

# KEBIJAKSANAAN DESENTRALISASI DAN PEMBERDAYAAN BIROKRASI LOKAL

Oleh : Maesaroh

## 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 society as the main actor since they know more of 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.*

**Keywords** : decentralization, empowerment, local government.

## A. PENDAHULUAN

Desentralisasi kewenangan dari pusat kepada daerah yang diwujudkan dalam bentuk otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab akan membawa serta daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam menentukan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, penggunaan, dan pengembangan sumber daya dengan perangkat pelaksanaannya. Hal ini dimaksudkan agar kebijakan pembangunan yang selama ini didominasi oleh pemerintah pusat dapat berdaya-guna 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 dikatakan bahwa pemberian otonomi kepada daerah adalah konsekuensi kebijakan desentralisasi teritorial dalam sistem ketatanegaraan guna penggalian 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* (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*. Paradigma tersebut memusatkan perhatian pada perkembangan manusia, kesejahteraan, keadilan, dan keberlanjutan. Sedangkan logika yang mendominasinya adalah keseimbangan ekologi manusia (*balanced human ecology*), yang didukung oleh sumber pembangunan utama, yaitu informasi dan prakarsa kreatif dengan tujuan utama pada perkembangan manusia, yaitu pada aktualisasi yang optimal dari potensi manusia (Tjokrowinoto, 1999 :218).

Lebih lanjut Moeljarto Tjokrowinoto mengemukakan bahwa paradigma ini memberi tempat yang penting bagi prakarsa dan keanekaragaman lokal. Paradigma ini menekankan pentingnya masyarakat lokal yang mandiri (*self-reliant communities*) sebagai suatu sistem yang mengorganisir diri mereka sendiri. Pokok pikiran yang terkandung di dalamnya 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 (Tjokrowinoto, 1999 : 224).

Pembangunan yang berorientasi menempatkan rakyat sebagai aktor utama, memiliki kekuatan di dalam merencanakan, merumuskan, dan melaksanakan pembangunan sesuai dengan kemampuan dan potensi yang dimilikinya. Hal itu 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, karena 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, karena 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 isu 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. Pada akhirnya pemerintah mendorong masyarakat untuk menentukan dan merumuskan masalah dan mengkomodasinya, kemudian dibicarakan dengan lembaga tinggi lainnya sebagai agenda pemerintah yang akan

diperjuangkan di dalam lembaga legislatif untuk dijadikan undang-undang. Muncul 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" bisa jadi akan menutup harapan berlakunya otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab yang diharapkan (Thoha, Suplemen Republika, Koridor 2000. 1999 : 28).

Penyelenggaraan desentralisasi hendaknya berlangsung berdasarkan beberapa prinsip berikut ini: (1) prinsip pendemokrasian, yaitu melalui desentralisasi akan dapat dibangun suatu

kehidupan pemerintahan yang demokratis; (2) prinsip keanekaragaman, desentralisasi pada dasarnya merupakan perwujudan pengakuan akan adanya keadaan daerah yang berbeda yang dapat dikelola dengan responsif, efisien, dan efektif; (3) 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 (Hamdi, 1999).

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 infra-structures* (Hamdi, 1999).

Pemberian otonomi luas dan nyata, membawa konsekuensi pada semakin beratnya 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. Untuk menjalankannya dengan baik 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 yang demokratis.

Asas desentralisasi yang dijalankan melalui otonomi daerah mencerminkan suatu pemerintahan yang demokratis, dimana pemerintah pusat tidak lagi bersifat Desentralistis, 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 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 gerakan guna mendorong kebutuhan akan aksi pemerintah di dalam mengatasi persoalan masyarakat. Disamping itu dapat juga untuk memberikan peringatan kepada semua pihak yang berwenang dalam mengambil suatu kebijakan agar diorientasikan pada kepen-

tingan publik bukan karena adanya konflik atau tarik menarik kepentingan diantara pengambil kebijakan yang nantinya justru merugikan rakyat dan negara.

Perfecto L. Padilla menyatakan, 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. Maksud dari desentralisasi adalah kemandirian daerah di dalam 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 (Mark Turner dan D. Hulme, 1997: 216--218), 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 mendukung dan

mendorong inisiatif pada level komunitas.

Keberadaan Lembaga Swadaya Masyarakat dengan sifat independensinya dimungkinkan mengontrol jalannya pemerintahan secara luwes dan lugas melalui kritikan, pendapat, pandangan dan saran dalam rangka memberdayakan rakyat menuju kemandirian. Kontrol sosial yang dilakukan tersebut harus berdasarkan fakta dan data yang akurat dan tepat. Kemudian solusinya dapat dipertimbangkan dalam rangka merumuskan dan menetapkan kebijakan. Untuk menjaga keefektifan kedua belah pihak dalam menjalankan fungsinya masing-masing, perlu diadakan forum komunikasi antara pemerintah dan LSM, forum semacam itu dipakai 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.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menyebutkan 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 yang 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 ).

Begitu banyak kewenangan yang merupakan suatu kewajiban bagi pemerintah daerah, tersurat dalam undang-undang tersebut. Kesiapan birokrasi dan masyarakat di daerah sangat diperlukan bagi implementasinya. Namun terdapat juga sektor yang menguntungkan tidak diserahkan kepada kewenangan daerah seperti sektor perkebunan. 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 rendah terhadap birokrasi pemerintah. Keadaan ini membawa permasalahan tersendiri bagi pemerintah daerah yang belum siap baik dari masyarakat maupun birokrasi itu sendiri, sehingga menjadi tantangan bagi birokrasi lokal untuk menunjukkan kesungguhan dan kinerja yang berorientasi pada kepentingan dan pelayanan publik.

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) terbukti bermanfaat bagi masyarakat. Program yang dilakukan melalui aksi langsung maupun melalui pandangan kritis dan konstruktif terhadap kebijakan pemerintah. Membantu pemerintah dalam pelaksanaan otonomi daerah. LSM dalam posisinya sebagai pengontrol pemerintah melalui kegiatan advokasi dan sebagai penyelia data mampu memberdayakan masyarakat dalam mewujudkan demokrasi, dimana semua pihak diharapkan untuk berpartisipasi dalam setiap persoalan daerah. Di masa 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*). Pemerintah jangan memandang LSM sebagai lawan yang memperlemah posisinya, karena LSM mampu membuat masyarakat sipil lebih kohesif dan efektif dalam mengartikulasikan apa yang dibutuhkan masyarakat, dalam meminta pertanggungjawaban birokrat dan pemimpin politik, serta membantu masyarakat menemukan apa yang dibutuhkan kaum miskin. (Turner dan Hulme, 1997 : 219). Kondisi tersebut diantisipasi dengan memperkenalkan kelembagaan-kelembagaan modern di dalam kehidupan masyarakat. Lembaga ini diarahkan untuk mendorong, memperkuat 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 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 kebijakan yang bersifat partisipatif tersebut dimaksudkan untuk merespon kebijakan publik yang selama ini lebih bersifat sentralistis yang selalu mengatasmakan rakyat atau kepentingan rakyat, namun kenyataannya justru mengeksploitasi rakyat untuk kepentingan diri dan kelompoknya. Model partisipatif ini diharapkan setiap kebijakan yang dibuat dapat mencerminkan aspirasi rakyat dan dapat mengeliminir kepentingan-kepentingan kelompok tertentu.

Setelah kebijakan publik dirumuskan, maka persoalan berikutnya yang perlu memperoleh perhatian semua pihak adalah bagaimana kebijakan dapat diimplementasikan, karena kebijakan 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 kebijakan publik secara umum adalah birokrasi. Birokrasi merupakan instrumen pemerintah untuk menjalankan aktivitas dan menangani berbagai masalah yang terjadi dalam masyarakat. Semua aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi merupakan realisasi dari kebijakan publik. Birokrasi dalam merealisasikan setiap kebijakan publik, perlu didukung dengan pemberdayaan birokrasi 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.

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

- 1) Kebijakan, yaitu belum sesuai-nya 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 : (1) tujuan; (2) insentif; (3) akuntabilitas; (4) kekuasaan dan budaya; dan (5) dikembangkan melalui strategi yang dikenal dengan : *Core strategy*, menuntut adanya kemampuan untuk menghasilkan kebijakan publik yang tepat dan benar. *Consequences strategy*, menuntut adanya kemampuan pengembangan manajemen yang mengarah pada kompetisi, enterpriser, dan kinerja. *Customer strategy* menuntut peningkatan derajat akuntabilitas pemerintah daerah terhadap publik dengan memberi pilihan dan jaminan kualitas bagi para pelanggan pelayanan publik. *Control strategy* menuntut peningkatan kemampuan pengembangan organisasi publik yang dapat meningkatkan *empowerment* bagi organisasi, pegawai pelayanan publik. *Culture strategy* menuntut peningkatan moral dan etika para birokrat dengan merubah kebiasaan-kebiasaan mereka yang kurang menguntungkan masyarakat. Kelima unsur tersebut tidak boleh berdiri 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 di dalam meningkatkan peranan pemerintah daerah diantaranya melalui pemberdayaan atau peningkatan kemampuan dalam beberapa aspek. Pertama, 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 masyarakat. Kedua, 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 di dalam mengembangkan kebijakan, sehingga diperlukan penyempurnaan kelembagaan maupun manajemen guna mengantisipasinya. Diantara penyempurnaan kelembagaan 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 tujuan yaitu memberikan pelayanan prima kepada publik. Ketiga, 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. Keempat, 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 dalam 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 beberapa bentuk pertanggungjawaban publik yaitu : (1) per-

tanggungjawaban birokratis; (2) pertanggungjawaban professional; (3) pertanggungjawaban legal; dan (4) pertanggungjawaban politis, kesemuanya itu 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, dan menjunjung tinggi etika serta 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 sudah berpengalaman dalam menjalankan aktivitas berkaitan dengan pemerintahan dan pembangunan lokal, sebagai suatu

kekuatan masyarakat yang telah berhasil memberdayakan masyarakat guna menyediakan data dan informasi 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 kebijakan publik.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Hamdi, Mukhlis. 1999. Desentralisasi dan Pembangunan Daerah. *Makalah* pada lokakarya Pengembangan Kemampuan Pemda TK II. Jakarta.
- Hulme, David. & Mark Turner. 1982. *Governance Administration And Development*. London : Mac Millen Press.
- Keban, Yeremias T. 1999. Pemberdayaan Pemda . *Makalah* pada Lokakarya Kecamatan Sebagai Pusat Pengembangan Ekonomi. Yogyakarta.
- Keban, Yeremias T. Dasar Pemikiran Pengembangan Kemampuan Pemda Dan Kota. *Makalah* pada Lokakarya Pengembangan Kemampuan Pemda TK II. Jakarta.
- Kumorotomo, Wahyudi. 1992. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta : Rajawali Press.
- Rasyid, M. Ryaas. 1998. Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah : dalam Kumpulan Karangan. *Pembangunan Administrasi di Indonesia*. Jakarta : LP3ES.
- Thoha, Miftah. 1990. *Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta : Rajawali.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1999. *Pembangunan : Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Tim PKD-UGM. 1999. Format Perencanaan Wilayah Dalam Perspektif Desentralisasi dan Otonomi Daerah.
- . 1999. Otonomi Daerah, Koridor 2000. *Suplemen Republika*. 28.