

TUJUH ELEMEN DASAR PEMERINTAHAN DAERAH SEBAGAI KONSEKWENSI STRATEGIS TEORI DESENTRALISASI

Sofyan Safari Hamim *)

ABSTRACT

In theoretical way there are generic basic elements in local government institution, in order to implement its autonomy with the best way, as instrument which create democratization process and build welfare in local level, it should pay attention to democracy principle, equalization, equity, and uniqueness in every region at the Unitary State of the Republic of Indonesia system.

The efficiency and effectiveness on implementation of local government need to be increased with pay attention more to the correlation aspects between central government and local government and between many regions, potency and the regional differences, also chances and challenges in global competition on unitary system of state government implementation. There are at least seven (7) basic elements that build local government as strategic consequence of theory of decentralization, they are (1) Governmental Affairs; (2) Institutional; (3) Personal; (4) Local Finance, (5) Regional Representative; (6) Public Service (7) Guidance and Control, that have three dimensions which are philosophical dimension, theoretical dimension, and practical dimension.

Key Word: the basic elements of local government, decentralization

ABSTRAK

Secara teoritik terdapat elemen dasar bersifat generik dalam institusi pemerintahan daerah, agar mampu melaksanakan otonominya secara optimal, sebagai instrumen menciptakan proses demokratisasi dan menciptakan kesejahteraan di tingkat lokal, yang harus memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem NKRI.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;

Sedikitnya ada 7 elemen dasar yang membentuk pemerintahan daerah sebagai konsekuensi strategis teori desentralisasi, yaitu: (1) Urusan Pemerintahan; (2) Kelembagaan; (3) Personil; (4) Keuangan Daerah; (5) Perwakilan Daerah; (6) Pelayanan Publik; (7) Pengawasan. yang memiliki tiga dimensi yaitu dimensi filosofis, dimensi teoritis dan dimensi praktis.

Kata Kunci : elemen dasar pemerintahan daerah, desentralisasi

yang responsif terhadap dinamika daerah, kondusif bagi percepatan pengembangan demokrasi di Indonesia dan rakyat akan semakin mudah terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan, lebih mudah mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pada awal otonomi daerah di era reformasi, pelaksanaan desentralisasi yang dilakukan secara radikal dengan mengalihkan urusan yang seluas-luasnya ke daerah ternyata menimbulkan berbagai masalah, seperti ketidakjelasan pembagian urusan antar susunan pemerintahan, dan tidak jelasnya hubungan interelasi dan interdependensi antar tingkatan dan susunan pemerintahan khususnya antara pemerintahan daerah dengan Pemerintah Pusat dan antara pemerintahan daerah provinsi dengan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Penempatan DPRD sebagai parlemen daerah dengan kewenangan untuk memilih dan memakzulkan kepala daerah menghasilkan destabilisasi pemerintahan daerah. Konflik yang terjadi antar kepala daerah dan DPRD cenderung meluas di banyak daerah dan mengganggu kelancaran jalannya pemerintahan daerah. Semua hal di atas mendorong Pemerintah Pusat untuk merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 untuk menata kembali pelaksanaan desentralisasi sehingga percepatan pembangunan daerah dapat dilakukan melalui UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang selanjutnya diubah dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Konsekwensi strategis dari teori dan konsep desentralisasi, berdasarkan UU 23 Tahun 2014 adalah dilakukan dengan tiga langkah praktis yaitu :

1. Dibentuknya Daerah Otonom
2. Diserahkannya sebagian urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden untuk menjadi Urusan Pemerintahan dari Daerah tersebut. Otonomi Daerah diberikan kepada Daerah yang berhak mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat.

3. Daerah kemudian memilih Kepala daerah dan DPRD untuk mewakili kepentingan rakyat yang bersangkutan dalam mengelola Otonomi Daerah tersebut.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah yang dipilih rakyat melalui proses pilkada, dan DPRD yang dipilih rakyat melalui proses pemilihan umum. Kepala Daerah dan DPRD menjalankan mandat Daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah ke Daerah. Kepala Daerah maupun DPRD sama berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Dengan dibantu oleh Aparatur Sipil Negara/ASN di daerah, tergabung dalam perangkat daerah. Kepala Daerah dan DPRD mengatur, mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Kepala Daerah menjalankan fungsi eksekutif yaitu melakukan pelaksanaan atas PERDA yang dibuat atas persetujuan bersama DPRD. DPRD menjalankan fungsi legislatif daerah, pengawasan terhadap Kepala Daerah, fungsi anggaran yang dibuat oleh pihak eksekutif daerah. Melalui mekanisme tersebut terbentuk hubungan kemitraan yang seimbang antara Kepala Daerah dan DPRD.

Pengembangan desentralisasi perlu memperhatikan kondisi-kondisi yang diperlukan bagi keberhasilan desentralisasi itu sendiri dan berbagai konteks kekinian yang terjadi yaitu:

- 1) Desentralisasi yang dikembangkan

adalah desentralisasi dalam negara kesatuan. sebagaimana amanat konstitusi dan masih menjadi konsensus politik,

- 2) Dalam UUD 1945 Pasal 18 dan Pasal 18A, Indonesia menganut sistem pemerintahan daerah dengan susunan ganda yaitu pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dengan pertimbangan tatakelola secara efisien dan efektif urusan pemerintahan, yang mampu mempercepat terwujudnya *democratic governance* pada tingkat lokal.
- 3) Walaupun tidak diatur dalam konstitusi realitas yang ada menunjukkan bahwa Indonesia menganut desentralisasi teritorial dan fungsional.
- 4) Sistem kepegawaian nasional menetapkan Aparatur Sipil Negara dengan jenis Pegawai negeri Sipil/ PNS dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja/PPPK yang berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, perekat/pemersatu bangsa.
- 5) Sumber penerimaan dikontrol oleh pusat, didistribusikan kembali ke daerah untuk mengatasi kesenjangan fiskal antar daerah.
- 6) Keberhasilan desentralisasi membutuhkan adanya konsistensi dalam keseluruhan aspek kebijakan dari Undang Undang sampai Peraturan daerah dan implementasinya.
- 7) Pengembangan desentralisasi membutuhkan ruang politik lebih luas bagi warga untuk ikut dalam proses politik. Desentralisasi akan berhasil kalau diikuti pemberdayaan lembaga perwakilan rakyat dan penguatan kelompok masyarakat sipil di daerah sehingga efektivitas kontrol politik menjadi semakin efektif.

III. ELEMEN DASAR PEMERINTAHAN

DAERAH

1. Urusan Pemerintahan

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan

konkuren, dalam Undang-Undang ini dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada Gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada Bupati/Wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota

Pasal 1 butir 5 UU 23 /2014 "Urusan pemerintahan" yaitu kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat. Desentralisasi pada hakekatnya membagi urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan; pusat mengerjakan apa dan daerah mengerjakan apa.

Tiga kriteria yang dipakai sebagai pedoman dalam pembagian urusan pemerintahan adalah kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Mengacu kepada ketiga kriteria tersebut, pembagian urusan pemerintahan menjadi sebagai berikut:

1. Pemerintah Pusat; mempunyai kewenangan untuk membuat pengaturan dalam bentuk Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang dijadikan

acuan bagi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut; berwenang melakukan monitoring, evaluasi dan supervisi terhadap pemerintahan daerah, dan berwenang untuk melakukan urusan pemerintahan yang berskala nasional (lintas provinsi) atau internasional (lintas negara).

2. Pemerintahan daerah provinsi mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala provinsi (lintas kabupaten/kota) berdasarkan NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat.
3. Pemerintahan daerah kabupaten/kota berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala kabupaten/kota berdasarkan NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Selain itu Pemerintah Pusat diwajibkan menyelesaikan penetapan NSPK tersebut dalam waktu dua tahun dan apabila dalam waktu dua tahun Pemerintah Pusat belum juga menetapkan NSPK untuk dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah, maka pemerintahan daerah dapat menetapkan peraturan daerah (perda) untuk melaksanakan urusan yang menjadi kewenangannya. Fungsi lainnya dari NSPK adalah mengatur hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan yaitu antara pusat dan daerah dan antar pemerintahan daerah dalam pelaksanaan suatu urusan pemerintahan sehingga urusan pemerintahan tersebut dapat terselenggara secara sistemik dan sinergik.

Urusan pemerintahan diklasifikasikan kedalam dua kategori yaitu "urusan wajib" yang terkait dengan pelayanan dasar dan urusan pilihan yang terkait dengan pengembangan sektor unggulan yang potensial tumbuh dan berkembang di daerah tersebut. Pendekatan tersebut ditujukan untuk mendorong pemerintahan daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang benar-benar sesuai dengan karakter daerah dan kebutuhan masyarakat daerah tersebut untuk mendukung terciptanya kesejahteraan masyarakat daerah.

Ada 32 urusan pemerintahan yang di desentralisasikan ke daerah provinsi dan kabupaten/kota. Urusan pemerintahan tersebut yaitu:

- 1) Pendidikan
- 2) Kesehatan
- 3) Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang
- 4) Perumahan dan Kawasan Pemukiman
- 5) Ketentraman dan Ketertiban Umum serta Perlindungan Masyarakat
- 6) Sosial
- 7) Tenaga Kerja
- 8) Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- 9) Pangan
- 10) Pertanahan
- 11) Lingkungan Hidup
- 12) Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil
- 13) Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
- 14) Pengendalian Penduduk dan Keluarga berencana
- 15) Perhubungan
- 16) Komunikasi dan Informatika
- 17) Koperasi Usaha kecil Menengah
- 18) Penanaman Modal
- 19) Kepemudaan dan Olahraga

- 20) Statistik
- 21) Persandian
- 22) Kebudayaan
- 23) Perpustakaan
- 24) Kearsipan
- 25) Kelautan dan Perikanan
- 26) Pariwisata
- 27) Pertanian
- 28) Kehutanan
- 29) Energi dan Sumber daya Mineral
- 30) Perdagangan
- 31) Perindustrian
- 32) Transmigrasi

Dalam Undang-Undang tentang pembagian urusan pemerintahan mempergunakan prinsip "*concurrency function*" artinya diterapkannya prinsip konkurensi dari setiap urusan pemerintahan. Apa yang dikerjakan di Pemerintah Pusat, juga menjadi kewenangan provinsi, dan kewenangan kabupaten/kota, hanya skalanya yang berbeda. Kalau Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan yang berskala nasional atau lintas provinsi, maka provinsi akan mempunyai kewenangan dengan skala provinsi atau lintas kabupaten/kota sedangkan kabupaten/kota mempunyai kewenangan skala kabupaten/kota atas 31 urusan pemerintahan yang di desentralisasikan.

Otonomi luas yang diwujudkan dalam bentuk 32 urusan yang diserahkan ke daerah sering menimbulkan masalah dalam pembiayaannya. Urusan yang sangat banyak ditambah dengan sumber pendanaan yang terbatas, telah menyebabkan banyak daerah mengalami kesulitan dalam pembiayaan urusan tersebut. Keadaan tersebut diperparah dengan adanya kecenderungan daerah untuk membuat struktur organisasi yang gemuk akibat tekanan birokrasi akan tambahan jabatan akan memicu meningkatnya

kebutuhan akan pegawai yang pada gilirannya akan menyebabkan bengkaknya biaya aparatur atau *overhead cost*.

Otonomi luas dalam bentuk banyaknya urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dapat menjadi justifikasi bagi daerah untuk menambah struktur organisasi perangkat daerah. Kondisi tersebut diperparah dengan adanya perintah dari peraturan perundang-undangan atau kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian (LPNK) yang mewajibkan daerah untuk membentuk suatu organisasi untuk memwadahi suatu urusan yang tidak ada relevansi atau urgensinya di daerah tersebut. Meningkatnya *overhead cost* akan mengurangi alokasi anggaran untuk pelayanan publik sebagai dasar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Munculnya gejala patronasi dan kooptasi birokrasi secara politis akan memberikan tekanan bagi elit politik lokal untuk mengembangkan struktur organisasi. Pemberian otonomi luas akan menjadi alasan utama bagi daerah untuk mengembangkan organisasi untuk memwadahi urusan pemerintahan tersebut, walaupun secara empirik banyak dari urusan tersebut tidak sesuai dengan prioritas untuk mensejahterakan rakyat.

Otonomi daerah yang luas belum disikapi sebagai "*open menu*" bagi elit daerah. Pengertian *open menu* mengarah pada kondisi dimana daerah tidak harus memprioritaskan urusan-urusan pemerintahan yang relevansinya kurang kuat terkait dengan upaya daerah mensejahterakan masyarakatnya. Seyogyanya mereka memprioritaskan urusan-urusan pemerintahan yang sesuai dengan urusan wajib yang terkait prioritas pelayanan dasar dan urusan

pilihan yang menjadi prioritas untuk dikembangkan sesuai dengan unggulan daerah. Otonomi luas bukan berarti semua urusan harus dilembagakan tapi fungsinya tetap menjadi domain kewenangan daerah namun tidak harus dilembagakan tersendiri karena akan memicu bengkaknya *overhead cost*. Diperlukan pemikiran untuk menerapkan kelembagaan yang "*right sizing*" yang bercirikan ramping struktur namun kaya fungsi.

Disamping itu, dinamika pelaksanaan desentralisasi selama dekade terakhir ini juga menunjukkan perlu adanya penambahan pengaturan baru tentang pelayanan publik dan partisipasi masyarakat. Pengaturan tentang pelayanan publik sangat penting dalam undang-undang pemerintahan daerah karena tidak adanya pengaturan tentang pelayanan publik sering membuat daerah kurang peduli dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Sedangkan, salah satu pertimbangan utama dari pelaksanaan desentralisasi agar daerah dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas, sesuai dengan kebutuhan warganya, dan dapat dijangkau oleh warganya dengan mudah. Pengaturan tentang penyelenggaraan pelayanan publik perlu dimasukkan dalam undang-undang pemerintahan daerah agar daerah memiliki pedoman dan standar yang jelas dalam menyelenggarakan pelayanan yang berkualitas.

Pengaturan yang sama juga dilakukan mengenai partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat menjadi salah satu kunci sukses dari penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah. Salah satu tujuan dari desentralisasi adalah agar masyarakat dan pemangku

kepentingan dapat lebih mudah berpartisipasi dalam proses kebijakan di daerah. Namun, karena pengaturan tentang partisipasi masyarakat tidak ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 banyak daerah yang masih mengabaikan perlunya mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan di daerah. Amat jarang daerah yang mengakui bahwa partisipasi adalah hak dari setiap warga yang harus dilindungi oleh negara. Penambahan pengaturan tentang partisipasi yang mengatur hak-hak warga untuk terlibat dalam proses kebijakan dan kewajiban daerah untuk memberi ruang kepada warganya untuk terlibat dalam proses kebijakan amat penting untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan daerah benarbenar mengabdikan pada kepentingan warga.

2. Kelembagaan

Kewenangan daerah tidak mungkin dapat dilaksanakan kalau tidak diakomodasikan dalam kelembagaan daerah. Untuk konteks Indonesia, ada dua kelembagaan penting yang membentuk pemerintahan daerah yaitu: kelembagaan untuk pejabat politik yaitu kelembagaan kepala daerah dan DPRD; dan kelembagaan untuk pejabat karir yang terdiri dari perangkat daerah (dinas, badan, kantor, sekretariat, kecamatan, kelurahan dll).

Pengaturan tentang organisasi perangkat daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Hadirnya UU Nomor 23 Tahun 2014 memberikan konsekuensi pembentukan Peraturan Pemerintah tentang Organisasi perangkat Daerah, sehingga pembentukan organisasi disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing daerah. Penyusunan

kelembagaan ini harus sejalan dengan urusan pemerintahan baik urusan wajib maupun urusan pilihan yang implementasinya dituangkan dalam Peraturan Daerah.

3. Personil

Personil yang menggerakkan kelembagaan daerah untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi domain daerah. Personil daerah (PNS Daerah) tersebut yang pada gilirannya menjalankan kebijakan publik strategis yang dihasilkan oleh pejabat politik (DPRD dan kepala daerah) untuk menghasilkan barang dan jasa (goods and services) sebagai hasil akhir (end product) dari pemerintahan daerah.

Saat ini pengaturan mengenai personil harus merujuk pada UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) beserta peraturan kepegawaian yang baru antara lain yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil; Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 70 tahun 2015 tentang Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara; Surat Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor B/636/KASN/7/2015 tentang Seleksi terbuka JPT ASN tanggal 28 Juli 2015; dan Surat Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor B/536/KASN/3/2016 tentang Mutasi Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama tanggal 28 Maret 2016.

4. Keuangan Daerah

Keuangan daerah adalah sebagai konsekuensi dari adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Hal tersebut sesuai dengan prinsip "money follows function". Daerah harus diberikan sumber sumber

keuangan baik yang bersumber pada pajak dan retribusi daerah (desentralisasi fiskal) maupun bersumber dari dana perimbangan (subsidi dan bagi hasil) yang diberikan ke daerah. Adanya sumber keuangan yang memadai akan memungkinkan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Oleh karena itu Pemerintah sangat memperhatikan hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan bertanggung jawab.

Dengan demikian keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Saat ini keuangan daerah masih merujuk kepada Undang Undang No 33 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No 58 tahun 2005 dan Permendagri No 13 tahun 2006.

Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota, selaku kepala pemerintahan di daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hal ini meliputi hak daerah memungut pajak/retribusi, melakukan pinjaman, melakukan penerimaan dan pengeluaran mengelola kekayaan daerah dan lain lainnya.

5. Perwakilan Daerah

Secara filosofis, rakyat yang mempunyai otonomi daerah tersebut. Namun secara praktis adalah tidak mun-

gkin masyarakat untuk memerintah bersama. Untuk itu maka dilakukan pemilihan wakil-wakil rakyat untuk menjalankan mandat rakyat dan mendapatkan legitimasi untuk bertindak untuk dan atas nama rakyat daerah. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, ada dua jenis institusi yang mewakili rakyat. Pertama yaitu DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum untuk menjalankan fungsi legislatif daerah. Kedua adalah kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan untuk menjalankan fungsi eksekutif daerah. Dengan demikian kepala daerah dan DPRD adalah pejabat yang dipilih oleh rakyat melalui proses pemilihan, yang mendapat mandat untuk mengatur dan mengurus rakyat dalam koridor kewenangan yang dimiliki daerah yang bersangkutan. Dalam elemen perwakilan tersebut mengandung berbagai dimensi didalamnya yang bersinggungan dengan hak-hak dan kewajiban masyarakat. Termasuk dalam dimensi tersebut adalah bagaimana hubungan DPRD dengan kepala daerah; bagaimana hubungan keduanya dengan masyarakat yang memberikan mandat kepada mereka dalam upaya artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat; pengakomodasian pluralisme lokal kedalam kebijakan-kebijakan daerah; penguatan civil society dan isu-isu lainnya yang terkait dengan proses demokratisasi di tingkat lokal.

6. Pelayanan Publik

Hasil akhir dari pemerintahan daerah adalah tersedianya "goods and services" yang dibutuhkan masyarakat. Secara lebih detail goods and services tersebut dapat dibagi dalam dua klasifikasi sesuai dengan hasil akhir (end

products) yang dihasilkan pemerintahan daerah. Pertama, pemerintahan daerah menghasilkan public goods yaitu barang-barang (goods) untuk kepentingan masyarakat lokal seperti jalan, jembatan, irigasi, gedung sekolah, pasar, terminal, rumah sakit dan sebagainya yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kedua, pemerintahan daerah menghasilkan pelayanan yang bersifat pengaturan publik (public regulations) seperti menerbitkan Akte Kelahiran, Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Izin Mendirikan Bangunan, dan sebagainya. Pada dasarnya pengaturan publik dimaksudkan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban (law and order) dalam masyarakat. Isu yang paling dominan dalam konteks pelayanan publik tersebut adalah bagaimana kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang dihasilkan pemerintahan daerah dalam rangka mensejahterakan masyarakat lokal. Prinsip-prinsip standar pelayanan minimal dan pengembangan pelayanan prima (better, cheaper, faster and simpler) serta akuntabilitas akan menjadi isu utama dalam pelayanan publik tersebut.

7. Pengawasan

Argumen dari pengawasan adalah adanya kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana adagium dari Lord Acton yang menyatakan bahwa "power tends to corrupt and absolute power will corrupt absolutely". Untuk mencegah hal tersebut maka elemen pengawasan mempunyai posisi strategis untuk menghasilkan pemerintahan yang bersih. Berbagai isu pengawasan akan menjadi agenda penting seperti sinergi lembaga pengawasan internal, efektifitas pengawasan eksternal, pengawasan

sosial, pengawasan legislatif dan juga pengawasan melekat (built in control).

Dengan adanya perubahan terhadap Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi UU NO 23 tahun 2014 maka diharapkan penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia benar-benar dapat mendorong kemajuan daerah dan meningkatkan kemakmuran bagi warga di daerah. Dengan demikian, desentralisasi diharapkan juga dapat menjadi perangkat kebijakan untuk memperkuat integrasi nasional dan memperkuat keberadaan NKRI.

IV. PENUTUP

Sebagai penutup dari tulisan ini , penulis dapat memberikan kesimpulan bahwa tujuh elemen dasar pemerintahan daerah sebagai konsekuensi strategis implementasi desentralisasi tersebut, memiliki tiga dimensi yaitu dimensi filosofis, teoritis dan praktis.

1. Pada Dimensi filosofis:

- a. Bahwa tujuan demokrasi yaitu desentralisasi yang memposisikan Pemda sbg instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang akan menyumbang pendidikan politik secara nasional
- b. Bahwa tujuan kesejahteraan mengisyaratkan Pemda untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui pelayanan publik yang efektif efisien ekonomis equity dan produktif

Dari pengertian filosofis tersebut

- a) Pemda harus mensejahterakan masyarakat secara demokratis, dimana proses demokrasi di tingkat lokal akan nampak berupa pemilihan KDH, anggota DPRD, Proses menyusun Perda, perencanaan pembangunan daerah dengan

pelibatan partisipasi publik atas dasar urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan Pemda.

- b) Pemda harus mampu mengartikulasi kepentingan publik, mengakomodasikan pluralitas sosial dalam rencana dan kegiatan pemda melalui penyediaan ruang untuk partisipasi publik, transparansi dan akuntabilitas.

2. Pada Dimensi teoritis:

Memadukan teori desentralisasi dalam teori lingstra, teori kepemimpinan dan teori organisasi dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang demokratis yaitu:

- a. dalam menghadapi perkembangan lingkungan strategis, pemerintahan demokratis pada semua tingkatan menjadi kebutuhan utama; (Nittin Desai").
- b. Untuk itu diperlukan pemimpin yg memiliki kemampuan sebagai administrator dan solidarity maker; (Herbert Feith)
- c. Dalam Pemerintahan demokratis dimungkinkan menggunakan pendekatan manajemen sumber daya, wewenang, tujuan organisasi, dan prosedur membentuk pemerintahan (S Huntington)

3. Pada dimensi praktis :

Untuk mewujudkan desentralisasi berupa penyelenggaraan otonomi daerah dengan muatan empat pilar kebangsaan yaitu Pancasila UUD 45, Bhinneka Tunggal Ika dalam NKRI dengan memperhatikan HAM, kesamaan, keragaman dan ketegangan.

Daftar Pustaka

- Abdilla Fauzi Achmad. 2012. Tata Kelola Bernegara dalam Perspektif Politik, Golden Terayon Press, Jakarta.
- Suwarsono Muhammad, 2012. Strategi Pemerintahan, Erlangga, Jakarta
- Thoha, Miftah. 2012. Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan Indonesia, Matapena, Jakarta
- Ridwan, 2014. Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah, Fakultas Hukum UII Pres, Jakarta
- Nugroho Riant, 2000. Desentralisas Tanpa Revolusi
- Koswara Kerta Praja, 2002. Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat 2002.
- Haris Syamsuddin, 2013. Desentralisasi Asimetris, Seminar Naswional, STIP-AN
- Kemendagri, Naskah Akademis UU No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Penjelasannya
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Penjelasannya
- Undang Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- PP Nomor 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil
- PP Nomor 70 tahun 2015 tentang Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara;
- Surat Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor B/636/KASN/7/2015. tentang Seleksi terbuka JPT ASN tanggal 28 Juli 2015; dan
- Surat Komisi Aparatur Sipil Negara Nomor B/536/KASN/3/2016 tentang Mutasi Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama tanggal 28 Maret 2016.