

# BAB I

## PEMERINTAHAN

### A. Pengertian Pemerintahan

**P**emerintahan berasal dari kata “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah, dan ketika ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri.

Kata perintah itu sendiri paling sedikit ada 4 (empat) unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu sebagai berikut:

1. Ada dua pihak yang terlibat,
2. Yang pertama pihak yang memerintah disebut penguasa atau pemerintah,
3. Yang kedua adalah pihak yang diperintah yaitu rakyat,
4. Antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan (Syafiie, 2011: 61).

Secara umum, pemerintahan dapat didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di suatu wilayah tertentu. Pemerintah merupakan sebuah organisasi yang memiliki:

- 1) Otoritas memerintah dari sebuah unit politik;
- 2) Kekuasaan yang memerintah suatu masyarakat politik (*political*);
- 3) *Aparatus* yang merupakan badan pemerintahan yang berfungsi dan menjalankan kekuasaan;
- 4) Kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan, untuk menangani perselisihan dan

membicarakan putusan administrasi dengan monopoli atas kekuasaan yang sah.

Pemerintahan dalam bahasa Inggris disebut *government* yang berasal dari bahasa Latin; *gubernare*, greek *kybernan* yang berarti mengemudikan, atau mengendalikan. Tujuan pemerintah meliputi *external security, internal order, justice, general welfare* dan *freedom*. Tidak berbeda jauh dengan pendapat S.E. Finer yang melihat pemerintah mempunyai kegiatan terus-menerus (*process*), wilayah negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*), dan cara atau metode serta sistem (*manner, method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakatnya. Pendapat tersebut berbeda dengan R. Mac Iver, yang memandang pemerintah dari sudut disiplin ilmu politik, "*government is the organization of men under authority... how men can be governed*". Maksudnya, pemerintahan itu adalah sebagai organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan... bagaimana manusia itu bisa diperintah. Jadi ilmu pemerintahan bagi R. Mac Iver adalah sebuah ilmu tentang bagaimana manusia-manusia dapat diperintah (*a science of how men are governed*)".

Kebutuhan akan pemerintahan berangkat dari fakta bahwa manusia butuh hidup dalam komunitas, juga otonomi pribadi harus dipertahankan dalam komunitas-komunitas ini. Sebuah negara yang memiliki luas dan kompleksitas yang sangat besar biasanya akan memiliki tingkatan pemerintahan: lokal, regional, dan nasional. Sehubungan dengan pengertian pemerintah sangat tergantung pada masing-masing sistem pemerintahan, antara lain:

1. Monarki (*Monarchy*)

Monarki adalah pemerintahan yang dipimpin oleh seseorang yang telah diwariskan secara turun temurun. Monarki, berasal dari bahasa Yunani yaitu *monos* yang berarti satu, dan *archein* yang berarti pemerintah. Monarki merupakan sejenis pemerintahan di mana raja menjadi kepala negara. Monarki atau sistem pemerintahan kerajaan adalah sistem tertua di dunia. Pada awal kurun abad ke-19, terdapat lebih 900 buah tahta kerajaan di dunia, tetapi menurun menjadi 240 buah

dalam abad ke-20. Sedangkan pada dekade kedelapan abad ke-20, hanya 40 tahta saja yang masih ada.

2. Despotisme (*Despotism*)  
Despotisme adalah pemerintahan yang dipimpin oleh seorang pemimpin saja dan semua rakyatnya dianggap sebagai hamba.
3. Kediktatoran (*Dictatorship*)  
Kediktatoran adalah pemerintahan yang dipimpin oleh seseorang yang memiliki kekuasaan penuh atas rakyat dan negaranya.
4. Oligarki (*Oligarchy*)  
Oligarki adalah pemerintahan yang dipimpin oleh sekelompok kecil orang yang memiliki kepentingan bersama atau memiliki hubungan kekeluargaan.
5. Plutokrasi (*Plutocracy*)  
Plutokrasi adalah pemerintahan yang berasal dari kelas tertinggi atau kelompok kaya.
6. Demokrasi (*Democracy*)  
Demokrasi adalah pemerintahan yang rakyatnya memegang kekuasaan. Demokrasi dapat bersifat langsung (*direct democracy*) maupun melalui perwakilan (*representative democracy*). Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar antara satu dengan lainnya. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.
7. Teokrasi (*Theocracy*)  
Teokrasi adalah pemerintahan yang dipimpin oleh para elit keagamaan.

S.E. Finer (Finer, 1974 dalam Sumaryadi, 2010: 18) mengklasifikasikan pemerintah ke dalam 4 (empat) pengertian, yakni:

1. Pemerintah mengacu pada proses pemerintahan, yakni pelaksanaan kekuasaan oleh yang berwenang.
2. Istilah ini juga bisa dipakai untuk menyebut keberadaan proses itu sendiri kepada kondisi adanya tata aturan.
3. Pemerintah sering berarti orang-orang yang mengisi kedudukan otoritas dalam masyarakat atau lembaga, artinya kantor atau jabatan-jabatan dalam pemerintahan.
4. Istilah ini juga bisa mengacu pada bentuk, metode, sistem pemerintah dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan dinas pemerintah dan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Selain kata pemerintahan, ada juga kata kepemimpinan, yang menurut Ndraha diartikan sebagai segala sesuatu yang menyangkut keadaan pemerintah (Ndraha, 2005: 141). Lebih lanjut dikatakan bahwa kata *government* dapat diartikan sebagai pemerintah (*the governing body of persons in a state*) dan bisa juga diartikan pemerintahan (*the political direction and control exercised over the action of the members, citizens or inhabitants of communities, societies, and state*). Kata *governance* menurut leksikografi diartikan juga sebagai *government, exercise of authority, control; method or system of government*. Baik *government* maupun *governance* berasal dari kata *govern* (memerintah, dari Latin; *gubernare, gerik; kybernan, to steer*, mengemudi kapal, dan sebagainya). *Governing* terjadi dan terdapat di mana-mana dan kapan saja pada setiap bentuk kehidupan sosial, termasuk kehidupan sosial khusus yang oleh Aristoteles dikategorikan sebagai "*polity*". *Governing* (dalam) "*polity*" disebut "*openbaar bestuur*" (Soewargono, 1993 dalam Sumaryadi, 2010: 19). Masih menurut sumber yang sama, hubungan antara *government* dengan *governance* diungkapkan oleh Leo Fonseka dalam *Good governance..... while the term government indicates a political unit for the function of policy making as distinguished from the administration of policies, the word governance denotes an*

*overall responsibility for both the political and the administrative functions. It also implies ensuring moral behavior and ethical conduct in the task of governing i.e. the continuous ethical exercise of authority on both the political and administrative units of governments. Kata governance (policy making, regeren, mengatur dan administration, besturen, mengurus) lebih luas daripada government (policy making saja). Menurut Leo Fonseka, there are three main regimes involved in good govenrnance. They are the State, the Civil Society, and the Private Sector. Dalam The International Encyclopedia of Social Science (1974), pemerintah diartikan sebagai sekelompok orang yang bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaan.*

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pemerintah diartikan sebagai sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan, atau sistem menjalankan perintah, yang memerintah. Di Belanda, pemerintah disebut juga *administratie* untuk pemerintah dalam arti luas, *bestuur* dalam arti sempit. Dalam konteks lain disebut juga *overheid*, yang di Indonesia disebut penguasa. Filosof J.J. Rousseau, pencetus teori *The Social Contract*, mengartikan pemerintah sebagai suatu badan penengah yang didirikan antara rakyat sebagai subjek dan penguasa, untuk saling menyesuaikan, ditugaskan melaksanakan hukum dan memelihara dengan baik kemerdekaan sipil dan politik. Sementara, Max Weber (dalam Dahl, 1994) mengartikan pemerintah sebagai apa pun yang berhasil menopang klaim bahwa dialah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu batas wilayah tertentu. Soewargono, mengartikan pemerintah sebagai pemegang kekuasaan politik, sering disebut pula penguasa sebagai penyelenggara pemerintahan umum (Soewargono, 1979 dalam Sumaryadi, 2010: 20).

Ramlan Surbakti menjelaskan bahwa pemerintah (*government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani; *kubernan* atau nakhoda kapal, artinya menatap ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah perkembangan

masyarakat-negara pada masa yang akan datang dan mempersiapkan langkah-langkah untuk menyongsong perkembangan masyarakat serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan. Oleh karena itu, kegiatan pemerintah lebih menyangkut pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik dalam rangka mencapai tujuan masyarakat-negara (Surbakti, 1992: 167).

Ndraha (2003) mengartikan pemerintah sebagai badan yang memproses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen produk-produk pemerintahan akan pelayanan publik dan sipil. Pemerintah (*government*) lahir dari delegasi kekuasaan oleh rakyat. Sedangkan pemerintah (*governance*) menunjuk pada kemampuan dan spontanitas dari kelompok-kelompok sosial dalam mengatur dirinya sendiri, menunjuk pula pada metode, manajemen, organisasi. *Governance* lebih sebagai gejala sosial, dan lebih luas dari *government*. *Government* memerlukan proses politik. *Governance* menunjukkan adanya tatanan dan kemampuan sedangkan *government* menunjuk pada organ. Konsep *government* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep *governance* tidak sekedar melibatkan pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas.

Menurut W.S. Sayre (19), *Government is best as the organized agency of the state, expressing and exercising its authority*. Maksudnya pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.

Menurut C.F. Strong (1960: 6), *Government is the broader sense is changed with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the mean's making laws, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of*

*defending of state and of enforcing the law it makes on the state's behalf.* Maksudnya pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, oleh karena itu pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam penyelenggaraan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Menurut Robert Mac Iver (1960: 5), *Government is the organization of men under authority... how man can be govern.* Maksudnya pemerintah adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan... bagaimana manusia itu bisa diperintah.

Menurut Woodrow Wilson (1924: 9), *Government in last analysis, is organized force, not necessarily or invariably organized armed force, but two of a few man, of many man, or of a community prepared by organization to realized its own purpose with references to the common affairsor the community.* Maksudnya pemerintah dalam akhir uraiannya, adalah suatu pengorganisasian kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud-maksud bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan keterangan bagi urusan-urusan umum kemasyarakatan.

Menurut David Apter (1977: 10), *Government is most generalized membership unit possessing (a) defined responsibilities for maintenance of the system of which it is a part and (b) a practical monopoly of coercive power.* Maksudnya pemerintahan itu adalah merupakan satuan anggota yang paling umum yang memiliki (a) tanggung jawab tertentu untuk

mempertahankan sistem yang mencakupnya itu adalah bagian dan (b) monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan.

Menurut Samuel Edward Finer (1974: 34), Pemerintah harus mempunyai kegiatan terus-menerus (*process*), negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*) dan cara, metode serta sistem (*manner, method and system*) dari pemerintah terhadap masyarakat.

Menurut Soemendar (1985: 1), Pemerintahan sebagai badan yang penting dalam rangka pemerintahannya, pemerintah mesti memperhatikan pula ketenteraman dan ketertiban umum, tuntutan dan harapan serta pendapat rakyat, kebutuhan dan kepentingan masyarakat, pengaruh-pengaruh lingkungan, pengaturan-pengaturan, komunikasi peran serta seluruh lapisan masyarakat dan legitimasi.

Menurut Prajudi Atmosudirdjo (1984: 19), tugas pemerintah antara lain adalah tata usaha negara, rumah tangga negara, pemerintahan, pembangunan dan pelestarian lingkungan hidup. Sedangkan fungsi pemerintah adalah pengaturan, pembinaan masyarakat, kepolisian dan peradilan.

Dari beberapa pengertian di atas, konsep tentang pemerintah berkaitan dengan:

1. Badan-badan publik yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh rute penyediaan jasa atau layanan melalui otorisasi atau privatisasi;
2. Pemerintah dalam arti luas yang meliputi konsep *trias politica* (eksekutif, legislatif dan yudikatif);
3. Tingkatan pemerintah yang mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah.

Tujuan fundamental dari pemerintahan adalah pemeliharaan keamanan (*basic security*) dan keteraturan umum (*public order*) agar individu-individu dapat menemukan



kebahagiaan. Filosof Thomas Hobbes menunjukkan bahwa manusia sebagai binatang rasional (*rational animals*) menunjukkan kepatuhannya kepada pemerintahan yang dipimpin oleh seorang penguasa. Masyarakat dalam satu komunitas menciptakan dan taat pada pemerintahan untuk tujuan membangun bagi diri mereka keamanan dan ketertiban umum (*safety and public order*).

Peranan pemerintahan dalam kehidupan masyarakat telah mendunia secara signifikan selama sejarah umat manusia. Peran pemerintah penting dalam menciptakan keamanan dasar (*basic security*) hingga perhatian dalam urusan keagamaan dan kepercayaan serta mengontrol ekonomi nasional dan secara kekinian menjamin keamanan kehidupan sosial. Sebagaimana masyarakat kita menjadi lebih kompleks, pemerintah juga menjadi lebih kompleks, lebih berkuasa, dan lebih mendominasi. Kontroversi mengenai betapa besar, berkuasa, dan betapa dominasinya pemerintah akan terus berlanjut dalam sisa sejarah hidup manusia.

Berkaitan dengan tujuan pemerintahan, dalam konteks kybernology, Ndraha berpendapat bahwa pemerintahan bertujuan melindungi hak-hak eksistensi (asasi) manusia, melestarikan lingkungannya, dan memenuhi kebutuhan dasarnya melalui proses interaksi 3 (tiga) peran, yaitu:

- 1) meningkatkan nilai sumber daya yang ada dan menciptakan (membentuk) sumber daya baru sebagai peran SubKultur Ekonomi (SKE);
- 2) mengontrol SKE, memberdayakan, dan mendistribusikan nilai-nilai yang telah berhasil ditingkatkan atau dibentuk oleh SKE, melalui pelayanan kepada pelanggan oleh Sub Kultur Kekuasaan (SKK);
- 3) Mengontrol SKK oleh peran Sub Kultur Pelanggan (SKP).

Jika tujuan tersebut tercapai, pemerintahan (*governance*) berkualifikasi baik (sehat, *good*) (Ndraha, 2008: 6-7).

Tujuan pemerintahan erat kaitannya dengan fungsi pemerintahan. Ryas Rasyid berpendapat bahwa pemerintahan mengembangkan 3 (tiga) fungsi hakiki, yaitu pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan (*service, empowerment, development*) (Rasyid, 1999 dalam Sumaryadi, 2010: 22). Namun secara umum, dapat dikatakan bahwa pemerintah memiliki fungsi pelayanan, yaitu sebagai penyedia (*provider*) jasa publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan sipil termasuk layanan birokrasi (Ndraha, 2003 dalam Sumaryadi, 2010: 22).

## **B. Fungsi Pemerintahan**

Pemerintah atau dalam bahasa Inggris disebut "*government*" dalam perkembangan ilmu pengetahuan di Indonesia telah menjadi ilmu yang berdiri sendiri dan bahkan telah menjadi cabang-cabang ilmu yang lain. Seperti di beberapa perguruan tinggi baik negeri dan swasta sudah cukup lama dikembangkan tidak hanya sebagai "program studi" atau jurusan tetapi telah menjadi fakultas bahkan sebuah perguruan tinggi. Walaupun perkembangannya cukup lambat, tetapi dewasa ini sudah mulai tumbuh dengan cukup pesat misalnya "Ilmu Manajemen Pemerintahan" dan "Administrasi Pemerintahan", sudah menjadi program studi baik tingkat magister maupun doktoral. Perhatian terhadap "ilmu pemerintahan" yang juga merupakan perkembangan dari "Ilmu Administrasi Negara", menunjukkan bahwa peran penting "fungsi pemerintahan" sangat diperlukan seiring dinamika tuntutan dan harapan masyarakat yang semakin kompleks dalam mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu, menjadi kewajiban mutlak terutama bagi para praktisi atau aparatur negara harus mampu memahami dengan seksama mengenai "fungsi pemerintahan". Wawasan yang bersifat konsep dan teoritik boleh jadi akan sangat membantu dalam memberikan "*judgment*" para pengambil keputusan berkenaan dengan tindakan pemerintah dalam melaksanakan setiap kebijakan yang telah ditetapkan. Sebab fenomena yang berkembang dewasa ini sering terjadi konflik antara "Pemerintah"

dengan rakyatnya berkenaan dengan berbagai persoalan pelaksanaan kebijakan yang kurang bisa diterima oleh “kepentingan dan rasa keadilan masyarakat”. Misalnya cara penanganan “sengketa lahan tanah garapan”, “eksekusi pengadilan tentang pertanahan”, “penanganan pedagang kaki lima (PKL)”, beberapa kebijakan pemerintah yang cenderung berpihak bukan terhadap kepentingan publik, dan lain-lain. Dengan demikian pada kesempatan ini akan membahas beberapa konsep dan teori mengenai “fungsi pemerintahan”, dimaksudkan sebagai upaya memberikan bahan kajian dan juga diskursus yang bersumber dari para pakar, yang diharapkan mendapat apresiasi para pemerhati dan praktisi dalam rangka membangun dan mengembangkan percepatan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan guna menjamin dan menyediakan “pelayanan publik” yang memuaskan seluruh elemen masyarakat (Istianto, 2011: 21-22).

Pemerintah merupakan suatu bentuk organisasi dasar dalam suatu negara. Tujuan dari pemerintah dikatakan oleh Ateng Syafrudin sebagaimana dikutip oleh Tarsito (1978: 10):

“Pemerintah harus bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah, ia harus serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah, menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama, menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang, yang dilukiskan secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar”.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka terdapat beberapa pernyataan yang menunjukkan fungsi pemerintah antara lain:

1. Bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah artinya Pemerintah yang berfungsi sebagai *leader* (pemimpin) dan *educator* (pendidik). Para pamong, diharapkan dapat memimpin dan menjadi panutan masyarakat;
2. Serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah artinya pemerintah dapat memahami aspirasi yang berkembang

- di masyarakat. Pemerintah yang baik adalah mengerti apa yang diinginkan dan menjadi kebutuhan masyarakatnya;
3. Menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup diantara mereka bersama artinya pemerintah sebagai katalisator dan dinamisator masyarakat. Sebagai katalisator artinya sebagai penghubung bagi setiap kelompok kepentingan di masyarakat. Sedangkan sebagai dinamisator artinya penggerak segala bentuk kegiatan bermasyarakat;
  4. Menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang artinya pemerintah harus peka terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat, jangan sampai lengah terhadap keinginan yang terjadi di kalangan masyarakat. Banyak pemerintah yang jatuh atau hancur akibat tidak peka terhadap perubahan;
  5. Melukiskan semua secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar. Artinya pemerintah bertugas merancang dan atau membuat berbagai kebijakan yang dituangkan dalam peraturan-peraturan. Tidak kalah pentingnya, pemerintah harus mengimplementasikannya dengan benar mempersiapkan perangkat dan sumber daya yang terbaik (Istianto, 2011: 22).

Perkembangan di era globalisasi dewasa ini, meskipun upaya perubahan paradigma ke arah mengurangi peran pemerintah dan bahkan dengan tegas David Boaz (1997) seperti dikutip Rian Nugraha D. (2006) mengatakan *"The best government is the least government"*, namun esensi fungsi pemerintahan yakni semangat memimpin, mengayomi, mendukung kepentingan publik tetap tidak boleh berkurang. Apalagi harus dikalahkan oleh kepentingan para pelaku bisnis yang sering disebut sebagai *"The Invisible Hand"*. Seperti contoh, berubahnya kawasan jalur hijau menjadi gedung Mega Mall, SPBU dan lain-lain. Kecenderungan alih fungsi peruntukan lahan tersebut terjadi di beberapa pusat pertumbuhan di kota-kota besar seperti Jakarta, Medan, Surabaya dan lain-lain. Terkait dengan fenomena penataan dan pertumbuhan kota-kota di Indonesia baik kota kecil, sedang dan

besar, pertumbuhannya sebagian besar semrawut dan tidak tertata dengan baik (*urban sprawl*) dikarenakan “fungsi dan peran pemerintah” tidak dijalankan dengan baik terutama “fungsi pemberian pelayanan publik”. Komitmen dan konsistensi para pemimpin pemerintahan yang rendah dan seakan tidak memiliki perencanaan yang baik dalam menjalankan roda pemerintahan menunjukkan “rendahnya” profesionalitas dan kompetensi para pemimpin pemerintahan. Padahal mereka juga memiliki pendidikan yang cukup tinggi bahkan ada yang memiliki pendidikan sampai jenjang doktoral dan ada yang bergelar profesor, namun karena jiwa kepemimpinan yang rendah dan moralnya yang buruk dalam arti “*ratio*” dan perilakunya lebih dikendalikan oleh “hawa nafsu”, sehingga mudah tergoda oleh kemungkinan melanggar etika dan moral bahkan tidak jarang melakukan *abuse of power*. Trend para pemimpin pemerintahan dewasa ini yang cenderung melakukan malpraktek dalam menjalankan fungsi pemerintahan terutama fungsi pencapaian tujuan negara atau pemerintahan yaitu kesejahteraan rakyat, ketertiban umum dan keamanan serta penegakan hukum, jika dikaitkan dengan sistem pemilihan para pemimpin pejabat publik (Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota) yang menggunakan demokrasi langsung (Pilpres dan Pemilu Kada), seharusnya yang terpilih adalah mereka yang memiliki “kepemimpinan” visioner dan demokratis. Jika para pemimpin pemerintahan sebagian besar tidak profesional dan kompeten apalagi memiliki moral yang buruk (data tahun 2011 dari Kementerian Dalam Negeri 158 Kepala Daerah masuk penjara), sudah barang tentu “sistem pemilunya” ada yang salah (*something wrong*). Indikasi tersebut antara lain; konten kebijakan pemilu kada, mekanisme dan prosedur kerja (SOP), para penyelenggara pemilu maupun masyarakat sebagai konstituen yang punya hak memilih. Salah satu atau mungkin keempat aspek tersebut selama ini mengandung kelemahan masing-masing. Oleh sebab itu, keempat aspek tersebut perlu diteliti secara mendalam supaya bisa diperoleh data yang akurat sehingga bisa menjadi masukan bagi penyempurnaan kebijakan terutama “sistem pemilu kada”. Fenomena dan indikasi yang menjadi perbincangan atau diskusi di tengah masyarakat memang menunjukkan beberapa

penyimpangan misalnya; “suara bisa dibeli pada tahap perhitungan suara di tingkat PPK, mentalitas para penyelenggara tidak mustahil mudah tergoda oleh bujukan penyuaipan dan saksi-saksi juga penyebarannya tidak merata, sehingga hanya partai yang kuat yang bisa menempatkan saksi di setiap TPS, di samping itu para pemilih juga banyak yang dimobilisasi untuk mendukung calon tertentu pada saat yang tepat atau sering disebut “serangan fajar”. Apabila indikasi fenomena tersebut diduga benar, maka akan berpengaruh terhadap “kualitas” para pemimpin pemerintahan. Dengan demikian data di atas yang menunjukkan sebagian besar (30%) para pemimpin pemerintahan baik Gubernur dan Bupati/Walikota masuk penjara karena korupsi, maka dugaan sementara tersebut terbukti bahwa “sistem pemilu kada” yang masih mengandung kelemahan baik dari aspek “penyelenggara, SOP, para pemilih maupun konten kebijakan tersebut yang berakibat kurang optimalnya hasil pemilu kada dalam mendapatkan “pemimpin pemerintahan yang handal, visioner dan demokratis serta bebas KKN”. Dengan kurang berkualitaskannya para pemimpin pemerintahan tersebut sangat berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan “fungsi pemerintahan”.

Kemudian kembali pada pembahasan fungsi pemerintahan, menurut Van Vollenhoven (1934) dalam bukunya *Staatsrecht Ovezee*, (dalam Salam, 2002: 33), pemerintah dibagi menjadi 4 (empat) fungsi, yaitu:

1. Fungsi *besstur* atau pemerintahan dalam arti sempit;
2. Fungsi *preventive rechtszorg* (pencegahan timbulnya pelanggaran-pelanggaran terhadap tata tertib hukum dalam usahanya untuk memelihara tata tertib masyarakat);
3. Fungsi peradilan yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara; dan
4. Fungsi *regeling* yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.

Sesuai pendapat di atas, pada dasarnya fungsi pemerintahan bertujuan terwujudnya kesejahteraan masyarakat

yaitu jika ketertiban, keadilan dan keamanan di masyarakat bisa benar-benar terjadi.

Pendapat Lemaire (1970, dalam Salam, 2002: 34) tentang fungsi pemerintahan yang oleh Djokosoetono (2002) disebut sebagai Pancaprala adalah:

- 1) Fungsi *Bestuurzorg* melaksanakan kesejahteraan umum,
- 2) Fungsi *Bestuur* menjalankan undang-undang,
- 3) Fungsi Kepolisian,
- 4) Fungsi mengadili,
- 5) Fungsi membuat peraturan.

Sedangkan menurut Donner (1953), fungsi pemerintahan dibagi menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:

1. Fungsi politik (pembuat peraturan); dan
2. Fungsi administrasi (pelaksana peraturan).

Kedua fungsi ini merupakan fungsi administrasi pemerintah, dalam artian bahwa pemerintah sebagai eksekutif.

Di samping itu, cara mengklasifikasi pemerintah banyak sekali, namun ada beberapa hal umum yang bisa menyatukannya. Penggolongan cenderung berpusat pada 2 (dua) kriteria, yaitu:

1. Cara pengaturan dinas/fungsi, yang konsepnya lebih sempit; dan
2. Hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Kriteria pertama menghasilkan 2 (dua) cara klasifikasi yang banyak dipakai oleh para ahli politik; khususnya oleh mereka yang mempelajari pemerintahan demokratis. Klasifikasi pertama ini didasarkan pada hubungan antara eksekutif dan legislatif. Dalam sistem parlementer, eksekutif sangat tergantung pada penguasaan legislatif. Anggota kabinet, termasuk kepala eksekutif merangkap sebagai anggota legislatif dari partai mayoritas atau koalisi dan kekuasaan mereka ditentukan oleh bertahannya mayoritas atau koalisi itu. Sedangkan dalam sistem presidensial, eksekutif independen terhadap legislatif, namun keduanya bisa saling

mendukung atau mempersulit karena sama-sama memiliki kekuasaan seimbang. Anggota kabinet tidak bisa merangkap sebagai anggota legislatif. Tidak seperti pada legislatif, proses pembuatan keputusan dalam eksekutif terpusat pada satu figur yakni presiden.

Klasifikasi kedua berfokus pada distribusi kekuasaan antara berbagai tingkat pemerintah (Pusat dan Daerah). Dalam negara kesatuan, seluruh kekuasaan ada di tangan Pemerintah Pusat, yang biasanya mendelegasikan sebagian ke Pemerintah Daerah. Hal yang sama berlaku untuk lembaga legislatifnya. Sedangkan dalam sistem federal, kekuasaan pusat justru dipinjamkan oleh Pemerintah Daerah yang sedikit banyak otonom.

Klasifikasi yang didasarkan pada kriteria kedua, yakni hubungan antara pemerintah dan yang diperintah biasanya membicarakan sejauhmana pemerintah dapat dibenarkan memaksa warganya untuk melakukan sesuatu demi tercapainya suatu tujuan. Formulasi rincinya bervariasi, namun kebanyakan berada pada titik-titik diantara dua kutub ekstrim, yakni pemerintah demokratis liberal yang paksaannya minimal, dan pemerintah totaliter yang sewenang-sewenang. Pemerintah demokratis liberal menjadikan dirinya sebagai pelayan orang-orang yang diperintah, sedangkan yang totaliter menjadikan dirinya sebagai majikan bagi yang diperintah (Robinson, Kuper & Kuper, 2000: 418-419).

Negara Indonesia dikenal dengan kekuasaan Eksekutif (Pemerintah), Yudikatif (Lembaga Peradilan atau Mahkamah Agung), Legislatif dan Inspektif (Pembuat Undang-Undang dan pengawas) yang diperankan oleh DPR, Auditif (BPK) dan Konstitutif (mengubah dan menetapkan UUD) diperankan oleh MPR serta Examinatif (lembaga penguji kebijakan) yang diperankan oleh Mahkamah Konstitusi.



Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Amandemen Ke IV, fungsi pemerintahan yaitu mewujudkan cita-cita negara yang termaktub dalam pembukaan alinea ke III, yaitu:

“Melindungi seluruh bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan dan keadilan sosial”.

Hal ini diperkuat oleh Prajudi Atmosudirdjo yang dikutip Syafrudin (dalam Salam, 2002: 39-40) yang mengatakan bahwa tugas pemerintah adalah mewujudkan cita-cita negara dan dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Tugas memerintah (*regeertaak*) yang meliputi: Tugas perundang-undangan; Tugas pemerintahan dalam arti luas;
  - a. Tugas Kepolisian;
  - b. Tugas Pertahanan;
  - c. Tugas Peradilan.
2. Tugas Eksekutif, meliputi:
  - a. Tugas penyelenggaraan perundang-undangan.
  - b. Tugas penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh:
    1. Badan pemerintahan pasif dalam arti tidak terjun langsung ke tengah masyarakat umum (*bureauiensnst*);
    - 2) Badan-badan pemerintahan umum (*algemene bestuursdienst*);
    - 3) Badan-badan pemerintah teknik khusus (*technischeverticalediensten*);
    - 4) Badan-badan penyelenggaraan objek-objek kesejahteraan atau ekonomi pemerintah atau perekonomian.
  - c. Tugas pemerintahan/kepolisian (*bestruurstak*) dalam arti:
    - 1) Kepolisian kehakiman;
    - 2) Kepolisian pemerintah;
    - 3) Kepolisian keamanan.

d. Tugas Administrasi.

Berdasarkan konstitusi yaitu UUD 1945 yaitu:

- 1) Melindungi segenap Bangsa Indonesia;
- 2) Memajukan kesejahteraan umum;
- 3) Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- 4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia penuh dengan dinamika. Secara teoritis pada dasarnya masing-masing pembagian tugas lembaga negara dapat dirasakan seimbang sesuai dengan teori Trias Politika atau dalam kamus politik disebut *Check and Balance of Power*. Namun dalam prakteknya bentuk keseimbangan sering pula terjadi pergeseran, artinya suatu ketika akan terjadi “legislatif lebih kuat (*legislative heavy*) atau terkadang eksekutif lebih kuat (*executive heavy*), tergantung rezim yang memegang kekuasaan memiliki kemampuan memainkan peranannya, apakah di posisi eksekutif atau legislatif yang lebih kuat.

Jika melihat sejarah ketatanegaraan di Indonesia, dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945 sampai tahun 1965 atau disebut era Orde Lama, sistem pemerintahan parlementer (tahun 1945 s/d 1959) maka “legislatif posisinya lebih kuat, karena kepala pemerintahan (Perdana Menteri) diangkat oleh Parlemen, sehingga masa itu “politik” menjadi “panglima”. Pada masa itu penyelenggaraan pemerintahan tidak stabil dan dengan sistem parlementer kabinet pemerintahan sering jatuh bangun, bahkan kabinet yang berumur paling pendek yaitu 3 bulan dan yang paling lama hanya satu tahun lebih.

Seiring dengan tidak stabilnya penyelenggaraan fungsi pemerintahan tentang pelayanan publik menjadi terlantar atau tidak terurus dan bahkan runtuhnya ekonomi hampir pula terjadi disintegrasi bangsa ketika peristiwa Gerakan 30 September Partai

Komunis Indonesia (G 30 S PKI) pada akhir tahun 1965. Pergantian rezim terjadi setelah Presiden Soekarno memberi mandat “Supersemar” kepada Jenderal Soeharto untuk “memulihkan keadaan”, sampai pada akhirnya tampuk kekuasaan Soekarno berpindah ke Soeharto ketika tahun 1967 Soeharto diangkat sebagai Pejabat Presiden yang merupakan awal babak baru pemerintahan yang disebut era Orde Baru.

Pada masa penyelenggaraan pemerintahan Orde Baru tahun 1967 hingga 1997, bentuk pergeseran kekuasaan pun turut berubah seiring dengan pergeseran fokus perhatian ke arah pembangunan ekonomi. Ketika pemerintahan Orde Baru, secara bertahap stabilitas politik mulai terkendali pada penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan kecepatan tinggi. Seiring dengan itu pergeseran kekuasaan mulai terjadi ke arah semakin menguatnya kekuasaan eksekutif (*executive heavy*). Pada era Orde Baru memang perubahan ekonomi tumbuh dengan pesat, bahkan Indonesia yang tadinya sebagai “negara terbelakang” (*under developing country*) berubah menjadi “negara berkembang” (*developing country*), artinya perubahannya cukup signifikan. Pada hakekatnya dengan stabilitas yang cukup mantap dan penyelenggaraan pemerintahan yang berjalan dengan baik, sesungguhnya harus dapat diimbangi dengan hasil pembangunan terutama untuk pelayanan publik berjalan dengan optimal. Namun sangat disayangkan kuatnya eksekutif tidak diimbangi dengan kontrol yang memadai dari masyarakat luas sehingga mudah terjadi *abuse of power*. Ketika rezim Orde Baru di bawah Presiden Soeharto banyak terjadi “penyalahgunaan kekuasaan”, yaitu maraknya perbuatan KKN ditubuh pemerintah, maka pada saat terjadi “hantaman krisis moneter” sampai ke krisis ekonomi. Dengan situasi yang semakin tidak stabilnya roda ekonomi, pada tahun 1997 terjadi “*people power*” mengakibatkan jatuhnya rezim Orde Baru, yakni ditandai dengan “lengsernya” Soeharto pada 21 Mei 1998 dari kursi kepresidenan yang telah dikuasai selama 32 tahun. Pada periode berikutnya bangkit suatu masa yang disebut “Era Reformasi”.

Di Era Reformasi yang sudah berjalan selama tujuh belas tahun, telah terjadi pergantian lima kali presiden yaitu; Abdurahman Wahid (Gus Dur) mulai tahun 1999 s/d 2001, kemudian diganti oleh Megawati Soekarno Putri tahun 2001 s/d 2004. Adapun hasil pemilu 2004, terpilih Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), sebagai presiden ketiga yang dipilih secara langsung (demokrasi langsung) dan pada periode pemilu 2009, SBY terpilih kembali sebagai presiden keempat pada masa Era Reformasi. Tahun 2014 telah terpilih sebagai presiden kelima Joko Widodo untuk periode 2014 s/d 2019. Pada Era Reformasi ini jika mencoba mencermati hubungan antara legislatif dengan eksekutif memang cukup menarik karena menunjukkan hubungan yang cukup dinamis.

Perkembangan dewasa ini, hubungan antara pemerintahan eksekutif dan legislatif dari hasil pemilu tahun 2009 tersebut, kabinet pemerintahan disebut Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II yang dikomandani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), dalam kurun waktu perjalanan pemerintahan relatif singkat yakni satu setengah tahun (1,5 tahun) telah terjadi “kegaduhan politik” antara legislatif dengan eksekutif disebabkan oleh penggunaan “Hak Angket” dalam dua peristiwa yaitu “kasus Bank Century dan Mafia Perpajakan Gayus Tambunan”. Kecenderungan terjadi disharmoni kedua lembaga politik tersebut dikarenakan kurang solidnya antarpantai politik yang tergabung dalam “koalisi” pemerintahan. Penggunaan sistem pemerintahan yang bisa dikatakan campuran antara “sistem pemerintahan presidensial dengan parlementer” pada akhirnya terjebak oleh pilihan yang dilematis antara konsistensi penggunaan presidensial saja atau parlementer saja. Sebab tujuan amandemen UUD 1945 dengan lebih memperkuat posisi DPR/D agar supaya efektivitas kontrol terhadap eksekutif lebih optimal dan menggigit atau lebih signifikan. Akan tetapi di pihak lain dengan sistem multi partai, ternyata kurang menjamin salah satu partai yang bisa memperoleh kemenangan signifikan di atas 30% sehingga mengharuskan pembentukan pemerintahan dengan sistem koalisi. Pada umumnya setiap partai politik akan membawa misi dan

kepentingan politik sesuai dengan garis ideologinya, sehingga kecenderungan dalam koalisi mudah terjadi konflik antara legislatif dan eksekutif. Contoh di atas merupakan fakta empiris dalam penyelenggaraan pemerintahan bahwa “pembentukan pemerintahan koalisi” pada dasarnya membutuhkan “komitmen dan konsistensi antarpantai politik anggota koalisi” (Istianto, 2011: 26-27).

### **C. Asas Pemerintahan**

Asas adalah dasar sesuatu, jadi asas pemerintahan adalah bahasan tentang dasar dari pemerintahan itu sendiri, ada beberapa asas pemerintahan yang digolongkan antara lain sebagai berikut.

#### **1. Asas Pemerintahan Umum**

Asas pemerintahan umum adalah asas pemerintahan yang diterima di mana saja dan dapat terjadi kapan saja, misalnya terdiri dari (Syafiie, 2011: 174-177):

##### **a. Asas *Vrij Bestuur***

*Vrij* dalam bahasa Belanda berarti dalam bahasa Indonesianya diterjemahkan sebagai “kosong”, ditiru oleh suku Betawi yaitu “*pere*”, tanpa penekanan pada kedua bunyi “e” karena “e” pertama dibaca lunak. Sedangkan *bestuur* (bahasa Belanda) adalah pemerintahan, artinya kalau dalam suatu pemerintahan pada tingkat pusat ditemukan pos dan telekomunikasi (yang dulu digabung dengan telegram), bisa saja tidak ditemukan cabang kantor pos pada suatu kecamatan di pedalaman Papua. Oleh karena itu, camat sebagai pimpinan wilayah dapat membinanya dengan menunjuk kepala kantor kecamatan sebagai kepala kantor pos dan staf pada bagian tata usaha menjadi staf kantor pos tersebut. Jadi semua urusan pengiriman surat, dan pembelian alat-alat pos ditangani pemerintahan kecamatan, hal ini tidak termasuk ketiranan karena

kalau diserahkan pada swasta akan terjadi komersialisasi harga prangko dan benda pos lainnya.

Dengan demikian berbeda dengan kekosongan kekuasaan (*vacuum power*) yang berangkat dari tidak ditemukannya kekuasaan dalam suatu masyarakat sehingga rakyat menyatakan kemerdekaannya, maka dalam hal kekosongan pemerintahan adalah kekosongan urusan pemerintahan itu sendiri.

b. *Asas Freies Ermessen*

*Freies Ermessen* adalah mencari ide baru dalam kesibukan urusan pemerintahan, misalnya ketika aparat pemerintahan melihat menumpuknya suatu bahan makanan di suatu daerah sedangkan pada daerah lain kekurangan, maka walaupun sulit dipindahkan (transportasi) pemerintah harus berusaha menanggulangnya. Misalnya, di suatu lokasi transmigrasi ditemukan penghasilan mangga yang begitu melimpah ruah kendati di kota/kabupaten sangat membutuhkan mangga sebagai pelengkap makanan empat sehat lima sempurna dalam kelengkapan buah, tetapi kemungkinan datangnya warga kota ke daerah terpencil tersebut hanya sekali dalam sebulan, karena transportasi yang sulit maka bagi wilayah kecamatan transmigrasi terpencil ini, yang mereka khawatirkan adalah busuknya buah mangga, sehingga untuk mencegah pembusukan camat dapat mengusulkan ide membuat manisan dan atau dodol, dari bahan mangga itu sendiri sambil menunggu datangnya warga kota ke tempat tersebut.

c. *Asas Aktif*

Pemerintah dikenal sangat banyak urusan di sepanjang hari-hari pekerjaannya sehingga dikenal dengan istilah bila seseorang hendak tidur sekalipun masyarakat masih perlu bantuan pemerintah, misalnya karena deraan kejahatan dan ketertiban yang menerpa suatu kampung, selain dari itu meninggalkan suatu kampung juga memerlukan surat jalan dari aparat pemerintahan.

Itulah sebabnya disebutkan bahwa pemerintahan mengurus mulai dari orang yang belum lahir ke dunia, disebut dengan pembentukan Kantor Keluarga Berencana sampai dengan mengurus orang yang sudah meninggal dunia disebut dengan pembentukan keberadaan suatu Dinas Pemakaman di suatu kota besar yang penduduknya padat.

Oleh karena itu, pemerintah harus aktif dalam pekerjaannya itulah sebabnya pada suatu sekolah kedinasan pembentukan kader pamong praja di bidang pemerintahan seperti APDN, STPDN, IPDN dan IIP dulu diperlukan kerja cepat seperti yang diajarkan pada sekolah kepolisian dan militer.

d. Asas Etis

Dalam setiap keputusan pemerintahan menjalankan penyelenggaraan urusan pemerintahan, maka perlu diperhatikan kaidah-kaidah moral, misalnya untuk membangun suatu gedung pemerintah, ataupun untuk membangun jalan raya pada wilayah jalur hijau, begitu juga untuk menertibkan suatu lokasi pasar, maka penggusuran para pedagang kaki lima dan para penghuni liar sekalipun tetap diperlukan kaidah-kaidah moral etika, minimal dengan memberitahukan kapan akan dilakukan penggusuran, pemerintah juga harus menyiapkan tempat yang layak untuk gantinya, bahkan untuk keberadaan pasar yang bisa saja terbentuk sendiri (alamiah) karena merupakan pertemuan penjual dan pembeli, maka dalam pembentukan pasar yang dikehendaki pemerintah juga dipikirkan apakah para pembeli dan penjual cukup mudah menuju tempat tersebut, daripada tanpa sepengetahuan pemerintah terbentuk sendiri yang namanya pasar.

Banyak catatan sejarah, hal mana pemerintah sengaja membakar perumahan penduduk demi proyek bangunan raksasa pemerintah yang akan diselenggarakan di suatu wilayah. Seperti Kaisar Nero di zaman dulu, Raja Ramses yang dikenal dengan gelar Fir'aun, bahkan sekarang pun terjadi juga saat ini di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

e. Asas Historis

Ketika pemerintah mendapat kejadian yang serupa dari tahun ke tahun maka secara historis mesti dipelajari mengapa hal tersebut terjadi, misalnya terjadinya kecurian pada setiap datang bulan April setiap tahunnya, pada setiap kampung. Rupanya setelah diteliti penyebabnya adalah karena masyarakat kampung tersebut semuanya pergi ke ladang pada bulan tersebut, untuk memanen hasil kebun mereka untuk itu diperlukan adanya giliran siskamling (sistem keamanan lingkungan) pada kampung tersebut secara bergantian.

Sudah barang tentu dari tahun ke tahun dilakukan perubahan ke arah yang lebih baik dan benar, walaupun tetap berpedoman pada apa yang terjadi sebelumnya, karena belajar dari sejarah masa lalu asas ini disebut asas historis.

f. Asas Otomatis

Aparat pemerintahan walaupun dijabat oleh mereka yang memiliki pangkat yang relatif paling rendah dibandingkan dengan instansi lain seperti para guru, para kepala dinas dan instansi vertikal, maka tetap saja aparat pemerintah yang menjadi koordinator setiap kegiatan.

Bahkan pada kesempatan lain bila pada Hari Kesehatan, Hari Sosial, Hari Perayaan apapun, maka yang menjadi Inspektur upacara adalah dari pihak aparat pemerintahan sebagai pemegang kendali pemerintahan, serendah apapun pangkat aparat pemerintah pemangkuhnya.

Tidak menutup kemungkinan bagi aparat pemerintah yang menghadiri acara kemasyarakatan informal, seperti perhelatan, sunatan, perkawinan, perpisahan, dan lain-lain maka aparat pemerintahan diminta memberikan sambutan karena aparat pemerintah adalah otomatis menjadi orang yang dituakan pada kecamatan atau apa pun tingkatnya dalam pemerintahan.



g. *Detournement de Pouvoir*

Apabila suatu asas tersebut, ada yang tidak dijalankan misalnya pemerintah tidak mengisi kekosongan pejabat yang melaksanakan, tidak berinisiatif dalam pemerintahan, tidak etis dalam pelaksanaan pemerintahan, tidak otomatis menggantikan berbagai peran, tidak mempelajari sejarah masa lalu keorganisasian atau sebaliknya melakukan ide baru tetapi disalahgunakan untuk keuntungan pribadi, mengisi kekosongan tetapi disalahgunakan untuk keuntungan pribadi, aktif tetapi hanya disalahgunakan, begitu juga etika hanya untuk dirinya sedangkan untuk masyarakat bawah tidak diperhatikan kaidah moralnya, maka hal tersebut adalah berbuat sewenang-wenang serta menyalahgunakan wewenang dan kedudukan. Inilah yang dimaksud dengan *Detuornement de Pouvoir*.

**2. Asas Pemerintah Daerah (Syafiie, 2011: 178-179)**

a. Asas Desentralisasi

Asas Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri. Yang dimaksud dengan sebagian urusan adalah karena tidak semua urusan dapat diserahkan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, misalnya penyerahan urusan pertahanan dan keamanan, karena akan menimbulkan keberanian daerah untuk melawan Pemerintah Pusat secara separatis, penyerahan urusan moneter akan membuat perbedaan dan kesenjangan pada mata uang, penyerahan urusan peradilan akan membuat pemberontak yang dijatuhi hukuman oleh Pemerintah Pusat malahan menjadi pahlawan dalam peradilan di daerahnya.

Mengurus adalah penyerahan urusan pemerintahan kepada pihak eksekutif sehingga Pemerintah Daerah lalu membangun dinas-dinas sesuai urusan yang diserahkan. Sedangkan pengaturan adalah agar peraturan daerah dapat dibuat sendiri oleh Pemerintah Daerah dengan berdirinya lembaga legislatif daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Keberadaan legislatif

daerah dan eksekutif daerah inilah yang kemudian mereka mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.

b. Asas Dekonsentrasi

Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari aparat Pemerintah Pusat atau pejabat di atasnya (misalnya pada wilayah provinsi) jadi begitu suatu departemen di tingkat pusat melimpahkan wewenangnya kepada pejabat kepala kantor wilayah provinsi, atau pejabat kepala wilayah provinsi tersebut melimpahkan wewenang kepada kepala kantor departemen di tingkat kabupaten/kota, maka terkadang muncul egoisme sektoral karena Pemerintah Daerah tidak mengetahui pelaksanaan dan sulit untuk ikut mengawasinya. Misalnya dalam hal kemungkinan munculnya tumpang tindih pekerjaan, baik waktunya, biayanya misalnya antara pembangunan bongkar pasang jalan karena pemasangan pipa air minum, kabel telepon dan jaringan listrik.

c. Asas Tugas Pembantuan

Di satu pihak Pemerintah Pusat khawatir penyerahan semua urusan kepada daerah akan membuat daerah menjadi separatis, tetapi di pihak lain Pemerintah Daerah curiga karena Pemerintah Pusat akan merongrong kekayaan daerah maka tarik-ulur antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak pernah selesai dari dulu.

Seperti diketahui desentralisasi pemerintahan pada zaman penjajahan sangat dibatasi, sehingga aparat dekonsentrasi sangat kewalahan, misalnya dalam keuangan sangat kecil, yaitu sekedar membiayai tugas yang tidak penting, oleh karena itu dalam urusan pemerintahan tertentu Pemerintah Daerah diikutsertakan. Kata lain dari tugas pembantuan ini adalah *Medebewind*.

*Mede*, dalam bahasa Belanda artinya ikut serta atau turut serta, sedangkan "*bewind*" juga dalam bahasa Belanda artinya berkuasa atau memerintah. Jadi, Pemerintah Daerah ikut serta

mengurus sesuatu urusan tetapi kemudian urusan itu harus dipertanggungjawabkan kepada Pemerintah Pusat.

### **3. Asas Pemerintahan Negara Indonesia (Syafiie, 2011: 179-180)**

#### **a. Asas Kekeluargaan**

Banyak urusan dapat diselesaikan secara damai di Indonesia sehingga dengan begitu keresahan tidak terjadi, hanya saja risikonya sudah barang tentu hukum tidak tegak karena segala sesuatu diselesaikan secara kekeluargaan.

Asas ini melahirkan nepotisme di berbagai daerah, risikonya penentuan berat atau ringannya hukuman ditentukan oleh kedekatan kekerabatan sehingga hukum kembali tidak terlaksanakan dengan tegas, sedangkan untuk penentuan pengangkatan suatu jabatan juga berdasarkan kekerabatan sehingga tidak menutup kemungkinan terpilih pejabat yang bukan ahlinya (nepotisme).

#### **b. Asas Negara Hukum**

Bila segala sesuatu dilandaskan pada hukum sudah barang tentu menjadi sederhana tetapi kaku (*zakelijk*) tanpa ada kebijaksanaan yang bisa diajak untuk berdamai. Keteraturan hukum memang dapat melahirkan ketertiban karena segala sesuatu ditentukan berdasarkan aturan yang sudah ditetapkan. Tetapi apakah semua orang dapat diperlakukan secara adil menurut hukum, hal ini akan menjadi persoalan berikutnya karena bila hukum hanya dikenakan kepada masyarakat bawah, sedangkan masyarakat atas tidak tersentuh oleh hukum, maka hal ini akan menjadi bom waktu, cepat atau lambat akan meletus sebagai aksi.

#### **c. Asas Kedaulatan Rakyat**

Atas kedua asas tersebut, antara asas kekeluargaan dan asas negara hukum harus diseimbangkan, yaitu ketika mulai terasa kaku maka asas kekeluargaan akan menjadi jalan keluar,

sedangkan bila kekeluargaan membuat tidak berjalannya hukum, maka peraturan harus menjadi landasan. Oleh karena itu, atas dasar kedaulatan rakyat yang membuat undang-undang dan peraturan daerah secara bersama-sama dibuatlah keputusan untuk menyelesaikannya.

Keputusan mayoritas tidak selalu yang paling baik dan yang paling benar karena suatu keputusan yang dilakukan voting pada suatu daerah yang sakit, maka akan terpilih pemimpin yang sakit. Pada suatu daerah prostitusi bila dilakukan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum maka akan terpilih geromo atau mucikari sebagai pemimpin mereka, pada suatu daerah perjudian bila dilakukan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum maka akan terpilih bandar besarnya menjadi koordinator, banyak daerah yang sudah membuktikan kasus ini terjadi sebagai resiko demokratisasi.

#### **4. Asas Pemerintahan yang Baik dan Benar (Syafiie, 2011: 180-183)**

##### *a. Zulverheid van Oogmerk*

Asas ini berkenaan dengan kemurnian tujuan pemerintah, dalam agama Islam dikenal dengan sabda Nabi Muhammad SAW. "segala sesuatu ditentukan oleh niat" (*innama a'malu bin niat*) misalnya apabila pemerintah bersama polisinya mengejar sekelompok penjahat, tetapi penjahatnya kemudian memasuki jalan terlarang maka pemerintah bisa mengikuti masuk jalan terlarang tersebut demi tidak hilangnya pengejaran, tetapi dalam melakukan pemantauan bila memasuki lokasi prostitusi, pemerintah memerlukan tipuan untuk berpura-pura mabuk dan berbincang dengan wanita tunasusila, tetapi bukan hanyut dalam kemabukan dan perzinaan itu sendiri, karena selain dosa besar juga akan membuat sasaran pantauan (mangsa) melarikan diri.

##### *b. Zorgvuldigheid*

Asas ini berkenaan dengan keadilan pemerintahan, dalam hal ini memang sulit untuk menyatakan keadilan misalnya dalam

hal sehari-hari yang ringan, membagi sepotong roti kepada seorang yang gemuk (yang tidak pernah kenyang walau kita memberikan roti sebanyak apa pun) lalu kita berikan roti lebih sedikit kepadanya dibandingkan dengan pemberian roti kepada seorang yang kurus (yang hanya makan sedikit saja sudah muntah), maka inilah contoh ketidakadilan.

Hal ini terlihat dari negara Republik Indonesia ini, 80% (delapan puluh persen) kekayaan Bangsa Indonesia berada pada segelintir orang yang siap untuk menikmati dan mengangkingi kekayaan alam ini selama tujuh turunan, sedangkan lebih dari 50% (lima puluh persen) masyarakat hidup dalam keadaan di bawah garis kemiskinan, bahkan berangkat tidur dengan perut dalam keadaan lapar karena tidak tahu apa yang akan di makan.

Sebaliknya bila antara yang kurus dan yang gemuk, kita bagi habis sama rata sama rasa, sebagaimana dengan apa yang diinginkan paham Komunis, yang membuat kesamaan dalam pembagian sebagai patokan keadilan, lalu bagi yang sudah memiliki kekayaan dilakukan revolusi sosial dengan menyuruh para kaum miskin, para dhu'afa, para *mustadh'afin*, para fakir untuk membantai orang kaya, maka hal inilah yang menjadi cikal bakal kekejaman Komunis sepanjang sejarah. Oleh karena itu, dalam agama Islam, seseorang harus digaji sesuai dengan keringatnya, pengorbanannya, keahliannya, dan tenaganya. Inilah yang disebut dengan penggajian/penghonoran di kemudian hari.

### c. *Rechzekerheid*

Asas ini mengandalkan hukum yang berlaku, artinya untuk memutuskan sesuatu harus ada peraturannya baik tertulis maupun tidak tertulis (kebiasaan/adat). Peraturan yang mengatur segala sesuatu ini diharapkan akan menertibkan keadaan.

Bila segala sesuatu dilandaskan pada hukum sudah barang tentu menjadi sederhana tetapi kaku (*zakelijik*) tanpa ada kebijaksanaan yang bisa diajak untuk berdamai. Namun demikian

dengan hukum menjadi teratur dan tertib, walaupun bagi yang menerima perlakuan hukum muncul keresahan.

d. *Fair Play*

Dalam asas ini, pemerintah diperlukan untuk jujur dan terbuka kepada masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, walaupun untuk hal-hal rahasia negara yang menyangkut keamanan pemerintah terpaksa menutupnya. Seperti keberadaan peralatan nuklir, keberadaan rahasia penyakit kematian seseorang, keberadaan permainan intel (dinas rahasia), dan lain-lain.

Tetapi tentang pemerintahan harus jujur ini dapat dilihat dalam Sistem Pemerintahan Islam di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW sampai dengan para sahabat sesudah beliau, yang dikenal dengan para *Khalifah ur Rasyidin* (pemerintahan yang jujur) dan ini berlangsung selama 30 (tiga puluh) tahun.

Tercatat peristiwa bagaimana Khalifah Umar Ibn Al Khattab ra. menyelinap ke rumah penduduk melihat masyarakatnya yang tidak mempunyai gandum untuk dimasak, lalu mengambilkan sendiri dari Baitul Mal untuk dibagikan dan dimulailah sistem pensiun. Selain daripada itu tercatat peristiwa bagaimana seorang penggembala yang tidak berkenan menjual dombanya walaupun memiliki kemungkinan untuk berbuat curang dari majikannya.

e. *Evenwichtigheid*

Asas ini adalah asas keseimbangan antara yang baik dan yang benar, bukan keseimbangan yang buruk dengan yang baik, bukan pula keseimbangan yang salah dengan yang benar, begitu juga bukan keseimbangan yang jelek dengan yang indah, karena berakibat kehancuran.

Tetapi keseimbangan baik yang bernuansa moral, kasih, pemerintah yang baik (*good governance*) yang penuh demokratis dan hak asasi manusia agar tercapai keinginan mendengarkan pendapat orang lain (*responsiveness*) di satu pihak.

Hal ini diseimbangkan dengan kebenaran yang memerlukan ilmu, pemerintah yang siap untuk melakukan pembersihan (*clean government*), yang penuh menghormati arti nasionalisme dan hukum agar terjadi kecepatan pencapaian hasil (*effectiveness*).

#### **D. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Pada hakekatnya sesuai konsep “trias politika” penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dibagi 3 (tiga), yaitu:

1. Legislatif,
2. Eksekutif, dan
3. Yudikatif.

Ketiga fungsi pemerintahan tersebut sesungguhnya dapat disebut sebagai “pemerintahan secara umum” atau pemerintahan dalam arti luas, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit yaitu “pemerintahan eksekutif, yakni sebagaimana diketahui bersama merupakan ruang lingkup kajian “Ilmu Administrasi Negara”. Adapun dalam sistem pemerintahan terdapat dua konsep dan teori yaitu “sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial”. Di samping itu, dalam kajian “ilmu pemerintahan” terdapat pengertian atau definisi dalam pemerintahan yaitu “sistem sentralisasi” yang disebut “Pemerintah Pusat” yaitu penyelenggaraan pemerintahan secara terpusat artinya semua kebijakan strategis ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan sistem desentralisasi atau pemerintahan daerah yakni Pemerintah Pusat memberikan kewenangan sebagian besar urusan pemerintahan kepada pemerintah di bawahnya, sehingga pemerintah di bawahnya memiliki otonomi dalam pengambilan keputusan yang lebih besar dan sering disebut “otonomi daerah”. Pembentukan otonomi daerah dapat dilakukan dengan berbagai macam model yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundangan (Istianto, 2011: 34-35).

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 pada hakekatnya merupakan landasan hukum bagi pembentukan pemerintahan

di daerah yang berlaku di Indonesia. Pasal 18 tersebut bermakna bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Berdasarkan makna di atas, maka dapat dikemukakan 4 (empat) asumsi, yaitu:

1. Daerah tidak bersifat *staat*.
2. Wilayah Indonesia mula-mula akan dibagi dalam provinsi-provinsi dan provinsi ini kemudian dibagi lagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil.
3. Daerah ini dapat bersifat otonom dan dapat pula bersifat administratif.
4. Di daerah otonom dibentuk badan perwakilan daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara (Istianto, 2011: 35).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi. Keadaan ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan di Indonesia dikenal adanya "Pemerintah Pusat" dan "Pemerintah Daerah".

Negara kesatuan yang terdesentralisasi, di samping Pemerintah Pusat terdapat pemerintahan subnasional yakni Pemerintah Daerah yang keduanya mempunyai tugas utama melaksanakan pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan pemikiran Roth, yang menyatakan bahwa "...*that are generally considered the responsibility of government whether central, regional or local*" (Roth, 1987: 1).

Untuk melaksanakan tugas pelayanan publik perlu adanya ketegasan pembagian kewenangan dalam memberikan pelayanan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemilihan kewenangan yang dilakukan berpengaruh pada penyediaan barang



dan jasa yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Pada hakikatnya kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai penjelasan Olson (dalam Schmidt, 1991: 1) bahwa “...a state is first of all an organization that provides public goods for its members the citizens”.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menganut pendekatan sentralisasi dan desentralisasi yang lebih merupakan kontinum daripada bersifat dikhotomi (Hoessein, 2001: 9). Sentralisasi mencerminkan pendekatan negara dan bangsa sebagai refleksi konsepsi negara kesatuan, sedangkan desentralisasi merupakan pendekatan yang merepresentasikan kemajemukan masyarakat serta sekaligus sebagai pendemokrasian.

Alasan lain yang memperkuat kualitas pelayanan publik akan lebih efektif apabila dilakukan oleh Pemerintah Daerah karena ia dapat mengakomodasikan kebutuhan-kebutuhan pelayanan sesuai dengan nilai-nilai yang ada di tengah masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut Stewart & Clarke menjelaskan bahwa:

*“Management in Local Government has to be understood as part of the public domain, but also its own special purposes and conditions. The purposes and condition reflect the nature authorities as political institution constituted for local choice in government an as organization for the delivery of public services”* (Stewart & Clarke, 1988: 3).

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan melalui 3 (tiga) asas, yaitu: desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Keadaan ini didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah itu, maka keseimbangan dari ketiga asas tersebut senantiasa menjadi perhatian para penyelenggara pemerintahan dan pelaksana pembangunan daerah. Oleh karena itu, masalah pemerintahan daerah akan muncul ke permukaan sebagai salah satu isu yang banyak menarik perhatian untuk dibicarakan oleh kalangan luas, walaupun sekarang ini pelaksanaan pemerintahan

daerah (otonomi daerah) lebih menunjukkan sebagai harapan daripada kenyataan.

Terdapat beberapa prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah salah satunya menurut Rondinelli (dalam Sadu, 2003: 23) membagi desentralisasi ke dalam 4 (empat) asas. Keempat asas tersebut, yaitu:

- 1) *Deconcentration*;
- 2) *Delegation*;
- 3) *Devolution*;
- 4) *Transfer of function from public to non government institutions.*

Sehubungan dengan pemikiran Rondinelli di atas, variabel yang menentukan sistem pembentukan Pemerintahan Daerah antara lain; faktor area dan kewenangan merupakan salah satu unsur utama. Pembagian pemerintahan yang berdasarkan area baik untuk kepentingan demografis, politis, administratif, ekonomis, sejarah dan budaya selalu memerlukan adanya pendelegasian kewenangan (*power*). Kekuasaan negara dijalankan melalui berbagai lembaga untuk kepentingan masyarakat. Dengan demikian, konsentrasi kekuasaan pada suatu badan atau lembaga terhindarkan dan menjadi berkurang (Suwandi, 2003: 2).

Berdasarkan pandangan di atas, muncul berbagai pemikiran mengenai bagaimana kekuasaan tersebut harus dibagikan ke dalam unit-unit pemerintahan dan kewenangan-kewenangan atau fungsi-fungsi mana saja yang dijalankan oleh unit-unit yang berbeda tersebut. Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi bicara mengenai *Grass Roots, Wards and Village* sebagai unit pemerintahan yang utama karena di sanalah terletak keinginan dan kesejahteraan masyarakat (Suwandi, 2003: 3).

Thomas Jefferson menyatakan bahwa *good government* dapat dicapai melalui pembagian kekuasaan dan bukan konsentrasi kekuasaan. Unit pemerintahan daerah akan lebih responsif kepada kepentingan masyarakat dan untuk itu mereka hendaknya

diberikan kewenangan sebanyak mungkin sebatas kemampuan mereka. Pemerintah hendaknya dibentuk sedekat mungkin dengan masyarakat agar masyarakat dapat aktif berpartisipasi di dalamnya. Sebaliknya, konsentrasi pemerintahan pada satu badan atau lembaga akan mengarah pada tirani.

James Madison melihat dari sudut yang berbeda. Madison menyatakan bahwa kepentingan rakyat atau masyarakat akan terlindungi apabila unit pemerintahan tersebut jauh dari masyarakat itu sendiri. Makin dekat ke masyarakat akan makin timbul kecenderungan *factionalism*. Pemerintahan dilakukan melalui perwakilan yang mewakili kepentingan masyarakat luas. Menurut Madison, Pemerintah Daerah akan menyebabkan tekanan kepada golongan minoritas. Sementara itu, De Tocqueville menganjurkan jalan tengah dari situasi preferensi yang diametrik antara sentralisasi dan desentralisasi. Lebih lanjut De Tocqueville mengusulkan adanya 2 (dua) *values*, yaitu: keseimbangan antara *individual liberty* dan *sufficient government's power* untuk menciptakan kemakmuran dan keutuhan masyarakat.

Selain faktor keseimbangan kelembagaan tersebut, faktor utama yang menentukan efektivitas dan ukuran Pemerintah Daerah (Pemda) antara lain; area dan penduduk. Pertumbuhan penduduk menyebabkan perluasan pemukiman yang mempunyai implikasi terhadap aspek ekonomi, politik, administrasi dan wilayah kerja dari Pemda. Besaran fisik, ekonomi, dan jumlah penduduk akan menentukan sejauhmana Pemda mampu berperan dalam pembangunan dan kehidupan nasional.

*Catchment* area Pemda menjadi bertambah luas dan pengaruh perkotaan juga menjadi besar. Untuk menjalankan kontrol yang efektif bagi *catchment area*, maka lahirlah kota yang mempunyai pola, struktur, pegawai, dan peranan yang bersifat perkotaan. Efisiensi pemerintahan metropolitan *feasible* karena *economics of scale* dari *services* yang disediakan, namun dari aspek demografis, unit pemerintahan ini akan menjadi semakin kompleks dan makin jauh dengan aspirasi masyarakat.

Perubahan area akan terjadi secara cepat karena antara lain: pertumbuhan penduduk, sosial ekonomi, teknologi, dan transportasi. Batas-batas Pemerintah Daerah yang berdasarkan warisan historis dan tradisi secara cepat menjadi absolut, sedangkan ketergantungan antardaerah sangat dominan misalnya dalam hal air, listrik, permukiman, persampahan dan transportasi. Oleh karena itu, pola dan karakter Pemda haruslah dibentuk sedemikian rupa untuk memungkinkan Pemda menjalankan pelayanan publik dan mampu mengayomi kepentingan warga dan mengadaptasikan diri terhadap perubahan cara hidup, pekerjaan, dan dinamika masyarakat (Suwandi, 2003: 3).

Sehubungan dengan pemikiran di atas, mengemban beban yang berat bagi daerah kabupaten/kota tersebut merupakan suatu keniscayaan bahwa untuk mengelola kekuasaan yang besar mutlak didukung oleh sumber daya manusia yang profesional dan kepemimpinan pemerintahan daerah yang kuat. Sebab di era perkembangan teknologi canggih dewasa ini, pengaruh lingkungan luar yang strategik seperti misalnya arus mekanisme pasar bebas dan globalisasi yang sulit dibendung, menjadikan memudarnya sekat-sekat dan batas-batas antarnegara (*bounderless*) yang menyebabkan peningkatan harapan dan dinamika masyarakat, sehingga daerah yang memiliki potensi sumber-sumber daya yang baik tersebut, tidak mustahil akan menghadapi suatu kompleksitas baik yang bersifat kolektif maupun individual.

Pemda menghadapi masalah dalam menjalankan fungsinya. Ada beberapa kelemahan yang menyebabkan Pemda kurang mampu mengakomodasikan fungsi-fungsinya secara efektif dan efisien antara lain:

1. Areal Pemda tidak sesuai dengan pola kehidupan dan mata pencaharian warganya, kesenjangan ini akan makin melebar akibat perubahan yang cepat dari aspek sosial, ekonomi dan teknologi;
2. Pelayanan-pelayanan yang seyogyanya dilakukan oleh satu Pemda, namun terfragmentasi ke dalam berbagai Pemda;

3. Banyak Pemda yang sangat kecil baik dari segi ukuran maupun pendapatan daerah, sehingga tidak mampu untuk mempekerjakan tenaga-tenaga profesional dan tidak mampu mengadakan peralatan teknis akibatnya tugas-tugas tidak terlaksana secara efektif dan efisien (Suwandi, 2003: 4).

Dilihat dari manajemen pemerintahan yang sentralistik cenderung menunjukkan ke arah inefisiensi. Osborne dan Gaebler dalam bukunya *Reinventing Government* menyatakan:

*“Entrepreneurial leaders instinctively reach for the decentralized approach”. They move many decision to “the periphery”, as we have already described into the hands of customers, community and non governmental organizations”* (Osborne and Gaebler, 1996: 10).

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa melalui desentralisasi diharapkan dapat diwujudkan program-program Pemerintah yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan, masyarakat dan organisasi-organisasi lembaga non pemerintah. Melalui pendekatan ini kualitas pelayanan publik dapat ditingkatkan secara efisien dan efektif. Lebih lanjut Osborne dan Gaebler mengemukakan bahwa desentralisasi pemerintahan memberikan manfaat antara lain:

1. Dapat cepat tanggap terhadap keinginan masyarakat dan perubahan lingkungan,
2. Lebih inovatif, dan
3. Meningkatkan komitmen dan moral pegawai serta produktivitas kerja (Osborne and Gaebler, 1996: 10).

Namun demikian pemerintahan daerah (otonomi daerah) juga berdampak terhadap peran dan wewenang Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat akan lebih banyak berorientasi pada tugas-tugas pembuat kebijakan yang bersifat nasional dan strategis yang tidak dapat diserahkan pada Pemerintah Daerah. Pemikiran yang demikian sejalan dengan usaha mewujudkan *catalytic government*

yang berarti Pemerintah lebih banyak bertugas dan berfungsi sebagai *steering rather than rowing*.

Lebih lanjut dijelaskan oleh Osborne dan Gaebler (dalam Kasim, 1995: 25), pendekatan *reinventing government* sebagai upaya untuk meningkatkan relevansi pemerintahan pada umumnya dan administrasi negara pada khususnya. Di samping itu, *reinventing government* juga menekankan pentingnya aspek organisasi, misalnya:

1. Penekanan pada bagaimana Pemerintah melaksanakan kebijaksanaan yang sudah diputuskan. Misalnya tentang mekanisme kerja dan organisasi penyelenggaraan kebijaksanaan tersebut;
2. Penekanan pada implementasi proses pemerintahan yang adaptif terhadap kebutuhan riil masyarakat (*market based public service*) kalau mungkin melakukan kegiatan swadana (*be entrepreneurial*), dan memberdayakan masyarakat (*empowering clients*) agar dapat dicapai kualitas pelayanan yang tinggi;
3. Melakukan deregulasi kehidupan perekonomian dan desentralisasi pemerintahan sehingga lebih banyak pelayanan masyarakat dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Selanjutnya E.S. Savas yang dikutip oleh Osborne dan Gaebler juga menyatakan bahwa: "*the role of government is to steer, not to row the boat. Delivering services is rowing and government is not very good at rowing*" (Osborne and Gaebler, 1996: 15). Dengan demikian, fungsi *steering* memerlukan sumber daya manusia yang mampu mengkaji dan melihat keseluruhan isi dan beberapa kemungkinan pemanfaatan sumber daya untuk kelangsungan kehidupan organisasi serta melakukan analisis kebijakan atas permintaan sumber daya yang kompetitif. Sementara fungsi *rowing* memerlukan sumber daya manusia yang lebih memusatkan perhatiannya kepada suatu misi tertentu dan melaksanakannya secara baik dan profesional. Organisasi yang berfungsi sebagai *steering* memerlukan metode terbaik untuk

pencapaian suatu visi dan tujuan organisasi. Sedangkan organisasi *rowing* lebih cenderung untuk mempertahankan dan menemukan metode kerja yang baik sehingga akan berupaya mengendalikan biaya yang seefisien mungkin.

Berdasarkan uraian di atas bahwa dengan telah diberlakukan kebijakan otonomi daerah salah satu tujuannya adalah mendekatkan aspek pelayanan terpadu masyarakat yang sering disebut “pelayanan publik, meskipun dalam penyelenggaraan pemerintahan telah diperkenalkan konsep dan teori seperti *reinventing government* dari David Osborne dan Ted Gaebler yang intinya menyarankan agar Pemerintah yang efisien dan efektif diselenggarakan dengan cara-cara bisnis dan cenderung terjadinya proses “*less government*”, namun tidak serta merta harus diikuti tanpa kajian yang mendalam ketika diimplementasikan dalam berbagai kebijakan Pemerintah. Oleh sebab itu, menghadapi perubahan ke arah berkurangnya “fungsi Pemerintah” tersebut di atas, Pemerintah harus memiliki “kewibawaan”, artinya meskipun kewenangan Pemerintah semakin sedikit, tetapi disegani dan ditaati semua aturan oleh warga negaranya. Dengan demikian, Pemerintah harus kuat (*strong government*) agar mampu melaksanakan fungsi penegakan hukum (*law of enforcement*), melakukan pengendalian atau pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah serta mampu menegakkan stabilitas sosial dan politik, ekonomi serta keamanan. Fungsi pemerintahan tersebut diperlukan jika akan menerapkan kebijakan reformasi birokrasi menuju penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan konsep “*good governance*” dan “*reinventing government*”.

Apabila kedua konsep dapat berjalan maka seiring dengan trend global dewasa ini yang terjadi yaitu persaingan di dunia justru menunjukkan persaingan antara para “pelaku bisnis” dengan “pelaku bisnis” bukan antara negara satu dengan negara yang lain, apakah negara tersebut menganut paham liberal kapitalis ataukah sosialis komunis. Dua dikhotomi tersebut kini telah berakhir semenjak pasca bubarnya “Uni Soviet” dan merupakan akhir dari

*“politik détente”* yang dijalankan oleh negara-negara *super power* pada waktu yang lampau. Oleh sebab itu, negara *super power* tunggal dewasa ini yaitu pengendalian berada di tangan Amerika Serikat. Untuk itu trend kompetisi antarnegara sudah berubah menjadi persaingan antar “para pelaku bisnis”. Dampak terhadap kuatnya pengaruh para “pelaku bisnis” terutama investor asing yaitu terhadap berbagai kebijakan Pemerintah. Pada akhir tahun 2010, Badan Intelijen Negara (BIN) memberikan pernyataan di media massa bahwa terdapat 73 (tujuh puluh tiga) undang-undang pesanan asing. Salah satu indikasi kebenaran pernyataan tersebut misalnya “pengaturan tentang *outsourcing*” dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan, sampai saat ini secara laten masih ditentang oleh kaum buruh, melalui berbagai “demonstrasi” yang dapat berdampak terhadap stabilitas keamanan. Demikian pula dampak terhadap pembangunan berbagai sektor yang terkait dengan pengaturan “dampak lingkungan” ketika kawasan industri tidak dilengkapi dengan “teknik penanggulangan limbah yang beracun, sesungguhnya memiliki tingkat eksternalitas yang tinggi, tidak ditangani secara memadai, sedangkan sikap Pemerintah cenderung tidak berdaya, pada akhirnya kepentingan pelayanan publik sering dikorbankan. Seperti contohnya *effect* rumah kaca mengakibatkan pemanasan global, limbah beracun mengalir ke sungai-sungai, polusi udara dan kebisingan suara semakin sulit dikendalikan.

Dampak eksternalitas seperti ini yang memang oleh swasta sering menjadi alasan tidak sanggup untuk menangani atau mengelolanya karena biayanya yang sangat besar. Peristiwa tersebut sudah menjadi perdebatan publik cukup lama tentang “kerusakan lingkungan” yang mengkhawatirkan. Gugatan publik mengenai “pembangunan yang ramah lingkungan”, pada kenyataannya sampai saat ini belum juga terwujud. Semua itu boleh jadi kebijakan dalam peraturan perundangan sektor yang lemah, dalam arti kurang berpihak kepada kepentingan publik, namun lebih berkiblat terhadap pesanan asing tersebut, sebagaimana data yang ditunjukkan oleh BIN. Adapun kerusakan “lingkungan” yang parah tersebut, untuk memperbaiki tidak



sebanding dengan investasi yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah.

Penjelasan pada alinea terakhir tersebut menjelaskan bahwa era otonomi daerah di masa depan banyak warisan “persoalan dampak pembangunan” yang selama ini dilaksanakan menunjukkan fenomena yang tidak ringan dan harus dihadapi oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah. Konsolidasi kekuasaan pemerintahan selama tiga kali pemilu seharusnya sudah tertata dengan mantap dan mapan (Istianto, 2011: 40).

#### **E. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Bagi kalangan Marxian pada umumnya, tidak relevan untuk membedakan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Mereka semua adalah “*monolithic state apparatus*” yang ‘unity’, yang tidak perlu untuk dideferensiasikan menurut level geografis. Pemerintah Daerah tidak lebih sekedar institusi yang mereproduksi kehadiran negara di daerah bagi penciptaan kondisi yang memungkinkan proses akumulasi kapital berlangsung. Walaupun pandangan ini kemudian direvisi oleh kalangan Marxian berikutnya, namun tetap tidak terdapat perubahan substansial yang dilakukan (Pratikno, 2004: 26).

Kalangan liberalis cenderung mempunyai pandangan yang lebih positif dan optimistik. Pemerintahan di daerah yang dijalankan secara demokratis akan memberikan ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk ikut menuangkan kedaulatannya. Hal ini bukan saja akan memperkuat proses demokrasi lokal tetapi juga memberikan kontribusi bagi demokrasi dan integrasi nasional.

Bagi kalangan Marxist, antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah tidak perlu dipisahkan, oleh karena itu tidak ada pembicaraan tentang hubungan. Sementara, bagi kelompok liberalis, hubungan antara pusat dan daerah harus dilihat bukan semata-mata sebagai fenomena hubungan internal negara, namun

sebagai antar '*polity*'. Oleh karena itu, istilah yang tepat digunakan adalah hubungan antara '*national polity*' dengan '*local polity*' (Pratikno, dalam Haris, 2004: 27).

Model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi 3 (tiga), yakni: Pertama, *The Relative Autonomy Model*. Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada Pemerintah Daerah dengan tetap menghormati eksistensi Pemerintah Pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi Pemerintah Daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan. Kedua, *The Agency Model*. Model di mana Pemerintah Daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen Pemerintah Pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan Pemerintah Pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari Pemerintah Pusat. Ketiga, *The Interaction Model*. Merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran Pemerintah Daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Batley dan Stoker, 1991: 5-6).

Upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring dengan perjalanan sejarah bangsa Indonesia.

Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, bersumber pula pada hubungan kewenangan hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.

## 1. Hubungan Kewenangan

Organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) yang menganut paham demokrasi di dalamnya diselenggarakan selain asas sentralisasi dan asas dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan asas desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditanggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan Pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan Pemerintah adalah hubungan antarorganisasi dan bersifat resiprokal (Hoessein, dalam Wignosubroto, 2005: 199).

Dalam sistem pemerintahan lokal, di samping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*medebewind; co-administration; co-government*) oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Berdasarkan asas ini, Pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.

Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh Pemerintah dalam jajaran organ pemerintahan. Pada hakikatnya, urusan pemerintahan terbagi dalam 2 (dua) kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh Pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang Pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Rondinelli pernah mengatakan, bahwa:

*“...that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions that are essential to the survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitably by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units”* (Rondinelli, 1990: 429).

*Kedua*, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh Pemerintah subnasional, Maddick (1966: 39) menjelaskan bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang Pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.

Prinsip kedua menunjukkan salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom (*local government*) di negara kesatuan atau di negara bagian dalam negara federal dengan negara bagian. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara eksklusif (sepenuhnya). Oleh karena itu, baik

Pemerintah federal maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki menurut konstitusi federal (Wheare, 1953: 11).

*Ketiga*, perlu disadari bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Urusan pemerintahan yang pada suatu saat tidak bisa didesentralisasikan, pada saat lain mungkin dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom. Sebaliknya, urusan pemerintahan yang pada suatu saat telah didesentralisasikan, pada saat lain dapat diresentralisasikan. Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam sentralisasi dan desentralisasi urusan pemerintahan.

*Keempat*, desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Oleh karena itu, tidak terjadi penyerahan wewenang legislasi dari lembaga legislatif dan wewenang yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom. Dalam negara federal sekali pun desentralisasi dari negara bagian ke pemerintah lokal tidak pernah mencakup aspek legislasi dan yudikasi. Daerah otonom hanya mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan daerah (*local ordonance*) dan bukan undang-undang.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

## 2. Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah

Pada umumnya, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada Pemerintah Daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows functions*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggung jawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna. Seiring dengan perkembangan waktu, masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terus mengalami evolusi. Hubungan keuangan pusat dan daerah tersebut pada akhirnya sangat tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasi (*degree of decentralization*) yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Simanjuntak dalam Wignosubroto, 2005: 214).

Apabila derajat desentralisasinya rendah (dekonsentrasi dominan), maka Pemerintah Pusat akan memegang kendali utama dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Sebaliknya, apabila tingkatan desentralisasinya tinggi (desentralisasi dominan), maka Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab penuh dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan di daerah.

Adanya kaitan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakikatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintahan pusat dan daerah.

Suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah dalam kebebasannya untuk mengadakan pungutan-pungutan,

menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya; dan seberapa luas kebebasan Pemerintah Daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya.

Oleh karena itu, untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah perlu dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini, ada 4 (empat) kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, yaitu:

- a. Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional diantara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalan sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi;
- b. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah;
- c. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran Pemerintah secara adil di antara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu;
- d. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh Pemerintah Daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran Pemerintah dalam masyarakat (Sidik dalam Huda, 2005: 102-103).

Masalah hubungan keuangan antara pusat dengan daerah dapat dipecahkan dengan sebaik-baiknya hanya apabila masalah pembagian tugas dan kewenangan antara pusat dan daerah juga dipecahkan dengan jelas. Pemerintah Daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggung jawabnya.

Dalam praktek, kebebasan ini dapat terbatas bila sumber-sumber pendapatan yang diserahkan kepada mereka oleh konstitusi tidak mencukupi untuk menjelaskan fungsi-fungsi, sehingga ketergantungan mereka kepada subsidi dari Pemerintah Pusat.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintahan suatu negara pada hakikatnya mengemban 3 (tiga) fungsi utama, yakni: fungsi alokasi, yang meliputi antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat; fungsi distribusi, yang meliputi antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan; dan fungsi stabilisasi, yang meliputi antara lain pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, karena daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam Penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara jelas dan tegas.

Hubungan keuangan pusat dan daerah di manapun dipandang sangat menentukan kemandirian otonomi. Tetapi yang umum dipersoalkan adalah “minimnya” jumlah uang yang ‘dimiliki’ daerah dibandingkan dengan yang ‘dimiliki’ pusat. Berdasarkan premis ini maka inti hubungan keuangan Pusat dan Daerah adalah “perimbangan keuangan” (Manan, 2001: 40).

Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian



kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Suatu daerah dapat dikatakan mampu melaksanakan otonomi apabila telah memiliki kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; dan tingkat ketergantungan kepada bantuan pusat yang rendah.

Peningkatan pengelolaan keuangan daerah untuk membiayai urusan yang telah dilimpahkan sangatlah penting. Selama ini yang selalu menjadi pusat perhatian adalah peningkatan pusat-pusat pendapatan. Sangat jarang atau bahkan belum terdengar adanya optimalisasi dari pusat-pusat pengeluaran. Yang menjadi inti persoalan adalah berapa sebenarnya kebutuhan obyektif Pemda untuk menjalankan urusan-urusan yang telah dilimpahkan pusat kepada daerah yang bersangkutan. Tidak adanya standar pengoperasian yang jelas dari setiap urusan telah menyebabkan kaburnya kebutuhan obyektif besarnya pembiayaan dari setiap urusan otonomi tersebut. Inilah pangkal kerancuan dari ketidakjelasan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Terdapat 3 (tiga) aspek yang menentukan terjadinya perimbangan keuangan yang adil, yaitu:

1. Sampai sejauhmana Pemda telah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah;
2. Sampai sejauhmana Pemda telah mendapatkan akses ke pendapatan yang bersumber dari bagi hasil pajak dan SDA; serta
3. Sampai sejauhmana Pemda telah mendapatkan subsidi yang adil dan efektif (Suwandi, tt: 4).

Dalam upaya pemberdayaan pemerintahan daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme Pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah dan PNS Daerah, baik *ratio* maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi-tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi Pemerintah Daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat Pemerintah Daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen Pemerintah Daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi (Mardiasmo, 2002: 9-10).

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa desentralisasi merupakan salah satu *new strategy* kita untuk menghadapi era *new game* yang penuh dengan *new rules* di milenium ketiga. Dengan desentralisasi tersebut diharapkan akan mampu menghasilkan pemerintahan daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan, dan responsif secara berkesinambungan. Arahannya seperti ini adalah keharusan karena dengan model pemerintahan daerah seperti inilah pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia di seluruh penjuru tanah air dapat dilaksanakan. Di sisi yang lain, kebijakan desentralisasi itu akan menghasilkan wadah bagi masyarakat setempat untuk berperan serta dalam menentukan cara-caranya sendiri untuk meningkatkan taraf hidupnya sesuai dengan peluang dan tantangan yang dihadapi dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, Pemerintah Daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan (*bureaucracy reengineering*). Hal tersebut karena pada saat ini dan di masa yang akan datang Pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakat.

Dari sisi eksternal, Pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisasi arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Di sisi internal, Pemerintah akan menghadapi masyarakat yang cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyak tuntutan (*demanding community*). Shah meramalkan bahwa pada era seperti ini, ketika *globalization cascade* sudah semakin meluas, Pemerintah (termasuk Pemerintah Daerah) akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Di masa depan, negara menjadi terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil tetapi terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat (Mardiasmo, 2002: 11).

### 3. Hubungan Pengawasan

Umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungannya dengan manajemen, oleh karena itu secara terminologis, istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling, evaluating, appraising, correcting* maupun kontrol (Fauzan, 2006: 90).

Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*): “ ... *if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must subordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds*” (Hart and Garner, 1973: 297).

Apabila “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.

George R. Terry (1986 dalam Huda, 2010: 22) mendefinisikan istilah pengawasan adalah “*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*” (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana). Menurut Muchsan (1992: 37), pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan

telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*). Sedangkan Bagir Manan (2000: 1-2), memandang kontrol sebagai “sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*)”.

Robert J. Mockler (dalam Handoko, 1991: 360), memberikan pengertian bahwa Pengawasan adalah suatu usaha sistemik untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi maupun umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya yang dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan.

Pengawasan (*controle*) terhadap Pemerintah menurut Paulus Effendi Lotulung adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, menurut Paulus Effendi Lotulung (1993: xvi-xvii), kontrol dapat dibedakan dalam 2 (dua) jenis, yaitu Kontrol *A-Priori* dan Kontrol *A-Posteriori*. Dikatakan sebagai Kontrol *A-Priori*, bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan Pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang Pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Misalnya pengeluaran suatu peraturan yang untuk berlaku sah dan dilaksanakan, harus terlebih dahulu

memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan, atau peraturan pemerintah daerah-daerah kabupaten/kota harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari Pemerintah Daerah Provinsi, demikian seterusnya. Sebaliknya, Kontrol *A-Posteriori* adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan/putusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap Pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap Pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan Pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya (Marbun, 1997: 12).

*Kedua*, tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan Pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan; *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan; *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu (Fachruddin, 2004: 90-91).

#### **4. Hubungan dalam Susunan Organisasi Pemerintahan Daerah**

Aspek lain yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah susunan organisasi pemerintahan daerah, terlebih dalam negara kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi.

Susunan organisasi pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, persoalan yang dapat diketengahkan adalah benarkah hal tersebut dapat mempengaruhi hubungan antara satuan pemerintahan pusat dan daerah? Untuk menjawab persoalan tersebut, maka dapat diketengahkan bahwa sebagai konsekuensi dibentuknya satuan pemerintahan di tingkat daerah, sudah barang tentu disertai dengan tindakan lain yakni urusan-urusan pemerintahan apa saja yang dapat diserahkan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan di daerah. Atau urusan-urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi, titik berat pelaksanaannya akan diletakkan pada daerah yang mana?

Berdasarkan hal tersebut, maka susunan organisasi pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi yang dijalankan. Pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: (a) sistem rumah tangga daerah; (b) ruang lingkup urusan pemerintahan; dan (c) sifat dan kualitas suatu urusan (Manan, 2000: 194-195).

Kewenangan yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi.

Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah subnasional (daerah) akan sangat tergantung pada karakteristik dari masing-masing negara. Secara teoritis Smith membagi kewenangan tersebut menurut 2 (dua) sistem yaitu sistem ganda (*dual system*) dan sistem gabungan (*fused system*). Di bawah sistem ganda, Pemerintah Daerah dijalankan secara terpisah dari Pemerintah Pusat atau dari eksekutifnya di daerah. Sedangkan di bawah sistem gabungan, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilaksanakan bersama-sama dalam satu unit, dengan seorang pejabat pemerintah yang ditunjuk untuk mengawasi jalannya pemerintahan setempat.

Dari sudut pandang yang lain misalnya dari Campo & Sundaram, membedakan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah berdasarkan dua prinsip. *Pertama*, prinsip *ultra vires* (*ultra vires (beyond the power) principle*), di mana entitas daerah menjalankan kekuasaan termasuk membuat keputusan yang didelegasikan secara spesifik oleh Pemerintah Pusat. *Kedua*, prinsip kompetensi umum (*general competence principle*), di mana entitas daerah dapat menyelenggarakan semua kekuasaan yang tidak dicadangkan untuk Pemerintah Pusat (Wasistiono, 2004c: 9).