aspek SDM organisasi; (c) aspek budaya birokrasi; dan (d) aspek politik lokal. Dilihat dari aspek *output* kebijakan, maka implementasi kebijakan desentralisasi dapat dikatakan relatif berhasil. Namun dilihat dari aspek *outcomes* kebijakan, ternyata banyaknya urusan yang telah diterima (desentralisasi) oleh Kota/kabupaten justru menjadi beban berat bagi daerah. Harapan kebijaksanaan seperti macamu pertumbuhan ekonomi masyarakat berbagai program pembangunan (proyek), pelaksanaannya belum efektif.

### DAFTAR RUJUKAN

- Mahfud, MD. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- N. Dunn, William. *Public Policy Analysis: An Introduction*. London: Prentice-Hall Inc.
- Nogi, S. Hessel. 2000. *Analisis Kebijakan Publik Kontemporer*. Yogyakarta: Lukman Offset.
- Syaukani, Affan Gaffar, Ryass Rasyid. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.