

KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH DAN KEADILAN DALAM MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE

Hernan Tori^{1*}

Abstrak

Masyarakat (*public*) mengharapkan dengan adanya reformasi akan sebuah restrukturisasi dan reposisi desain kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, baik menyangkut dimensi kehidupan politik, sosial, ekonomi, maupun kultural. Perubahan struktur, kultur dan paradigma birokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sangat mendesak untuk segera dilakukan mengingat birokrasi mempunyai kontribusi yang besar terhadap terjadinya krisis multi dimensional yang tengah terjadi sampai saat ini. Seperti kita ketahui bersama dengan pemberian otonomi kepada daerah, maka azas penyelenggaraan pemerintah daerah akan selalu menampilkan dua pertimbangan utama, yakni pertimbangan yang berkenaan upaya menjamin kesinambungan dan keberhasilan pembangunan nasional dan pertimbangan untuk mewadahi aspirasi masyarakat di daerah, agar mereka dapat lebih diberdayakan terutama untuk menunjang pembangunan daerah. Masyarakat di daerah akan lebih mandiri dan tidak tergantung kepada bantuan pemerintah.

Kata Kunci: Kebijakan Otonomi, Keadilan, Good Governance

Pendahuluan

Tema perubahan politik mulai dikenal secara luas sejak masa otonomi daerah, seiring dengan itu hasrat untuk menciptakan suatu kehidupan iklim politik yang lebih sehat, lebih demokratis, dan transparansi. Dalam konteks otonomi daerah cenderung menafsirkan perubahan itu sebagai pembaharuan politik. Dalam konteks ini pembaharuan mengandung makna sebagai proses menata kembali kehidupan kenegaraan, pemerintahan dan masyarakat. Terminologi pembaharuan (reformasi) mengandung pengertian menegakkan

* ¹Penulis adalah Dosen Tetap pada FISIP Universitas Megou Pak Tulang Bawang. Saat ini sedang merampungkan pendidikannya pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Lampung.

kembali prinsip-prinsip yang sejak semula memang harus tegak. Gerakan reformasi di pasca Orde Baru diharapkan dapat memberikan pengaruh bagi penyelesaian berbagai persoalan bangsa dan negara Republik Indonesia; seperti kasus korupsi, nepotisme dan kolusi. Berbagai kasus menyangkut penyalahgunaan kekuasaan dan jabatan yang dilakukan oleh elite-elite politik dan birokrasi Orde Baru diyakini merupakan salah satu faktor penyebab yang memperparah krisis ekonomi di Indonesia.

Masyarakat (*public*) mengharapkan dengan adanya reformasi, akan diikuti pula restrukturisasi dan reposisi desain kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, baik menyangkut dimensi kehidupan politik, sosial, ekonomi, maupun kultural. Perubahan struktur, kultur dan paradigma birokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sangat mendesak untuk segera dilakukan mengikat birokrasi mempunyai kontribusi yang besar terhadap terjadinya krisis multi dimensional yang tengah terjadi sampai saat ini.

Seperti kita ketahui bersama dengan pemberian otonomi kepada daerah, maka azas penyelenggaraan pemerintah daerah akan selalu menampilkan dua pertimbangan utama, yakni pertimbangan yang berkenaan upaya menjamin kesinambungan dan keberhasilan pembangunan nasional dan pertimbangan untuk mewadahi aspirasi masyarakat di daerah, agar mereka dapat lebih diberdayakan terutama untuk menunjang pembangunan daerah. Masyarakat di daerah akan lebih mandiri dan tidak tergantung kepada bantuan pemerintah. Paradigma pemberdayaan masyarakat (*society empowerment*) bertumpu pada suatu pemikiran; pembangunan akan berjalan dengan sendirinya apabila masyarakat diberi hak untuk mengelola sumber daya alam yang mereka miliki dengan kemampuan sendiri dan menggunakannya untuk pembangunan masyarakatnya.

Namun yang kemudian menjadi pertanyaan besar adalah; Sudah efektifkan pola kebijakan otonomi daerah yang diterapkan oleh pemerintah pusat pada daerah? Bagaimanakah nilai- nilai keadilan

Hernan Tori: KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

yang muncul dari kebijakan otonomi daerah mengingat tidak samanya kondisi geografis dan sumber daya alam serta sumber daya manusianya di daerah-daerah di Indonesia? Bagaimanakah prospek otonomi daerah dimasa yang akan datang, mengingat pada realitasnya justru menimbulkan ketidakharmonisan antara pemerintah pusat dan daerah?

Dalam makalah ini penulis akan mencoba menguraikan dan mengkaji bagaimana implementasi dari kebijakan otonomi daerah dalam mewujudkan suatu tatanan demokratisasi pemerintahan yang tidak hanya *good government* tapi juga *good governance*.

Pembahasan

Pada penyelenggaraan pemerintah modern, umumnya kebijakan negara dibuat oleh institusi pemerintah atau negara yang juga berperan sebagai pelaksana dari kebijakan yang dibuatnya. Dalam kaitan inilah maka mudah dipahami bahwa kebijakan itu acapkali diberi makna sebagai tindakan politik yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan misi pemerintahannya, karena kebijakan itu sesungguhnya merupakan salah satu cara yang dilakukan oleh seseorang, sekelompok atau suatu organisasi dalam lingkungan tertentu dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Dengan demikian kebijakan pemerintah adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seseorang atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas kewenangan kekuasaan dari aktor tersebut.

Pada prinsipnya setiap negara mempunyai suatu tatanan organisasi atau pemerintahan yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk didalam wilayahnya. Keputusan-keputusan ini antara lain berbentuk undang-undang dan peraturan-peraturan lain. Dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan

kekuasaan dari negara. Berbagai macam kebijaksanaan kerap kali dibuat kearah tercapainya tujuan-tujuan masyarakat dilaksanakannya sambil menertibkan hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat.² Penguasa pemerintah di hampir setiap negara percaya bahwa tugas utama dari setiap pemerintahan apakah demokratis atau otoritarian adalah untuk menjamin agar negara dan bangsanya tetap hidup dan berjaya. Kejayaan dan kehidupan suatu negara mencakup dua tugas fundamental yang harus tetap dijalankan. Dua tugas fundamental itu antara lain: mempertahankan kemerdekaannya dari ancaman musuh dari luar, dan kedua mengendalikan dan mengelola konflik internal agar tidak berlarut-larut menjadi perang saudara.³

Salah satu proses dalam pembuatan kebijakan negara adalah implimentasi kebijakan, kerana setelah kebijakan dibuat maka kebijakan perlu dilaksanakan. Dalam masyarakat majemuk yang didalamnya terdapat sejumlah kelompok budaya, seperti suku, ras, dan agama, Implimentasi kebijakan negara sesungguhnya bukan sekedar berkaitan dengan mekanisme penjabaran keputusan politik kedalam prosedur rutin lewat saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, yang menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari implimentasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari seluruh proses kebijakan.⁴

J.O Udoji dalam salah satu bukunya menyatakan bahwa *the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented* . Implementasi kebijakan adalah

²Miriam Budiardjo. 1985. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Gramedia, Jakarta. hlm. 44.

³Douglas Yates, *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*, Harvard University Press, Cambridge, MA seperti dikutip oleh Miftah Thoha. 2005. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm. 27.

⁴Ramlan Surbakti. 1999. *Memahami Ilmu Politik*. Gramedia, Jakarta. hlm. 48.

sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih daripada pembuat kebijakan. Kebijakan akan menjadi impian atau rencana yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplimentasikan. Dengan demikian implimentasi kebijakan yang telah ditetapkan harus dilaksanakan sesuai dengan perencanaan program yang telah ditetapkan guna mencapai hasil yang diinginkan. Implimentasi suatu kebijakan negara dimanapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Untuk itu peranan birokrasi pemerintah sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan sangat menentukan keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan.

Hogwood dan Gunn, membagi kebijakan dalam dua kategori, yaitu: (1) *Non Implimentation*, yaitu suatu kebijakan yang tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. (2) *Unsuccseeful implimentation*, biasanya terjadi manakala suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan. Dengan demikian biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor: 1). Pelaksanaannya jelek (*bad excecution*), 2). Kebijakannya sendiri memegang jelek (*bad policy*), dan 3).

Kebijakan itu bernasib jelek (*bad luck*). Selanjutnya Hogwood dan Gunn berpendapat untuk mengimplementasikan kebijakan negara diperlukan beberapa syarat, yaitu :⁵

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber dana yang memadai.
3. Perpaduan sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
4. Kebijakan yang akan diimplimentasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal

⁵Hogwood dan Gunn. 1997.hlm. 71.

5. Hubungan bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
8. Tugas dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna. Untuk itu proses implimentasi suatu kebijakan negara pada umumnya tidak terlepas dan sangat dipengaruhi oleh peranan birokrasi pemerintah, baik ditingkat pusat maupun didaerah, kerena implimentasi suatu kebijakan negara oleh suatu pemerintah, sebenarnya merupakan suatu bentuk pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sesuai dengan fungsi dari birokrasi pemerintahan untuk melayani masyarakat. Untuk itu semua kebijakan yang dibuat dan diimplimentasikan oleh suatu pemerintahan atau negara bertujuan untuk mengatur, mengurus dan melayani semua kepentingan bersama serta menjaga suatu kondisi sistem politik yang kondusif serta ketertiban umum yang dapat berjalan kehidupan masyarakat secara wajar.

Otonomi daerah secara sederhana dapat diartikan sebagai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri oleh satuan organisasi pemerintah di daerah. Otonomi daerah yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah. Dengan demikian berdasarkan prinsip otonomi tersebut, maka ada keharusan dari pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian hak dan kewenangannya daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa campur tangan atau intervensi dari pihak lain termasuk pemerintah pusat. Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah atas inisiatif atau prakarsa sendiri tanpa instruksi pemerintah pusat.

Dengan demikian otonomi daerah memberikan otonomi kepada daerah melakukan desentralisasi. Pemberian otonomi kepada daerah secara penuh, berarti pemerintah menghormati kehidupan

Hernan Tori: KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

ragional menurut riwayat, adat istiadat dan sifat khas setiap daerah yang berbeda tetapi tetap dalam kerangka sistem atau bentuk negara yang dianut. Untuk itu pemerintah harus menjauhkan segala segala urusan yang bermaksud untuk menguniformisirkan seluruh daerah menurut suatu model yang dibuat secara terpusat. Kerena otonomi juga diakui sebagai suatu prinsip yang diperlukan demi efisiensi pemerintah, otonomi dapat terwujud melalui pengalokasian, dan pendistribusian kekuasaan serta pendelegasian wewenang dan tanggung jawab. Hasil yang diharapkan dari otonomi adalah pemberian pelayanan publik yang lebih memuaskan, akomodasi partisipasi masyarakat, pengurangan beban pemerintah pusat, penumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah, serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah.

Dengan pemberian otonomi kepada daerah, maka azas penyelenggaraan pemerintah daerah akan selalu menampilkan dua pertimbangan utama, yakni pertimbangan yang berkenaan upaya menjamin kesinambungan dan keberhasilan pembangunan nasional dan pertimbangan untuk mewisdomahi aspirasi masyarakat di daerah, agar mereka dapat lebih diberdayakan terutama untuk menunjang pembangunan daerah. Masyarakat di daerah akan lebih mandiri dan tidak tergantung kepada bantuan pemerintah. Paradigma pemberdayaan masyarakat (society empowerment) bertumpu pada suatu pemikiran ; pembangunan akan berjalan dengan sendirinya apabila masyarakat diberi hak untuk mengelola sumber daya alam yang mereka miliki dengan kemampuan sendiri dan menggunakannya untuk pembangunan masyarakatnya.

Dengan pemberian otonomi daerah secara penuh maka masyarakat akan lebih diberdayakan, sehingga mereka akan berpartisipasi secara aktif dalam proses pengambilan keputusan yang dibuat oleh pemerintah. Dalam proses pembuatan kebijakan itu pemerintah akan mendapat masukan, yang dapat diproses lebih lanjut

menjadi keluaran sesuai dengan aspirasi masyarakat. Salah satu perhatian yang krusial menjadi perhatian para politikus dan ilmuwan politik adalah terjadinya gejala-gejala disintegrasikan vertikal dan horizontal yang melanda masyarakat dewasa ini. Reformasi merupakan momentum yang membuka peluang seluas-luasnya bagi bangsa Indonesia untuk mengadakan reorientasi, refungsinisasi dan restrukturisasi terhadap kondisi yang telah lama menyumbat penyelenggaraan kehidupan bangsa yang sehat dan dinamis.

Namun dalam perkembangannya, eformasi sebagai peluang untuk melakukan perbaikan dan perubahan telah membawa eksese di beberapa propinsi di Indonesia; berupa terjadi keinginan masyarakat mengubah secara semauanya dengan ukuran sendiri-sendiri. Eksese-eksese tersebut antara lain berupa terjadi konflik horizontal dan vertikal serta perpecahan sikap, aspirasi dan kepentingan, timbulnya berbagai tindakan kekerasan yang berlatarbelakang ekonomi, agama, ras dan suku, serta munculnya gejala saptisme, perubahan bentuk negara, adanya gagasan negara federasi bahkan timbul pula aspirasi untuk melepaskan diri dari negara kesatuan Republik Indonesia, menjadi negara merdeka di beberapa daerah seperti Aceh, Papua, Riau dan Kaulimantan.

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai sub-sistem negara kesatuan. Pemikiran otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletak sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UU 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar . Demikian pula selanjutnya, dalam pergantian Undang-Undang Dasar seperti dalam UUDS 1945, otonomi tetap tercantum bahkan lebih dijelaskan. Dalam masa Republik Indonesia Serikat, prinsip-prinsip otonomi tetap dijalankan pada negara bagian atau Daerah Bagian. Bahkan Undang-Undang pertama yang dibentuk dalam masa Indonesia merdeka yaitu UU No 1 Th 1945 mengatur mengenai

Hernan Tori: KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

otonomi. Berdasarkan kenyataan itu tidaklah berlebihan apabila otonomi dapat dipandang sebagai salah satu sendi penyelenggaraan negara dan pemerintahan Indonesia.

Sejak tahun 1945 telah ditetapkan berbagai undang-undang tentang otonomi, akan tetapi perdebatan mengenai otonomi tetap berjalan bahkan kadang-kadang bernuansa emosional seperti ancaman akan keluar dari negara kesatuan, mendirikan negara sendiri dan lain sebagainya. Dilihat dari berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi, dapat dibedakan dua kategori utama politik otonomi yang dijalankan atau pernah dijalankan yaitu kecenderungan kearah desentralisasi dan ke arah sentralisasi. Politik desentralisasi UU No 22 Tahun 1948 mencerminkan dasar politik otonomi yang menekankan pada aspek desentralisasi. Politik desentralisasi UUD No 22 1948 mencerminkan dasar politik otonomi menurut UUDS 1950 yang menghendaki pemberian otonomi luas? sebagaimana yang diatur dalam UU No 1 Th 1957, tetapi dipihak lain politik sentralisasi menuju konsentrasi kekuasaan disatu tangan setelah Dekrit Presiden kembali ke UUD 1945.

Selanjutnya dengan pembaharuan-pembaharuan yang didorong kebangkitan Orde Baru, diharapkan dengan dijalankan suatu politik desentralisasi menuju penyelenggaraan otonomi sebagaimana mestinya. Namun yang terjadi sebaliknya. UU No. 5 Tahun 1974 kembali mengeluarkan politik sentralisasi yang dijalankan sebelum pembaharuan 1966.

Dalam tatanan pelaksanaan, belum pernah otonomi dijalankan sebagaimana mestinya. Pada masa UU No 1 Tahun 1957 secara normative menghendaki otonomi luas, ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya. Kemandirian daerah sebagai karakteristik otonomi tidak diwujudkan. Ketergantungan daerah kepada pusat

sangat besar terutama dalam hal keuangan. Undang-Undang Perimbangan Keuangan dan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tahun 1956 tidak dapat meningkatkan kemampuan daerah untuk mandiri, karena sistem hubungan keuangan dan sumber-sumber keuangan daerah pada dasarnya serupa dengan kebijakan yang ditempuh pada masa pemerintahan Hindia Belanda.

Berbagai alasan Pemerintah pusat Menyandra pelaksanaan otonomi, seperti ketidaksiapan daerah atau karena terbatasnya Sumber Daya (Resources). Pemerintah Pusat memandang penting adanya sentralisasi pengaturan, kebijakan dan lain-lain untuk menjamin alokasi yang adil atau merata bagi semua daerah resources yang terbatas tersebut. Dibalik itu semua, ada suatu dasar sentralisasi yang tak pernah diungkap secara terbuka yaitu purbasangka terhadap daerah. Pemerintah Pusat beranggapan, desentralisasi, apalagi dalam bentuk otonom, berpotensi terjadi disintegrasi bangsa. Daerah-daerah dengan kemandirian otonomi dapat mendorong proses memisahkan diri dari negara kesatuan. Hal ini dibuktikan dengan berbagai pergolakan yang terjadi daerah. Premis ini baik secara empirik maupun teoritik kurang dapat dipertanggungjawabkan. Pergolakan daerah justru karena sentralisasi. Daerah justru menuntut otonomi dan pengendoran sentralisasi. Dengan perkataan lain, tidak mungkin terjadi pergolakan daerah sebagai akibat dari otonomi, walaupun itu ada bukan karena politik desentralisasi atau otonomi, melainkan sebaliknya karena politik sentralisasi.

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan telah meletakkan suatu garis politik otonomi baru menurut asas desentralisasi menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 yang sentralistik. Perubahan-perubahan prinsipil meliputi antara lain susunan urusan rumah tangga daerah, pertanggungjawaban kepala daerah kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPRD), sistem hubungan keuangan yang baru, sistem pengawasan atau supervisi dan lain-lain, merupakan ketentuan yang bermaksud agar otonomi sebagai salah satu sendi

Hernan Tori: KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

penyelenggaraan pemerintah dapat dijalankan sesuai dengan pengertian dasar dan semangat otonomi; otonomi sebagai subsistem dalam negara kesatuan. Karena itu betapapun luasnya otonomi, betapapun besarnya kekuasaan daerah otonom haruslah tunduk dalam kerangka negara kesatuan. Penyelenggaraan negara yang menggunakan politik sentralisasi telah menimbulkan berbagai persoalan negara misalnya; ancaman disintegrasi bangsa, korupsi, demoralisasi dan budaya kepemimpinan yang dictator/tirani.

Dibandingkan dengan UU No. 5 tahun 1974, cukup banyak perubahan atau hal yang baru yang diatur dalam UU No.22 Tahun 1999. Politik sentralisasi UU. No. 5 Tahun 1974 beralih pada politik desentralisasi menuju pelaksanaan otonomi teritorial seluas-luasnya. Sistem rumah tangga daerah, sistem pengawasan pengaturan mengenai DPRD, Kepala Daerah, hak-hak yang berkaitan dengan keuangan daerah, kehadiran kembali hak petisi dan lain-lain menunjukkan suatu politik otonomi luas yang selama ini menjadi persoalan hubungan antara pusat dan daerah. Untuk mendukung pelaksanaan politik otonomi baru, telah diterapkan pula UU No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan.

UU No. 22 Tahun 1999 akan dilaksanakan secara efektif paling lambat dua tahun setelah diundangkan. Disebut paling lambat, artinya dapat lebih dipercepat. Mengundurkan saat pelaksanaannya bukan saja sebagai sesuatu yang dimungkinkan dalam sistem perundang-undangan, juga diperlukan persiapan yang seksama. Dengan politik desentralisasi diperlukan kesiapan. Bukan hanya kesiapan perangkat peraturan pelaksanaan, juga sumber daya lainnya. Namun demikian, tidak semua ketentuan UU No. 22 Tahun 1999 harus menunggu pernyataan formal mulai dilaksanakan tersebut. Ketentuan yang tidak memerlukan pengaturan lebih lanjut, semestinya sudah dapat dirintis pelaksanaannya. Ketentuan-ketentuan UU No 5 Tahun 1974 yang bertentangan atau berbeda dengan politik otonomi

menurut undang-undang baru sudah semestinya tidak diterapkan lagi. Sepanjang dimungkinkan, sudah semestinya penyelenggaraan pemerintah daerah tertentu telah dilaksanakan menurut semangat, asas, bahkan ketentuan UU No 22 Tahun 1999.

Menurut UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan daerah mencakup bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan kebijakan-kebijakan di bidang perencanaan nasional, pengendalian pembangunan secara makro, dana perimbangan negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Kinerja Birokrasi di Era Otonomi Daerah

Kinerja pelayanan birokrasi pemerintah di era Otonomi Daerah tidak banyak mengalami perubahan yang *significant*. Berbagai perilaku aparat birokrasi, masih menunjukkan rendahnya derajat akuntabilitas, responsibilitas, dan efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Tujuan reformasi yang menginginkan agar birokrasi lebih bersifat transparan, terbuka dan jujur masih jauh dari harapan. Birokrasi masih tetap belum terlihat secara nyata mengembangkan komitmen untuk membangun iklim yang sehat membangun kepercayaan kepada publik. Belum terbentuknya kepercayaan dari publik terhadap birokrasi menyebabkan hubungan birokrasi dengan publik seringkali diskumuninatif, tidak transparan. Birokrasi semestinya membangun kepercayaan publik sebagai kunci utama untuk dapat terselenggaranya pelayanan publik yang transparan dan akuntabel. Pemberian pelayanan yang transparan oleh pihak birokrasi yang meliputi prosedur, ketepatan waktu, kepastian biaya, dan keramahan petugas menjadi dambaan publik di era pasca orde baru ini. Tingginya keluhan masyarakat terhadap pelayanan birokrasi mencerminkan masih belum terpenuhi aspirasi masyarakat pengguna jasa. Birokrasi di Indonesia belum sepenuhnya mengembangkan

Hernan Tori: KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

kultur dan manajemen pelayanan yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat pengguna jasa.

Dalam konteks ini birokrasi masih tetap menempatkan publik bukan sebagai pelanggan dalam pemberi pelayanan yang dapat dilakukan sewenang-wenang. Reformasi belum memunculkan kesadaran aparat birokrasi akan pentingnya nilai-nilai akuntabilitas dalam pelayanan, seperti transparansi yang menyangkut informasi, biaya dan kepastian. Pelayanan yang dilakukan aparat birokrasi masih jauh dari nilai-nilai tanggung jawab sehingga kualitas pelayanan yang diberikan jauh dari aspirasi dan kebutuhan masyarakat pengguna jasa. Dalam memahami reformasi, aparat birokrasi dengan masyarakat masih belum ditemukan persamaan makna dan cara pandang. Perbedaan pemaknaan terhadap reformasi tersebut salah satu faktor penyebabnya adalah karena ada perbedaan kepentingan diantara keduanya.

Di sisi aparat birokrasi, terdapat kecenderungan bahwa tidak semua aparat menyukai perubahan, terutama di pihak aparat yang merasa diuntungkan dengan sistem yang ada selama ini berlangsung. Pada sisi lain, masyarakat menginginkan agar aparat birokrasi dapat bersikap dan berperilaku seperti yang diinginkan masyarakat, yaitu pemberian pelayanan publik, yang mudah, murah, cepat, tepat waktu dan tidak berbelit-belit.

Walaupun saat ini sudah pada taraf zaman millennium ketiga, namun etos kerja aparat birokrasi yang bermental feodal maupun neo-feodalisme masih terlihat diberbagai tingkat birokrasi pemerintahan. Para aparat birokrasi masih belum disiplin dalam memanfaatkan waktu, para aparat datang seandainya ke kantor, warga masyarakat yang menunggu tanda tangan pejabat menunggu berjam-jam, berhari-hari, berbulan, dan bahkan bertahun-tahun. Dalam kultur birokrasi yang seperti ini perlu direstrukturisasi oleh pemegang

kebijakan publik dan perlu pressure Lembaga Swadaya Masyarakat. Sikap mental birokrasi tersebut merefleksikan bahwa aparat tersebut tidak merasa berfungsi sebagai pelayan, tapi cenderung sebagai penguasa terhadap masyarakat yang tunduk kepada aturan yang telah dibuat oleh birokrasi secara sepihak.

Formalisme dalam birokrasi masih terlihat dilakukan oleh aparat birokrasi dengan tujuan untuk memelihara ritual-ritual birokratik dengan cara mengadopsi ritual feodalistik. Misalnya seorang aparat kelurahan, disamping harus mengerjakan banyak pekerjaan rutin, harus pula melakukan pekerjaan tambahan seperti pemungutan pajak bumi dan bangunan, pemeriksaan peserta KB, maupun mendapat limpahan tugas dari pimpinan untuk menghadiri rapat warga atau melayat warga . Selain hal tersebut ,aparat birokrasi juga sering terlihat melakukan apel pagi dan siang dikantor, upacara menyambut pejabat, bahkan pada masa Orde Baru dibebani tugas memenangkan Golkar dalam setiap kali pemilu didaerahnya. Respon aparat birokrasi dalam menghadapi keluhan masyarakat pengguna jasa menunjukkan hanya sebatas retorika, yakni hanya sebatas memberi janji-janji untuk menyelesaikan permasalahan. Aparat pemerintah belum mampu memberikan kepastian solusi pelayanan yang kan diberikan kepada masyarakat pengguna jasa.

Setelah reformasi kontrol publik terhadap aparat birokrasi menjadi lebih berani dan transparan. Meningkatnya posisi tawar publik terhadap birokrasi ditandai oleh aktifnya berbagai Ngo/CSO. Kesadaran publik terhadap pembentukan good and clean government mulai meningkat, baik ditingkat pusat maupun diberbagai daerah. Publik mulai memiliki kesadaran dan kemampuan untuk terlibat menjadi bagian atau bahkan subjek dari sistem pemerintahan yang dibangun bersama. Kontrol publik dirasakan efektif untuk mengetahui berbagai sumber kebuntuan pelayanan publik . Publik dengan posisi yang lebih kuat diharapkan akan dapat memperbaiki kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Paradigma Good And Clear Governance

Paradigma dalam pengertian ini diartikan sebagai *a paradigm is a set of rules that defines boundaries and tell us how to function within those boundaries?* Dari pernyataan ini dapat dipahami bahwa paradigma ialah serangkaian aturan, pedoman, hukum dan sejenis dengannya yang jelas batasan-batasannya sehingga kita dapat bekerja, berfungsi, berkeaktifitas sesuai dengan batas-batas yang ditentukan oleh aturan tersebut. Sejalan dengan keinginan untuk melakukan reformasi, maka perubahan paradigma dalam manajemen pemerintahan berlangsung dengan cepat beberapa restrukturisasi paradigma tersebut adalah: *Pertama:* Perubahan paradigma dari orientasi sistem manajemen pemerintah yang serba negara berorientasi ke pasar (market). Selama ini manajemen pemerintahan mengikuti paradigma yang lebih mementingkan kepentingan negara, semua serba ditentukan oleh negara. Kepentingan negara menjadi pertimbangan pertama dan utama dalam mengatasi segala macam persoalan yang muncul. Pasar dalam pengertian ini adalah rakyat atau publik; orientasi mejemen pemerintahan diarahkan kepada publik. Dalam konteks ini aspirasi masyarakat lebih menjadi penting untuk menjadi bahan pertimbangan pemerintahan. Kepentingan pasar dan publik menjadi pertimbangan yang utama dalam mengatasi segala macam persoalan .

Kedua: Perubahan paradigma dari orientasi lembaga pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian berorientasi kepada *small dan less government*, egalitarian, transparan dan demokrasi. Kecendrungan yang terlalu mementingkan aspirasi negara dapat melahirkan sistem otoritarian. Pendekatan kekuasaan yang terkonsentrasi kepada satu orang cenderung mengabaikan kepentingan rakyat banyak. Praktek lembaga pemerintahan yang besar dan kuat, cenderung mengabaikan kedaulatan rakyat. *Ketiga;* Perubahan paradigma dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi

kewenangan. Selama ini kekuasaan pemerintahan cenderung dilakukan secara sentral.

Kegiatan mulai dari perumusan kebijakan, implimentasi dan evaluasi kebijakan dilakukan secara terpusat; orientasi ini perlu diubah menjadi desentralisasi kewenangan. *Keempat*: Perubahan manajemen pemerintahan yang hanya menekankan pada batas-batas dan aturan yang berlaku untuk suatu negara tertentu, mengalami perubahan kearah *boundaryless organization* ,dalam konteks ini manajemen suatu negara cenderung kearah aturan tataran dunia global. Keadaan seperti ini akan berimplikasi bahwa tata aturan yang hanya berlaku lokal, kurang menguntungkan dalam percaturan global. Paradigma ini merupakan akhir dari batas-batas negara nasional. *Kelima*: Perubahan dari paradigma yang mengikuti aturan birokrasi Weberian menjadi *post bureaucratic government* dan *post bureaucratic organization* atau perubahan dari manajemen pemerintahan yang menggunakan struktur fisik (*physical structure*) kepada *logical structure*. Atau suatu tataran administrasi negara yang berorientasi pada *paper work* kepada *paperless* (Osborn,1992, Al Gore,1994).

Tata birokrasi pemerintah seperti ini membutuhkan kompetensi sumber daya aparatur yang memahami dan menerapkan *information technology* (Lucas,1996). Kompetensi inilah yang semestinya banyak diwujudkan dalam pendidikan dan pelatihan profesional bagi pegawai pemerintah. *Keenam*; Perubahan paradigma dari *a low trust soceity ke arah a high trust soceity*.⁶ Dalam masyarakat yang rendah tingkat kepercayaannya tidak akan terjadi suasana demokrasi. Lembaga pemerintah yang hidup dalam masyarakat ini akan melahirkan cara-cara kerja yang tidak demokratis, membatasi ruang gerak,menjauhkan pemerintah dari interaksi dengan masyarakat,dan membelenggu lembaga pemerintah dengan serangkaian aturan-aturan birokratis. Perubahan paradigma sistem

⁶Francis Fukuyama. 1992. *The End of History and The Last Man*. New York, Free Press._____.

pemerintahan adalah sangat perlu di era reformasi ini, paradigma lama sistem pemerintahan tidak demokratis, otoriter jauh dari paradigma modern yang menitik beratkan pada kekuatan civil soceity.

Pemerintahan Di Era Otonomi Daerah

Penerapan sistem manajemen pemerintahan dengan pendekatan tradisional yang memposisikan birokrasi dalam peran ganda, yakni politik dan kebijakan. Pola hubungan kolusi antara penguasa dengan pengusaha di satu pihak terhadap publik dipihak lain menjadi sangat dikhtomis. Peran stakeholders sangat dibatasi ,yakni para pihak yang berpotensi untuk memproteksi birokrasi. Akibatnya masyarakat tidak memiliki ruang dan peran dalam proses kebijakan publik secara proporsional. Dari perspektif politik, peran birokrasi sangat dominan daripada jasa pelayanan publik sektor swasta. Otonomi sebagaimana yang dianut Undang-undang nomor 22 tahun 1999 adalah otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Dalam hal tanggungjawab, sangat bertalian dengan mutu pelayanan publik. Untuk mewujudkan prinsip pelayanan publik, diperlukan reorientasi dan reorganisasi sistem menejemen pemerintahan yang dapat mendorong proses pemberdayaan (*empowering*) dan pelembagaan (*institutionalizing*). Kedua aspek ini merupakan aktivitas penting dalam pemerintahan dalam memenejemen pemerintahan. Pemberdayaan adalah optimalisasi sumber daya manusia yang terkait dengan jabatan tertentu. Sedangkan Pelembagaan dalam kontek ini adalah proses penyesuaian dan penataan struktur organisasi kedinasan. Kebijakan penataan organisasi dan seleksi personil dalam promosi jabatan tertentu menimbulkan dampak sosio-psikologis ,baik positip maupun negatif.

Anthony Giddens dalam bukunya *The Third Way*, menginginkan sebuah bangunan birokrasi yang lahir nantinya haruslah dalam rangka membangun *governance* bukan lagi *government*. Langkah-langkah yang tepat dalam memasuki pasca birokrasi adalah

menuju hukum yang responsif. Dalam era ini eksistensi *people power* mesti diakui, negara dengan representasi pemerintahan mestinya lebih hati-hati dan bijak dalam mengambil setiap keputusan. Reposisi kultur birokrasi tradisional ke modern merupakan keharusan; meskipun negara kita telah menjadi negara yang merdeka yang berbentuk republik, akan tetapi sikap dan perilaku birokrasi kita masih seperti birokrat pada masa kerajaan tradisional. Emerson (1976) memandang bahwa walaupun birokrasi kita telah memperlihatkan bentuk dan ciri yang modern akan tetapi secara kultural memperlihatkan corak budaya tradisional, dimana para penguasa menganggap rakyat adalah kelas proletar yang dapat diperintah semaunya, tanpa diperhatikan hak berpartisipasi. Dengan demikian, kultur birokrasi ini jauh dari prinsip-prinsip pelayanan terhadap publik

Fenomena kultur birokrasi yang demikian itu masih melekat sampai saat ini, karena tradisi tersebut telah berurat berakar dalam kultur birokrasi kita ditambah lagi dengan para birokrat kita merenkonstruksi sistem pemerintahan kolonialisme. Fenomena mentalitas para birokrat kita saat ini tidak jauh berbeda dengan budaya birokrasi yang kita miliki 300 tahun yang lalu! Misalnya pada masa Majapahit, Mataram, VOC dan Hindia Belanda. Untuk mengeliminir praktek budaya birokrasi yang demikian itu maka komponen masyarakat harus memiliki komitmen bersama untuk menghapuskan sistem birokrasi feodal; dengan langkah-langkah: *Pertama*: Membangun kesadaran publik untuk meletakkan fungsi birokrasi pada posisi yang benar sebagai lembaga pelayanan masyarakat. Dalam prinsip negara demokrasi, birokrasi adalah alat yang diciptakan pemegang kedaulatan negara untuk mencapai tujuan ideal dalam masyarakat. *Kedua*: menumbuhkan sikap mental masyarakat tidak terlalu tunduk kepada apapun kemauan birokrasi. Masyarakat harus berani untuk melakukan pressure perilaku-perilaku birokrat yang masih feodal. Untuk itu masyarakat harus diberdayakan untuk memberi penilaian secara kritis terhadap kinerja lembaga pemerintahan serta mengekspresikan penilaian itu dalam saluran-saluran hukum yang disediakan.

Hernan Tori: KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

Ketiga: lembaga legislatif harus menciptakan sarana yang dapat menampung aspirasi bagi masyarakat yang tidak puas dengan kinerja birokrasi. Dalam konteks ini, maka lembaga legislatif harus memiliki kapabilitas paling tidak sejajar dengan institusi birokrasi, sehingga terjadi mekanisme yang seimbang (*check and balances*) diantara keduanya. Apabila Sumber Daya Manusia legislatif berada dibawah level birokrat, maka besar kemungkinan mereka akan sering dipermainkan oleh superioritas birokrasi. *Keempat*; mengimplimentasikan konsep birokrasi rasional secara menyeluruh, berkesinambungan, terprogram dan transparans. Publik dan birokrat secara berkesinambungan melaksanakan prinsip-prinsip birokrasi yang rasional dan profesional serta bertanggungjawab.⁷ Ketika implementasi keempat nilai ini bisa berjalan dalam sebuah tata pemerintahan baik pusat maupun daerah maka perwujudan kearah good governance akan dapat terwujud dengan baik. Dengan demikian maka akan semakin jelas bahwa kemampuan suatu negara dalam mencapai tujuan-tujuan keadilan pembangunan itu sangat bergantung pada kualitas tata pemerintahannya dimana pemerintah melakukan interaksi dengan organisasi komersial dan *civil society* yang ada dalam masyarakat.⁸

⁷http://www.bangrusli.net/index.php?id=543&option=com_content&task=view

⁸Miftah Thoha. 2005. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm. 63.

Kesimpulan

Untuk menciptakan *good governance*, tidaklahlah dapat dilakukan secara parsial, melainkan haruslah menyeluruh dan mendasar. Untuk mencapai tujuan ini perlu diakukan restrukturisasi sistem dan mentalitas aparatur birokrasi profesional, rasionalitas, transparan dan bertanggungjawab. Akuntabilitas birokrasi di Indonesia masih sangat rendah. Budaya paternalisme sangat kuat, seolah-olah telah menjadi pupuk untuk mempersubur penyakit dalam sistem birokrasi. Orientasi pada kekuasaan dan persepsi diri sebagai penguasa memperoleh justifikasi dari nilai-nilai dan simbol-simbol yang dihasilkan oleh budaya paternalisme. Perbaikan kinerja birokrasi menuntut nilai-nilai, budaya dan etika pelayanan publik yang mesti ada perubahan yang mendasar dari sistem nilai feodal ke sistem nilai profesional. Lebih dari pada itu birokrat harus dapat mendorong terjadinya perubahan lingkungan birokrasi yang kondusif, untuk menciptakan *good governance*, terutama di sektor pelayanan publik.

Restrukturisasi dan reposisi birokrat harus dikembangkan secara holistik dengan kebijakan dan program yang mampu menyintuh disegala persoalan kehidupan masyarakat, terutama peningkatan kualitas SDM dan mentalitas Birokrat. Kebijakan lain yang perlu diterapkan dalam rangka restrukturisasi dan reposisi birokrat adalah memberi kewenangan yang utuh kepada setiap birokrasi publik untuk mewujudkan visi, misi dan tujuan pelayanan publik. Selama ini pola pelayanan terfragmentasi, harus diubah menjadi pelayanan yang terpadu. Dari uraian diatas, menunjukkan perbaikan kinerja pelayanan publik di Indonesia memerlukan kebijakan yang holistik yang diharapkan dapat mewujudkan sistem birokrasi yang akuntabel.

DAFTAR PUSTAKA

Budiardjo Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, Jakarta, 1985.

Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*. New York: Free Hogwood dan Gunn. 1997,1992.

http://www.bangrusli.net/index.php?id=543&option=com_content&task=view

Thoha Miftah, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.

Surbakti Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1999.