

# Aktualisasi Profesionalisme Otonomi Daerah Dalam Menuju Pemerintah Daerah Yang Efektif Dan Efisien

Joni Zulhendra

Program Studi Ilmu Hukum Universitas Tamansiswa Padang

## ABSTRACT

*Execution of area autonomy push democratization arrange governance management. Growth of society yield the condition of objective of is growing of local culture, and also people participation instituted and critical as political control to management of governance of area. Existence of number 32 year 2004 as which have been altered with number 12 year 2008 have made area autonomy as symbol reinforcement of republic of indonesia unity state. Giving wide of authority to governance of area, utilize to realize prosperity of society improvement, among others quality of service, enableness, role and also society, and area competitiveness can reach so that not happened deviation and abuse of authority between governance of area and center. Professional bounce bureaucrat and society in going to professionalism aktualisasi management of area autonomy, can realize good governance (governance good), efficient and effective.*

Keywords : *Autonomous Professionalism of Area.*

## I. Pendahuluan

Pembangunan nasional Indonesia pada hakikatnya adalah pembangunan manusia seutuhnya di seluruh wilayah Indonesia yang bertujuan mencapai kemakmuran, keadilan yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945. Pembangunan nasional yang dilaksanakan di segala bidang ini harus dilaksanakan di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan tidak hanya di pusat pemerintahan saja. Hal ini tercermin dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang nomor 12 tahun 2008, memberikan kewenangan yang luas kepada daerah Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah.

Kebijakan otonomi daerah diharapkan dapat mengatasi berbagai gejala dan kemungkinan berkembangnya disintegrasi bangsa sekaligus meningkatkan pemberdayaan masyarakat dalam dinamika pertumbuhan pembangunan secara mandiri dari bawah yang lebih menjamin keadilan di masa mendatang. Walaupun dalam prakteknya tidak dapat dipungkiri bahwa euforia otonomi dan kebijakan desentralisasi cenderung diartikan sebagai suatu kewenangan dan kebebasan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga banyak melupakan bahwa negara republik Indonesia adalah negara kesatuan.

Kebijakan otonomi daerah dalam konteks skala nasional, kini sudah bergerak kearah konsolidasi demokrasi, baik dalam konteks pelembagaan demokrasi maupun penumbuhan budaya demokrasi. Konsolidasi demokrasi dalam era otonomi daerah selama 13 (tiga belas) tahun terakhir ini ditandai oleh beberapa kemajuan signifikan sebagai berikut : **Pertama**, penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPD serta DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota pada tahun 1999, 2004 dan 2009 yang berjalan secara demokratis. Pemerintah daerah mempunyai andil penting dalam dan mendukung proses pemilu demokratis yang menghasilkan para anggota parlemen tersebut. **Kedua**, pemerintah daerah berperan dalam membangun kondusifitas berjalannya sistem kepartaian ditingkat lokal sebagai sendi

proses pelebagaan demokrasi. *Ketiga*, DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota menjadi mitra kritis pemerintah daerah dalam pembangunan daerah. Dampak relasi politik parlemen lokal dengan pemerintah daerah meningkatkan akuntabilitas politik pemerintahan daerah. *Keempat*, pemilukada sebagai wujud pelaksanaan demokrasi ditingkat lokal secara umum telah menghasilkan kepemimpinan efektif di daerah. Legitimasi kepemimpinan lokal, lebih kuat dalam kerangka *good local governance*. *Kelima*, dalam konteks perkembangan demokrasi elektoral di tingkat lokal, nampak nyata pencerdasan dan pemberdayaan masyarakat secara politik. Pemberdayaan rakyat (*popular empowerment*) sebagai esensi demokrasi tumbuh secara dinamis ditingkat lokal. (Isran Noor, 2012 : 7).

Otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintahan daerah, guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, diantaranya mutu pelayanan, pemberdayaan, peran serta masyarakat, dan daya saing daerah dapat tercapai sehingga tidak terjadi penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang antara pemerintahan pusat dan daerah. Pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dilaksanakan disebut dengan desentralisasi. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam sistem pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan, yang secara khusus persoalan daerah dilimpahkan kepada pemerintahan di daerah. (Soetidjo, 1990 : 56)

Dalam penerapan asas desentralisasi sebagai bentuk pembagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, terdapat paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Paradigma yang dimaksud adalah (Bagir Manan, 2002 : 101) :

1. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan berdasarkan otonomi dan tugas pembantuan (belaka).
2. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan atas dasar otonomi seluas-luasnya. Semua fungsi pemerintahan di bidang administrasi negara dijalankan oleh pemerintahan daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.
3. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan atas dasar keragaman daerah. Urusan rumah tangga tidak perlu seragam. Perbedaan harus dimungkinkan baik atas dasar cultural, sosial, ekonomi, geografi dan lain sebagainya.
4. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan dengan mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat dan berbagai hak tradisionalnya. Satuan pemerintahan asli dan hak-hak masyarakat asli atas bumi, air, dan lain-lain wajib dihormati untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat setempat.
5. Pemerintahan daerah disusun dan dijalankan berdasarkan sifat atau keadaan khusus atau istimewa tertentu. Sifat atau keadaan khusus tertentu baik atas dasar kedudukan (seperti ibu kota negara), kesejahteraan (seperti Daerah Istimewa Yogyakarta), atau karena keadaan sosial cultural (seperti Daerah Istimewa Aceh).
6. Anggota DPRD dipilih langsung dalam satu pemilihan umum. Di masa depan tidak ada lagi anggota DPRD (begitu juga anggota DPR) yang diangkat.
7. Hubungan pusat dan daerah dilaksanakan secara selaras dan adil.

Dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004 (penjelasan umum) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 menyatakan : otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Rumusan tersebut di atas, pengertian otonomi yang bertanggung jawab mengandung makna yaitu menjaga keutuhan negara kesatuan dan memberdayakan daerah. Dengan demikian penggunaan istilah otonomi yang bertanggung jawab ditinjau dari pengertian dasar otonomi merupakan sesuatu yang berlebihan, karena :

1. Otonomi merupakan pranata dari dianutnya bentuk negara kesatuan, dengan perkataan lain otonomi sudah terkandung di dalamnya makna memelihara negara kesatuan, tanpa negara kesatuan tidak ada otonomi.
2. Otonomi di dalamnya terkandung unsur pengawasan yang merupakan alat kendali kepada daerah dari pemerintah dengan diberikannya otonomi.
3. Pemberian otonomi di dalamnya sudah termaksud adanya pemberdayaan daerah sesuai dengan potensi dan kemampuan daerah yang berbeda-beda.

## II. Pembahasan Tentang Kewenangan dan Konflik Politik

Pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya bukanlah karena pemberian kewenangan yang luas, melainkan aktor-aktor lokal yang berlebihan dan seringkali menyempitkan dalam memberikan makna otonomi. Ini berarti persoalannya adalah pelaksanaan yang kurang sungguh-sungguh, sehingga mengakibatkan ketegangan antara hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah. Desentralisasi bukan sekedar pemecaran wewenang, tetapi mengandung pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan yang lebih rendah, karena desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom.

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi menunjukkan bahwa satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat, dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan efisien, lebih inovatif, dan mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif, sehingga dapat mencegah ketegangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Menurut Ichlasul Amal, (1992 : 29) bahwa penyebab terjadinya ketegangan hubungan pusat dan daerah adalah: **Pertama**, ketidakpuasan daerah di luar Jawa terjadi karena adanya perbedaan mencolok antara Jawa dan pulau di luar Jawa. Rasa kekecewaan di luar Jawa diperparah lagi dengan monopoli politik oleh Jawa yang mempengaruhi politik nasional. **Kedua**, ketidakpuasan daerah era sebelum orde baru disebabkan oleh ketidakseriusan pemerintah untuk merealisasikan sistem pemerintahan lokal (desentralisasi) dan otonomi luas. Keyakinan tokoh politik lokal pada awal kemerdekaan bahwa otonomi daerah adalah syarat minimal yang memungkinkan daerah menjadi kepentingannya. Oleh karena itu, pemberian

otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah akan dapat memberikan rasa puas kepada tokoh politik daerah. **Ketiga**, ketidakharmonisan dan daerah juga disebabkan oleh hubungan sipil dan militer yang diwarnai oleh politik dan polarisasi kebudayaan. **Keempat**, persoalan yang tidak pernah selesai pada era sebelum orde baru adalah keterkaitan ideologi negara. Sejak pancasila ditetapkan sebagai dasar negara, sejak itu pula telah terjadi upaya untuk melakukan penolakan.

Kondisi tersebut secara langsung mempengaruhi akses daerah terhadap perkembangan sosial politik dan kemasyarakatan secara umum di tingkat nasional, khususnya dalam segala aspek yang berhubungan langsung dengan posisi daerah sebagai bagian dari wilayah negara kesatuan. Sehingga yang timbul adalah terhadinya degradasi dari kewenangan daerah terhadap apa yang seharusnya menjadi hak dari suatu daerah yang semuanya tercakup dalam persoalan-persoalan yang menyangkut kepemimpinan dan otonomi daerah itu sendiri sebagai bagian penting dari percepatan proses demokratisasi ditingkat lokal.

Pemberian hak dan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri merupakan konsekuensi logis dari penegasan asas desentralisasi, khususnya yang dianut dalam UU No 12 Tahun 2008. Hanya saja menurut Sarundang (1999 : 7), pemberian kewenangan sebagai bagian dari otonomi daerah tersebut selama ini dianggap tidak tulus atau setengah hati. Hal ini disebabkan karena kewenangan dalam otonomi yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah masih sangat kecil, sehingga menimbulkan anekdot bahwa pemberian kewenangan kepada daerah hanya ekornya, tetapi kepalanya masih dipegang oleh pusat.

Kondisi ini menyebabkan daerah-daerah yang kaya akan *resources* mulai menunjukkan ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat yang pada akhirnya menimbulkan berbagai tuntutan yang mengarah pada disintegrasi bangsa sebagaimana realitas politik dan pemerintahan yang lagi marak akhir-akhir ini. Sehingga bahasan tentang kewenangan dari sebuah daerah otonom menjadi sangat penting di era reformasi ini, khususnya dalam mengakhiri perdebatan tentang format yang ideal dan *public pressure* terhadap ketulusan pemerintah pusat merealisasikan dan memberikan apa yang menjadi kewenangan dari daerah sebagai syarat utama demokrasi ditingkat lokal sebagai pilar demokrasi di tingkat nasional.

Bila kita kaji lebih mendalam, pemberian dan pelaksanaan otonomi kepada daerah bukan saja sebatas sebuah *pressure* (tuntutan) di era reformasi, tapi lebih jauh dari itu pemberian otonomi daerah tersebut adalah sebagai langkah yang harus dilaksanakan dalam menjawab tantangan masa depan. Khususnya sebagai garda dalam percepatan proses demokrasi di tingkat lokal yang merupakan pilar demokratisasi di tingkat nasional.

### **III. Reformasi Profesionalitas Otonomi Daerah**

Asas profesionalitas merupakan kunci awal suksesnya pelaksanaan otonomi daerah, oleh karenanya reformasi mental merupakan pilihan awal jika menginginkan mulusnya pelaksanaan otonomi daerah. Kemulusan operasionalisasi yang bukan karena ulah kolusif birokratnya, tetapi bagaimana menciptakan mekanisme dan sistem pemerintahan daerah yang profesional dan bertanggung jawab. Untuk mempertahankan kedaulatan negara kesatuan republik Indonesia, pengembangan sinergi hubungan yang harmonis, terarah dan bertanggung

jawab antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten dan kota. (Isran Noor, 2012 : 137).

Pelaksanaan otonomi daerah menuntut terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) telah mendorong para kepala daerah untuk mengembangkan kepemimpinan yang lebih transparan dan akuntabel, serta mengkondisikan berbagai langkah reformasi birokrasi. Realisasi kebijakan daerah yang memprioritaskan kesejahteraan rakyat, pada satu sisi meningkatkan index pembangunan manusia secara rasional dan pada sisi lain menghasilkan berkembangnya sektor-sektor pendidikan dan kesehatan serta pengurangan kemiskinan. Di bidang ekonomi, otonomi daerah telah memperkokoh sensi-sendi perekonomian serah dengan semakin berkembangnya pembangunan infrastruktur yang menggerakkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi lokal (local economic growth) serta peningkatan pelayanan kebutuhan dasar masyarakat.

Dalam undang-undang nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam salah satu pasalnya (pasal 3), mengisyaratkan pentingnya salah satu asas profesionalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan konteks otonomi daerah. Jika Undang-undang nomor 32 tahun 2004 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tentang otonomi daerah jelas mengedepankan pentingnya kemandirian, etos kompetisi, kreativitas, dan adanya etos kerja yang tinggi, maka menjadi peringatan penting bagi daerah untuk berbenah dalam segi peningkatan pemerintahan yang baik (good governance).

Asas profesionalitas merupakan kunci awal suksesnya pelaksanaan otonomi daerah, oleh karenanya reformasi mental merupakan pilihan awal jika menginginkan mulusnya pelaksanaan otonomi daerah. Kemulusan operasionalisasi yang bukan karena ulah kolusif birokratnya, tetapi bagaimana menciptakan mekanisme dan sistem pemerintahan daerah yang profesional dan bertanggung jawab.

Profesionalisme birokrat daerah, mengamanatkan sekian parameter yang harus dipenuhi. Meminjam profesionalisme manajemen, maka suatu profesi (termasuk jabatan tertentu), harus memiliki 8 kriteria utama: 1. adanya panggilan hidup, 2. pentingnya pengetahuan, kecakapan, dan keahlian, 3. adanya kebakuan yang universal, 4. adanya pengabdian, 5. pentingnya kecakapan diagnosis dan kompetensi aplikatif, 6. urgennya sebuah otonomi, 7. pentingnya ketaatan terhadap kode etik, dan 8. pentingnya penghormatan terhadap klien (yang dilayani).

Dalam ciri profesionalisme profesi (jabatan), maka masyarakat dan birokrat diharapkan harus memiliki panggilan hidup dalam melaksanaannya. Sepenuh jiwa dan sepanjang hayat untuk mau mengemban dan melaksanakan sebuah profesi (jabatan) dengan tanpa pamrih dan pandang bulu. Demikian juga parameter kedua, menekankan pentingnya seseorang yang mengemban profesi (jabatan) memiliki pengetahuan, kecakapan, dan keahlian dalam melaksanakan fungsi jabatan profesinya. Fungsionalisasi masing-masing, menjadi kunci sukses dalam memaksimalkan profesi itu sendiri. Pengetahuan saja tentunya, tidaklah mencukupi jika tidak dibarengi dengan kecakapan dan keahlian profesi.

Dalam melaksanakan dan mengemban profesi, asas profesionalisme juga dituntut adanya norma dan kebakuan prinsip yang universal, dapat diukur tanpa melihat siapa pun yang melakukannya. Tetapi semata-mata didasarkan pada intensitas dan kebakuan yang ada. Profesionalisme masyarakat dan birokrat dalam menggulirkan otonomi daerah, dipersyaratkan

pula adanya pengabdian, loyalitas terhadap profesi untuk rela berkorban dan bersama-sama mamajukan dan memberdayakan daerahnya. Itu pun harus dibarengi dengan kecakapan mendiagnosis persoalan yang muncul di daerah, dan pentingnya kompetensi aplikatif untuk memecahkan persoalan di daerah.

Parameter lain profesionalisme adalah adanya otonomi, yakni semacam kemerdekaan otonom atas dasar prinsip-prinsip atau norma-norma yang berketepatan dan hanya dapat diuji oleh rekan seprofesinya. Di sinilah, tampaknya otonomi profesi menjadi kunci penting. Ini pun harus dibarengi dengan ketaatan terhadap kode etik yang telah disepakati bersama. Aturan main keprofesionalitasan yang dapat dipegang dan dijadikan rujukan bersama, dalam menggulirkan otonomi daerah. Sedangkan prinsip terakhir, adalah adanya pelayanan yang baik terhadap klien (masyarakat). Sikap melayani, dalam konteks operasionalisasi otonomi daerah misalnya, menjadi taruhan penting akan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah, menggelorakan semangat kompetisi dan profesionalisme.

Mengamati adanya kecenderungan birokrat yang tidak produktif, tidak kompetitif, dan kreatif yang sering dikeluhkan masyarakat. Untuk itu, penting untuk melakukan semacam reformasi profesionalisme terhadap mentalitas birokrat. Kemudian juga penting untuk melakukan reformasi mental masyarakat sendiri, untuk tidak terjebak kembali pada sikap-sikap kolusif, koruptif, dan nepotik. Di sinilah pentingnya kesadaran ulang terhadap reformasi profesionalitas mental birokrat Indonesia.

Profesionalisme pejabat mengamanatkan perlunya sikap melayani, bukan dilayani, atau adigang adigung adiguna. Apalagi sikap-sikap mental masyarakat dan birokrat Indonesia yang cenderung malas, tidak produktif, tidak bertanggungjawab, loyal semu, ingin menguasai orang lain (need of dominance) penting untuk dihapuskan. Di sinilah, urgensifnya reformasi profesionalitas mental masyarakat dan birokrat, untuk memaksimalkan operasionalisasi otonomi daerah. Sebab, jika sikap-sikap reformatif hanya sekedar retorika, maka akan tergulung oleh era globalisasi dunia yang sudah berada diambang daerah. Dengan adanya berbagai reformasi profesionalme pelaku otonomi daerah, maka akan menguatkan negara kesatuan republik Indonesia ke dalam bentuk pemerintahan yang efektif dan efisien.

#### **IV. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian yang telah di jelaskan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam konteks otonomi daerah akan mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance) oleh adanya undang-undang nomor 32 tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan undang-undang nomor 12 tahun 2008, yaitu : Pertama, penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPD serta DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota pada tahun 1999, 2004 dan 2009 yang berjalan secara demokratis. Pemerintah daerah mempunyai andil penting dalam dan mendukung proses pemilu demokratis yang menghasilkan para anggota parlemen tersebut. Kedua, pemerintah daerah berperan dalam membangun kondusifitas berjalannya sistem kepartaian ditingkat lokal sebagai sendi proses pelebagaan demokrasi. Ketiga, DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota menjadi mitra kritis pemerintah daerah dalam pembangunan daerah. Keempat, pemilukada sebagai wujud pelaksanaan demokrasi ditingkat lokal secara umum telah menghasilkan kepemimpinan efektif di daerah. Kelima, dalam konteks perkembangan demokrasi elektoral di tingkat lokal, nampak nyata pencerdasan dan pemberdayaan masyarakat secara politik.

Dalam penguatan negara kesatuan republik Indonesia, sangat diperlukan profesionalitas mental masyarakat dan birokrat, untuk memaksimalkan operasionalisasi otonomi daerah dengan cara : 1. adanya panggilan hidup, 2. pentingnya pengetahuan, kecakapan, dan keahlian, 3. adanya kebakuan yang universal, 4. adanya pengabdian, 5. pentingnya kecakapan diagnosis dan kompetensi aplikatif, 6. urgennya sebuah otonomi, 7. pentingnya ketaatan terhadap kode etik, dan 8. pentingnya penghormatan terhadap klien (yang dilayani).

### **Daftar Pustaka**

- Amal, Iclasul (1992). *Regional and Central Government in Indonesia Politic: West Sumatera and South Sulawesi 1949-1979*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Noor, Isran (2012). *Politik Otonomi Daerah*. Jakarta: Seven Strategic Studies.
- *Isran Noor Dalam Perspektif Media*. Jakarta: Profajar Journalism.
- Manan, Bagir (2002). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII.
- Sarundang (1999). *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Soetidjo (1990). *Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah
- Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah
- Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme