

KEBIJAKSANAAN DESENTRALISASI DAN PEMBERDAYAAN BIROKRASI LOKAL

(Decentralization Policy and Local Bureaucracy Empowerment)

oleh : Maesaroh

Abstraksi

Desentralisasi dengan wajah otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab membawa konsekuensi pada daerah untuk meningkatkan kelembagaan maupun aparatnya agar memiliki kemampuan, ketrampilan, organisasi dan manajemen yang baik dalam melaksanakan tugas pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat. Penyelenggaraan desentralisasi akan bermakna positif bila dikelola oleh pemerintah daerah yang berkemampuan baik, profesional dalam arti manajerial maupun etika dan moral. Yang lebih utama adalah menempatkan rakyat sebagai aktor utama karena masyarakat yang lebih tahu dan yang merasakan apa yang dibutuhkan sesuai dengan potensi dan kemampuannya, bukan karena mobilisasi atau tekanan dari pemerintah. Peningkatan peran pemerintah daerah adalah dengan pemberdayaan aparat dalam kemampuan pembuatan kebijakan, pengelolaan organisasi dan manajemen, peningkatan sumber daya daerah, komitmen, akuntabilitas, etika dan moral.

Keywords : Decentralization, empowerment, local government.

ABSTRACT

Decentralization with its wide and responsible dimension brings consequence to the local government to enhance its institution and personnel capacity, to have good capability, skill, organization and management in realizing its development and public service tasks. Decentralization is positive if it is managed by professional and qualified local government in terms of their managerial, ethics and moral. More importantly is to place the society as the main actor since they know more their needs in line with their capability and potencies, not because of mobilization or government oppression. The enhancement of local government's role is by empowering government personnels in terms of their capability in public policy making, organizational management, local resource increase, commitment, accountability, ethics and moral.

KEBIJAKSANAAN DESENTRALISASI DAN PEMBERDAYAAN BIROKRASI LOKAL

A. PENDAHULUAN

Desentralisasi kewenangan dari pusat kepada daerah yang diwujudkan dalam bentuk otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab akan membawa serta daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam menentukan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan dan penggunaan serta pengembangan sumber daya dengan perangkat pelaksanaannya yaitu dinas-dinas daerah. Hal ini dimaksudkan agar kebijaksanaan pembangunan yang selama ini didominasi oleh pemerintah pusat dapat berdayaguna dan berhasilguna dalam melayani masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan secara keseluruhan. Reiner Rohdewohld (1995 : 85) mengatakan bahwa desentralisasi diharapkan dapat meningkatkan didalam memanfaatkan dan menggali sumber-sumber atau potensi untuk pembangunan daerah dalam rangka mencapai efisiensi dan efektivitas pemberian layanan kepada publik.

Dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dapatlah dikatakan bahwa pemberian otonomi kepada daerah adalah konsekuensi kebijaksanaan desentralisasi territorial dalam sistem ketatanegaraan guna penggalan potensi, terutama dalam fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi baik manajemen maupun keuangan daerah. Desentralisasi merupakan suatu teknik untuk pemeratakan hasil pembangunan dengan menonjolkan partisipasi dari seluruh masyarakat. Esensi dari otonomi sebenarnya lebih merupakan kewajiban daripada hak, misalnya kewajiban daerah untuk berpartisipasi dalam pembangunan sebagai sarana memberikan kesejahteraan kepada rakyat.

Pembangunan yang telah berjalan selama ini lebih berorientasi pada paradigma pertumbuhan, namun dalam realitanya telah gagal mewujudkan *trickledown development* (Moeljarto Tjokrowinoto, 1999 : 217) setelah itu muncul paradigma kesejahteraan yang menjanjikan kesejahteraan rakyat dan keadilan serta memandang rakyat sebagai obyek amaliah melalui *charity strategy*, pendekatan *patronizing*, *nurture* dan proteksi, namun paradigma ini justru meningkatkan dependensi masyarakat terhadap birokrasi dan menjadi kendala pada pembangunan yang berkelanjutan (*sustained development*) serta partisipasi yang tumbuh lebih merupakan mobilisasi partisipasi dalam implementasi dan bukan partisipasi dalam pengambilan keputusan.

Beberapa kelemahan dari paradigma-paradigma yang telah lalu akhirnya melahirkan paradigma baru yaitu *people centered development* yang melandasi wawasan Pengelolaan Sumber Daya Lokal (PSDL) atau *Community-Based Resource Management* yang memusatkan perhatian pada perkembangan manusia, kesejahteraan, keadilan dan keberlanjutan. Sedangkan logika yang mendoninasinya adalah keseimbangan ekologi manusia (*balanced human ecology*), yang didukung oleh sumber pembangunan yang utama yakni informasi dan prakarsa yang kreatif

dengan tujuan utama pada perkembangan manusia yaitu pada aktualisasi yang optimal dari potensi manusia (Korten dalam Moeljarto ,199 :218).

Kemudian Moeljarto Tjokrowinoto mengemukakan juga bahwa paradigma ini memberi tempat yang penting bagi prakarsa dan keanekaragaman lokal, karenanya paradigma ini menekankan pentingnya masyarakat lokal yang mandiri (*self-reliant communities*) sebagai suatu sistem yang mengorganisir diri mereka sendiri, dengan pokok pikiran yang terkandung didalamnya adalah suatu sistem manajemen, yang dikenal sebagai sistem manajemen pengelolaan sumber daya lokal/ PSDL (*community-based resources management*). Menurut Korten manajemen PSDL ini telah mengubah peranan birokrasi pemerintahan dari merencanakan dan melaksanakan pembangunan untuk rakyat berubah menjadi aktor dalam menciptakan kondisi yang menimbulkan kemampuan bagi rakyat untuk membangun diri mereka sendiri. Dengan kata lain peranan pemerintah menjadi katalis dalam mempercepat proses pembangunan, yang berpusat pada kemandirian lokal (Moeljarto Tjokrowinoto, 1999 : 224).

Pembangunan yang berorientasi dengan menempatkan rakyat sebagai aktor utama, yang memiliki kekuatan didalam merencanakan, merumuskan, dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kemampuan dan potensi yang dimilikinya, merupakan model pembangunan yang tepat untuk dilaksanakan seiring dengan semakin kuatnya tuntutan daerah akan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kondisi ini membuat partisipasi rakyat akan muncul dengan sendirinya, dikarenakan masyarakat lebih tahu dan merasakan apa yang dibutuhkan sesuai dengan potensi dan kemampuannya, bukan karena mobilisasi atau tekanan dari pihak pemerintah dalam melaksanakan dan mensukseskan implementasi kebijakan.

Implementasi otonomi daerah meminta pemerintah daerah untuk meningkatkan kelembagaan maupun aparatnya agar memiliki kemampuan, ketrampilan, organisasi dan manajemen dalam pelaksanaan tugas yang memadai. Hal inilah yang dijadikan alasan oleh pemerintah pusat selama ini dalam pelaksanaan desentralisasi yang masih bersifat setengah hati, dikarenakan pemerintah daerah belum siap melaksanakannya. Kenyataan ini menjadi tantangan bagi pemerintah daerah untuk menciptakan suatu kondisi yang kondusif terlebih dahulu, melalui pemberian otonomi daerah dalam memenuhi kehidupan masyarakat yang lebih baik.

B. PEMBAHASAN

1. Kebijakan Desentralisasi

Kebijakan desentralisasi yang telah lama disetujui oleh pemerintah pusat melalui Undang-undang No. 5 Tahun 1974 sejak ditetapkan belum menunjukkan hasil yang sesuai dengan harapan. Keadaan ini berlanjut sampai akhirnya terjadi krisis ekonomi dan krisis politik di Indonesia pada akhir tahun 1997, yang ditengarai salah satu penyebabnya adalah penerapan desentralisasi yang belum dijalankan semestinya dengan alasan peraturan pemerintahnya belum disusun. Kenyataan ini menjadikan issue sentral dari tuntutan masyarakat di daerah, dimana selama ini merasakan pemerintahan pusat terlalu sentralistis, tidak adil dan timpang dalam pendistribusian kekayaan antara pusat dan daerah.

Proses tuntutan masyarakat akan ketidakadilan dan ketimpangan pembagian keuangan antara pusat dan daerah terus berjalan, sehingga pada akhirnya pemerintah mendorong masyarakat untuk menentukan dan merumuskan masalah dan

mengakomodasinya, selanjutnya dibicarakan dengan lembaga tinggi lainnya sebagai agenda pemerintah yang akan diperjuangkan di dalam lembaga legislatif untuk dijadikan undang-undang. Kemudian muncullah Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dimana desentralisasi dijalankan melalui otonomi daerah. Undang-undang ini juga masih banyak memperlihatkan kewenangan pemerintah pusat yang tersembunyi didalamnya. Oleh karena itu, UU ini belum bisa dikatakan memenuhi aspirasi daerah yang semakin hari semakin nampak ketidakpuasannya kepada pemerintah pusat. Diantaranya masih menyisakan keinginan untuk sentralisasi kewenangan, seperti terlihat dalam pasal 7 Undang-undang ini, pasal yang paling sentral membicarakan kewenangan tentang otonomi. Pada salah satu ayatnya dikatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Adanya klausul “ serta kewenangan bidang lain “ boleh jadi akan menutup harapan berlakunya otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab yang diharapkan. (Miftah Thoha, Suplemen Republika, Koridor 2000 : 28).

Penyelenggaraan desentralisasi hendaknya berlangsung berdasarkan beberapa prinsip berikut ini. *Pertama* adalah prinsip pendemokrasian, yakni melalui desentralisasi akan dapat dibangun suatu kehidupan pemerintahan yang demokratis. *Kedua* adalah prinsip keanekaragaman, desentralisasi pada dasarnya merupakan perwujudan pengakuan akan adanya keadaan daerah yang berbeda yang dapat dikelola dengan responsif, efisien dan efektif. *Prinsip ketiga* berkenaan dengan pelaksanaan prinsip subsidiaritas, diharapkan akan terwujud kesempatan pemerintah dan masyarakat pada tingkat lokal untuk mengambil prakarsa utama dalam membuat kebijakan dan program sesuai dengan kebutuhan, keadaan dan potensi yang mereka miliki. (Mukhlis Hamdi, 1999).

Ryaas Rasyid (1998 : 141) mengemukakan bahwa hal yang diharapkan dari otonomi adalah pemberian pelayanan publik yang lebih memuaskan, pengakomodasian partisipasi masyarakat, pengurangan beban pemerintah pusat, penumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah. Dengan otonomi daerah, kepentingan, kebutuhan dan kondisi masyarakat merupakan inspirasi pertama dan utama dalam setiap langkah kegiatan pemerintah daerah. Ada tiga aspek yang tidak boleh diabaikan oleh pemerintah daerah dalam berproses sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat dan representasi lokalitas, yaitu : 1) **harapan masyarakat**, berkaitan dengan praktek, tradisi dan budaya lokal, baik tentang peranan dan aktivitas pemerintah maupun tentang hubungan antara masyarakat dan pemerintah daerahnya. 2) **masalah yang dihadapi**, berkaitan dengan hambatan dan keterbatasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah ataupun masyarakat dalam memenuhi harapannya. 3) **sumber daya yang dimiliki masyarakat**, berkaitan dengan potensi yang dimiliki oleh daerah dan masyarakat, baik dalam bentuk pemilikan faktor produksi maupun dalam berkembangnya *civil infrastructures* (Mukhlis Hamdi, 1999).

Pemberian otonomi yang luas dan nyata, membawa konsekuensi pada semakin beratlah tugas pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan yang dijalankan dalam rangka memberdayakan dan mengoptimalkan daerah untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Berbagai macam kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah menuntut kemampuan dari birokrasi lokal, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif serta lembaga lainnya yang ada di masyarakat untuk merumuskan kebijakan

yang berorientasi pada publik dan kemandirian lokal. Kemudian untuk menjalankannya dengan baik Mukhlis Hamdi (1999) menegaskan bahwa penyelenggaraan desentralisasi hanya akan bermakna positif kalau dikelola oleh suatu pemerintah daerah yang berkemampuan baik, dalam arti manajerial maupun dalam arti etika dan moral pemerintahan demokratis.

Azas desentralisasi yang dijalankan melalui otonomi daerah mencerminkan suatu pemerintahan yang demokratis, dimana pemerintah pusat tidak lagi bersifat sentralistis, memberikan kebebasan dan menyerahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan penuh rasa tanggung jawab sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Penyerahan kepada daerah diharapkan dapat lebih mengetahui apa yang diinginkan atau dibutuhkan oleh masyarakat setempat.

2. Kewenangan Desentralisasi dan Keberadaan Lembaga Swadaya Masyarakat

Tekanan yang kuat dari lembaga maupun aktor/ pelaku yang berkecimpung pada lembaga non pemerintah, yang perhatiannya pada administrasi lokal maupun pembangunan lokal sangat diperlukan sebagai kekuatan penekan baik melalui kritik, pandangan maupun gerakannya guna mendorong kebutuhan akan aksi pemerintah didalam mengatasi persoalan masyarakat. Disamping itu dapat juga untuk memberikan peringatan kepada semua pihak yang berwenang dalam mengambil suatu kebijakan agar diorientasikan pada kepentingan publik bukan karena adanya konflik atau tarik menarik kepentingan diantara pengambil kebijakan yang nantinya justru merugikan rakyat dan negara.

Dikemukakan oleh Perfecto L. Padilla bahwa desentralisasi adalah demokrasi yang sesungguhnya atau yang diidamkan. Hal ini merupakan definisi inovatif yang dibangun secara khusus dari kerangka pengalaman pemberdayaan lembaga swadaya masyarakat (*Non-Governmental Organizations*) yang keterlibatannya berkaitan dengan persoalan pemerintah lokal dan keaktifannya dalam program pembangunan lokal (Raul P.D. Guzman, 1993 : 197). Maksud dari desentralisasi adalah kemandirian daerah didalam melaksanakan pembangunan yang berorientasi pada kebutuhan lokal atau kebutuhan rakyat setempat, dimana didalam pelaksanaannya hendaknya dibicarakan terlebih dahulu dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini sejalan dengan dengan visi dari Korten tentang pembangunan yang berorientasi pada rakyat, dimana dilakukan dalam masyarakat demokratis dengan mencampur unsur ekonomi dan gerakan lembaga swadaya masyarakat yang luas dan dinamis, melalui strategi advokasi, melobi untuk mempengaruhi dalam pembuatan kebijakan, bekerja sama dengan pemerintah dan mendukung serta mendorong inisiatif pada level komunitas (Mark Turner dan D. Hulme, 1997 : 216 – 218).

Strategi keberadaan organisasi non-pemerintah dalam memposisikan diri dalam pelaksanaan pembangunan melalui kegiatan advokasi dan membangun inisiatif pada level komunitas untuk mengatasi problema masyarakat, serta sumber penyedia data yang dijadikan sebagai dasar melobi guna mempengaruhi penetapan suatu kebijakan dan menekan pemerintah untuk melibatkan pekerjaan advokasi dalam setiap program pemberian pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah.

Keberadaan Lembaga Swadaya Masyarakat dengan sifat independensinya dimungkinkan kehadirannya dalam mengontrol jalannya pemerintahan secara luwes dan

lugas melalui kritikan, pendapat, pandangan dan saran dalam rangka memberdayakan rakyat menuju kemandirian. Selanjutnya kontrol sosial yang dilakukan tersebut harus berdasarkan fakta dan data yang akurat dan tepat, untuk kemudian memberikan solusinya yang mungkin dapat dipertimbangkan dalam rangka merumuskan dan menetapkan kebijakan. Untuk menjaga keefektifan kedua belah pihak dalam menjalankan fungsinya masing-masing, perlu kiranya diadakan semacam forum komunikasi antara pemerintah dan LSM sebagai wadah bertukar pikiran dan sumbang saran berkaitan dengan pembangunan dan dalam memberikan arti pada upaya menciptakan masyarakat demokratis di masa depan.

Pengalaman empirik menunjukkan bahwa selama ini Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) telah berkembang dan berperan aktif terhadap persoalan pembangunan yang tidak tersentuh oleh pemerintah terutama di kalangan masyarakat marginal. Pengalaman aktivitasnya pada tingkat lokal adalah sebagai penyedia data dan informasi dalam memberikan pengaruh pada penetapan kebijakan dan memberikan advokasi pada kegiatan pemerintah dalam pemberian pelayanan publik.

Adapun berbagai kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah berdasarkan interpretasi undang-undang No. 22 tahun 1999 tersebut, maka kewenangan daerah dikelompokkan menjadi dua yaitu :

- a. Kewenangan yang ditangani oleh Propinsi mencakup :
 1. Perencanaan pembangunan regional secara makro
 2. Pelatihan kejuruan dan alokasi sumber daya manusia potensial
 3. Pelabuhan regional
 4. Lingkungan hidup
 5. Promosi dagang dan budaya/ pariwisata
 6. Penanganan penyakit menular dan hama tanaman
 7. Perencanaan tata ruang propinsi
 8. Kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten atau kota, meliputi : pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan.
- b. Kewenangan Kabupaten/ Kota meliputi :
 1. Pekerjaan umum
 2. Kesehatan
 3. Pertanian
 4. Pendidikan
 5. Perhubungan
 6. Perdagangan dan industri
 7. Penanaman modal
 8. Lingkungan hidup
 9. Penerangan
 10. Agama
 11. Pertanian (Tim PKD-UGM, 1999 : 8)

Sektor perkebunan adalah sektor yang menarik karena merupakan sektor pencetak uang bagi negara, sehingga tidak diberikan kepada kabupaten. Bagi Kabupaten yang memiliki perkebunan seperti kelapa sawit maupun karet yang ada di kepulauan Sumatera dan Kalimantan merasa diperlakukan secara tidak adil oleh pemerintah pusat maupun propinsi.

Pembangunan yang selama ini bersifat *top-down* dan adanya fenomena birokrasi yang tidak transparan, berbelit-belit, dan kesadaran etika moral yang rendah akan menambah beban dan membuat kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi pemerintah rendah sekali. Keadaan ini membawa permasalahan tersendiri bagi pemerintah daerah yang belum siap baik dari masyarakatnya maupun birokrasinya itu sendiri, sehingga menjadi tantangan bagi birokrasi lokal untuk menunjukkan kesungguhan dan kinerja yang berorientasi pada kepentingan dan pelayanan publik.

Keberadaan Lembaga Swadaya Masyarakat yang nyata terbukti dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, baik melalui aksi langsung dengan program maupun melalui pandangan yang kritis dan konstruktif terhadap kebijakan pemerintah dan pemerintah janganlah menganggap lawan karena memperlemah posisinya, namun pengalamannya yang telah memberdayakan manusia yang berorientasi kemandirian tersebut, akan mempercepat di dalam membantu pemerintah dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Ke depan LSM harus dilihat sebagai jalan dimana aktivitas mereka dapat membantu dalam bidang tertentu dari kegiatan pemerintahan dan membantu di dalam memperkuat menuju masyarakat sipil (*civil society*) serta membuatnya lebih kohesif dan efektif di dalam mengartikulasikan apa yang dibutuhkan, yang diminta pertanggungjawabannya oleh publik dari para birokrasi dan pemimpin politik, serta dapat menemukan apa yang lebih diinginkan oleh kaum miskin sebagai bagian dari masyarakat sipil. (Mark Turner dan David Hulme, 1997 : 219)

Kondisi tersebut diantisipasi dengan memperkenalkan kelembagaan-kelembagaan modern di dalam kehidupan masyarakat. Lembaga ini diarahkan untuk mendorong, memperkokoh dan meningkatkan fungsinya di masyarakat, sehingga partisipasi masyarakat yang diwakili oleh kelembagaan tersebut dalam proses perencanaan pembangunan lokal, dapat ditampilkan lebih nyata dan perencanaan yang bersumber dari bawah menjadi menjadi mutlak adanya. Selanjutnya konsepsi dan strategi harus dibangun dari bawah dalam membuat kebijakan dan program sesuai dengan kebutuhan, keadaan dan potensi yang dimiliki. Hal ini sejalan dengan pemberian otonomi daerah bahwa kepentingan, kebutuhan dan kondisi masyarakat merupakan inspirasi pertama dan utama dalam setiap langkah kegiatan pemerintah daerah.

Proses kebijaksanaan yang bersifat partisipatif tersebut dimaksudkan untuk merespon kebijaksanaan publik yang selama ini lebih bersifat sentralistik yang selalu mengatasnamakan rakyat atau kepentingan rakyat, namun kenyataannya justru mengeksploitasi rakyat untuk kepentingan diri dan kelompoknya. Model partisipatif ini diharapkan setiap kebijaksanaan yang dibuat dapat mencerminkan aspirasi rakyat dan dapat mengeliminir kepentingan-kepentingan kelompok tertentu.

Setelah kebijaksanaan publik dirumuskan, maka persoalan berikutnya yang perlu memperoleh perhatian semua pihak adalah bagaimana kebijaksanaan dapat diimplementasikan, karena kebijaksanaan yang telah dirumuskan tidak akan mempunyai arti jika tidak diimplementasikan. Untuk itu diperlukan suatu lembaga yang bertanggung jawab atas keberhasilannya.

Lembaga utama yang bertugas melaksanakan kebijaksanaan publik secara umum adalah **birokrasi**. Birokrasi merupakan instrumen pemerintah untuk menjalankan aktivitasnya, untuk menangani berbagai masalah yang terjadi dalam masyarakat. Semua aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi merupakan realisasi dari kebijaksanaan publik. Birokrasi dalam merealisasikan setiap kebijaksanaan publik, perlu didukung dengan pemberdayaan birokrasi itu sendiri melalui peningkatan kemampuan kelembagaan, organisasi manajemen, profesionalisme dan yang lebih utama adalah nilai etika moral dalam pelaksanaannya.

3. Pemberdayaan Birokrasi Lokal.

Pelaksanaan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dimana desentralisasi dijalankan melalui otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dengan berbagai aspeknya sangat tergantung pada kemampuan birokrasi pemerintahan di daerah. Sampai saat ini kemampuan daerah masih belum sesuai dengan harapan, hal ini terlihat masih banyaknya kebutuhan masyarakat yang belum terlayani dengan baik dan maksimal serta masih adanya berbagai permasalahan kelembagaan yang dijumpai di lapangan maupun masih terjadi tarik menarik kewenangan.

Yeremias T. Keban (1999) menjelaskan bahwa ada beberapa permasalahan kelembagaan pemerintahan daerah ditinjau dari beberapa dimensi yaitu :

1. Kebijakan, yaitu belum sesuainya rencana strategis dengan potensi lokal sehingga kegiatan banyak ditujukan untuk kepentingan pusat yang menyebabkan rendahnya partisipasi masyarakat.
2. Organisasi, dengan adanya lembaga yang kaku dan tidak sesuai dengan kebutuhan lokal sehingga sentralitas berkembang dan kreativitas berkurang.
3. Manajemen, dengan adanya sifat *top-down* dan pengawasan belum ditujukan untuk pengembangan.
4. Akuntabilitas, dengan banyaknya penyalahgunaan jabatan, kurang responsifnya program terhadap kebutuhan rakyat, serta bergesernya kepentingan masyarakat demi kepentingan prosedur.
5. Moral dan etos kerja, dengan adanya kekurangadilan atau pelanggaran hak asasi oleh aparat serta merosotnya etos kerja dari masing-masing individu aparat.

Berbagai macam permasalahan yang telah diidentifikasi tersebut menuntut perlunya pembangunan kelembagaan (*capacity building*) sehingga muncul paradigma baru *post birokratik* menggantikan paradigma birokratik. Dalam paradigma baru tersebut terdapat lima faktor kunci kesuksesan bagi organisasi pemerintah, yaitu : tujuan, insentif, akuntabilitas, kekuasaan dan budaya. Kelimanya dikembangkan melalui strategi yang dikenal dengan : 1) *Core strategy*, menuntut adanya kemampuan untuk menghasilkan kebijakan publik yang tepat dan benar, 2) *Consequences strategy*, menuntut adanya kemampuan pengembangan manajemen yang mengarah pada kompetisi, enterpriser dan kinerja, 3) *Customer strategy*, menuntut peningkatan derajat akuntabilitas pemerintah daerah terhadap publik dengan memberi pilihan dan jaminan kualitas bagi para pelanggan pelayanan publik, 4) *Control strategy*, menuntut peningkatan kemampuan pengembangan organisasi publik yang dapat meningkatkan *empowerment* bagi organisasi, pegawai pelayanan publik, 5) *Culture strategy*, menuntut peningkatan moral dan etika para birokrat dengan merubah kebiasaan-kebiasaan mereka yang kurang menguntungkan masyarakat. Ke lima unsur tersebut tidak boleh beridiri sendiri dan harus merupakan satu kesatuan.

Untuk menjalankan semua itu perlu adanya komitmen untuk memperbaharui segala macam praktek atau pelaksanaan kegiatan pemerintah daerah yang tidak mencerminkan upaya meningkatkan pelayanan publik secara maksimal. Adapun hal yang kiranya perlu diperhatikan didalam meningkatkan peranan pemerintah daerah diantaranya melalui pemberdayaan atau peningkatan kemampuan dalam beberapa aspek berikut ini :

a. Peningkatan Kemampuan Membuat Kebijakan

Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah dan dengan diserahkannya beberapa kewenangan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk mengelolanya, maka diperlukan kemampuan dari pemerintah daerah, birokrasi, parlemen dan lembaga-lembaga lain di daerah di dalam merumuskan suatu kebijakan yang tepat.

Peningkatan kemampuan diantaranya melalui kerja sama diantara lembaga pengambil kebijakan dengan masyarakat dan menggabungkan kekuatan diantara mereka, sehingga timbul sinergi bersama untuk memecahkan, mencegah dan mengurangi permasalahan yang timbul di masyarakat luas untuk saling mendengar, berdiskusi, bertukar pikiran tentang permasalahan yang terjadi di masyarakat, baik dilakukan secara formal maupun informal. Hal ini akan memberi masukan dan memperkuat kebijakan yang diambil oleh lembaga pengambil kebijakan di tingkat lokal, sehingga dapat diterima dan didukung oleh masyarakatnya.

b. Peningkatan Kemampuan Organisasi dan Manajemen.

Kewenangan dan keleluasaan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah membawa konsekuensi pada suatu tantangan untuk memberikan pelayanan yang lebih baik dan untuk memberikan pertanggungjawaban didalam mengembangkan kebijaksanaan, sehingga diperlukan penyempurnaan kelembagaan maupun manajemen guna mengantisipasinya.

Diantara penyempurnaan kelembagaan adalah adalah struktur birokrasi yang lebih longgar dan fleksibel yang memungkinkan semua pihak terlibat dan meningkatkan kapasitas dan mampu melaksanakannya. Struktur birokrasi yang bersifat terbuka dan berinteraksi dengan lingkungannya, baik lingkungan internal maupun eksternal akan membuat organisasi selalu berdinamika dan berkelanjutan dalam melangsungkan kehidupannya guna mencapai tujuannya yaitu memberikan pelayanan yang prima kepada publik.

c. Peningkatan Sumber Daya Manusia

Pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab dengan berbagai aspeknya sangat tergantung pada kualitas sumber daya manusia sebagai pelaksananya. Peningkatan kualitas sumber daya manusia aparat pemerintah daerah dapat dilakukan melalui berbagai bidang pendidikan dan latihan, juga pendidikan yang formal dan non formal. Hal ini dimaksudkan untuk menambah wawasan dan pemahaman yang mendalam, agar dapat digunakan dalam menjamin kelancaran tugas serta menambah motivasi guna meningkatkan karir.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia di pemerintahan daerah tidak hanya sebatas ilmu dan pengetahuan saja, tetapi terkait dengan banyak aspek lain seperti : kelembagaan, organisasi dan manajemen, sarana dan prasarana serta yang lebih utama adalah etika, moral dan mental aparat pemerintah daerah sebagai pelayan publik.

d. Peningkatan Komitmen Akuntabilitas, Etika dan Moral

Etika dan moral merupakan daya dorong internal dalam hati nurani manusia untuk mengarahkan kepada perbuatan-perbuatan baik dan menghindari yang jelek. Arahan

mempelajari etika dan moral berarti memahami sifat dasar tindakan manusia, pertentangan moral yang ada dibatinnya, pertimbangan moral yang mendasarinya, kesadaran moral yang menuntun perilakunya, kewajiban-kewajiban moral dan juga kelakuan moral yang ditampilkan dalam kehidupan sehari-hari (Wahyudi Kumorotomo, 1992).

Birokrasi memegang peranan penting didalam memberikan pelayanan publik dan membawa amanah rakyat sehingga nilai-nilai etika moral serta prinsip-prinsip organisasi yang rasional dan modern dalam setiap aktivitasnya harus selalu menjadi pegangan karena akan diminta pertanggungjawabannya oleh publik. Ada berbagai macam pertanggungjawaban kepada publik yaitu pertanggungjawaban birokratis, pertanggungjawaban professional, pertanggungjawaban legal, pertanggungjawaban politis yang kesemuanya dalam lingkup pertanggungjawaban administrasi. Dengan nilai etika moral yang tumbuh dari hati nurani akan memberikan arahan pada diri seseorang untuk berbuat kebajikan pada orang lain sehingga mereka sadar bahwa akan diminta pertanggungjawabannya baik oleh publik maupun oleh Yang Maha Kuasa sehingga akan senantiasa berbuat yang terbaik untuk kemaslahatan bersama dan mengarah pada kebajikan.

C.PENUTUP

Kebijaksanaan desentralisasi yang dijalankan melalui otonomi daerah memperkuat pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam hal merencanakan, merumuskan dan menjalankan kebijakan atau program pembangunan yang didasarkan pada keinginan, kebutuhan, kemampuan dan potensi yang dimiliki oleh daerah.

Konsekuensi dari otonomi daerah menuntut adanya kelembagaan birokrasi yang sempurna dan didukung dengan kemampuan, ketrampilan dan mental dari aparat dalam menjalankannya.

Seiring dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dimana kebijaksanaan desentralisasi yang dijalankan dengan otonomi daerah yang luas dan nyata membuat pemerintah daerah menjadi besar tanggung jawabnya dengan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Untuk menjalankan kewenangan tersebut pemerintah daerah perlu memberdayakan diri baik melalui peningkatan kemampuan sumber daya manusia, pengaturan organisasi dan manajemen, menjunjung tinggi etika dan moral dalam menjalankan tugas serta meningkatkan akuntabilitas.

Desentralisasi akan dapat membangun suatu kehidupan pemerintahan yang demokratis, dimana memberi kesempatan kepada pemerintah daerah dan masyarakat baik secara individu maupun secara kelembagaan pada tingkat lokal, untuk mengambil prakarsa utama dalam membuat kebijakan atau program. Pemerintah Daerah dengan segala kerendahan hati harus dapat membangun suatu kerja sama yang solid antara lembaga-lembaga pengambil kebijakan dengan semua komponen lain yang ada di dalam masyarakat.

Salah satu lembaga yang ada di masyarakat diantaranya Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mana sudah berpengalaman dalam menjalankan aktivitas yang berkaitan dengan pemerintahan lokal dan pembangunan lokal, sebagai suatu kekuatan masyarakat yang telah berhasil dalam memberdayakan masyarakat guna menyediakan data dan informasi di dalam mempengaruhi penetapan kebijakan atau program. Hal ini berarti dengan desentralisasi memberi ruang bagi masyarakat, untuk terlibat dalam membicarakan, merumuskan dan

membuat suatu kebijakan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat lokal sekaligus mencerminkan sifat *bottom-up* suatu kebijaksanaan publik.

DAFTAR PUSTAKA

Moeljarto Tjokrowinoto. 1999. *Pembangunan : Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar

Mark Turner dan David Hulme. 1982. *Governance Administration And Development*. London : Mac Millen Press.

Mukhlis Hamdi. 1999. *Desentralisasi dan Pembangunan Daerah*. Makalah pada likakarya Pengembangan Kemampuan Pemda TK II. Jakarta.

Miftah Thoha. 1990. *Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta : Rajawali.

_____. 1999. *Otonomi Daerah : Masalah Hubungan Pusat dan Daerah*. Koridor 2000, Suplemen Republika.

M. Ryaas Rasyid. 1998. Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah : dalam Kumpulan Karangan. *Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Disunting Achmad Sjihabuddin. Jakarta : LP3ES

Tim PKD-UGM. 1999. Format Perencanaan Wilayah Dalam Perspektif Desentralisasi dan Otonomi Daerah.

Wahyudi Kumorotomo. 1992. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta : Rajawali Press.

Yeremias T. Keban. 1999. Pemberdayaan Pemda . Makalah pada Lokakarya Kecamatan Sebagai Pusat Pengembangan Ekonomi. Yogyakarta.

_____. Dasar Pemikiran Pengembangan Kemampuan Pemda Dan Kota. Makalah pada Lokakarya Pengembangan Kemampuan Pemda TK II. Jakarta.