



S A S I

Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon

- Kesejahteraan Perempuan di Indonesia Dalam Perspektif Hukum dan Hak Asasi Manusia
Reinier S. D. Sitanala
- Perlindungan Hukum dan HAM Terhadap Pekerja Perempuan di Malam Hari (Karaoke) di Kota Ambon
Barzah Latupono
- Peran Ganda Perempuan Dalam Keluarga
Mailod Latuny
- Desentralisasi dan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia Problem dan Tantangan
Merlien I. Matitaputty
- Indikator “Bertentangan Dengan Kepentingan Umum” Sebagai Dasar Pembatalan Peraturan Daerah
Victor Juzuf Sedubun
- Otonomi Daerah, Primordialisme dan Sumber Daya Manusia
Andress D. Bakarbesy
- Merger Dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan Kegiatan Yang Dilarang Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
Jenny K. Matuankotta
- Kompetensi Pengadilan Agama Terhadap Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah Berdasarkan Hukum Islam
Mughtar A. H. Labetubun
- Kedudukan Advokat Sebagai Penegak Hukum Dalam Hubungan Dengan Aparat Penegak Hukum Lainnya Untuk Menegakkan Hukum dan Keadilan
Dezonda R. Pattipawae

OTONOMI DAERAH, PRIMORDIALISME DAN SUMBER DAYA MANUSIA

Oleh: Andress D. Bakarbessy

ABSTRACT

The implementation of decentralization which is yielding autonomy aim to take care of the identity local, creating democratization, the make-up and build up the quality of public services so that is appearing the activity of the governance from top level to bottom level in order to serves various society's necessary. But the reality show that decentralization had been made up primordial sense or locali's sentiment, which is not controlled therefore made up authorizeres of leadership who only carrying out their group necessary, so that disregarded public service progressively made down the social's prosperity.

Keyword; autonomy, primordialism, human resource

A. LATAR BELAKANG.

Berakhirnya orde baru membangkitkan semangat desentralisasi dengan otonomi daerah melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah. Bangkitnya desentralisasi yang disertai dengan otonomi daerah dan demokrasi lokal tidak hanya menjanjikan harapan baru bagi masyarakat, tapi juga telah membawa perubahan yang menonjol dalam konteks hubungan rakyat dan pemerintah atau antara Negara dan masyarakat.

Menurut Benjamin Hussein sebagaimana yang dikutip oleh Sarundajang bahwa penyelenggaraan otonomi daerah bukan ditujukan kepada pemerintah daerah, DPRD, atau kepada daerah, akan tetapi, penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan kepada masyarakat. Dengan demikian, tujuan diberikan otonomi adalah untuk (S.H. Sarundajang, 2005: 88);

- 1) Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat
- 2) Pengembangan kehidupan demokrasi
- 3) Distribusi pelayanan publik yang semakin baik, merata dan adil
- 4) Penghormatan terhadap budaya lokal

- 5) Perhatian kepada potensi dan keanekaragaman daerah.

Dengan demikian, pada hakekatnya pelaksanaan otonomi daerah merupakan pengurangan peran pemerintah pusat terhadap pemerintah Daerah. Pemikiran pelaksanaan otonomi daerah diwujudkan agar proses penyelenggaraan pemerintahan yang langsung kepada masyarakat, agar pemerintah dapat mengerti kebutuhan dan kepentingan masyarakat, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, yang pada akhirnya dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Terkait dengan hal tersebut, maka lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah merupakan sebuah jaminan hukum yang membuat pemerintah membagi kekuasaan dan sumberdaya kepada daerah agar dapat menyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, daerah mempunyai kewenangan dan ruang untuk mengembangkan diri tanpa harus dikontrol secara penuh oleh pemerintah pusat atau dengan kata lain daerah memiliki otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Keadaan inilah yang kemudian diterjemahkan oleh para penguasa di daerah untuk menggunakan kekuasaannya dalam rangka memenuhi segala kepentingan pribadi atau kelompok, meskipun tindakannya tersebut membuat hakekat otonomi daerah tidak dapat terimplementasi dengan baik. Hal ini tergambar dari perilaku beberapa kepala daerah didalam mengelola pemerintahan di daerah. Misalnya, dalam pengangkatan pejabat pemerintahan dan PNS yang sesuai dengan selera kepala daerah tanpa memperhatikan profesionalisme dan kompetensi (A D Bakarbessy dkk, 2009: 72), sehingga upaya untuk mewujudkan tujuan dari otonomi itu sendiri tidak berjalan dengan baik.

Berdasarkan uraian latar belakang, maka masalah yang akan dibahas adalah:

1. Bagaimana pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di era otonomi.
2. Bagaimana Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

B. PEMBAHASAN

1. Konsep Desentralisasi dan Otonomi

a. Konsep Desentralisasi

Secara etimologis menurut Koesoemahatmadja (Dalam I Nyoman Sumaryadi, 2005: 24) pengertian desentralisasi berasal dari bahasa Latin *de centrum de* diartikan *lepas*, dan *centrum* diartikan *pusat* ; desentralisasi adalah melepaskan dari pusat. Dalam encyclopedia of the social sciences disebutkan bahwa *the process of decentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative, from high level of government to alower*. Kalau diartikan secara bebas, maka pengertian desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang

menyangkut bidang legislative, judikatif atau administrasi.

Bagir Manan (1994: 22) mendefenisikan desentralisasi sebagai bentuk susunan organisasi Negara yang terdiri dari satuan-satuan pemerintahan pusat dan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk berdasarkan teritorial atau fungsi pemerintahan tertentu.

Dalam hubungan itu, menurut Mariun (Dalam Josef Riwu Kaho, 2005: 30), alasan dianutnya desentralisasi adalah:

- 1) Demi terciptanya efektivitas pemerintahan.
- 2) Demi terlaksananya demokrasi di/dari bawah (*grassroots democracy*).

b. Konsep otonomi

Istilah otonomi atau *autonomy* secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, *autos* artinya sendiri dan *noumos* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut Encyclopedia of social science, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitan dengan politik dan pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government atau condition of living under one's own law*. Dengan demikian, otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Oleh karena itu, otonomi lebih menitik beratkan pada aspirasi dari pada kondisi (I Nyoman Sumaryadi, 2005: 39).

Istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian tersebut adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan (Juanda, 2004: 128).

Otonomi menurut Bagir Manan (Dalam Juanda, 2004: 129) adalah kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Sementara itu, kebebasan dan kemandirian merupakan hakiki isi otonomi.

2. Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah

Berkembangnya desentralisasi membuat kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus dibagi secara proposional. Secara khusus pembagian kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 2 ayat (2) PP No 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten /Kota, menyatakan bahwa kewenangan pemerintah pusat adalah :

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional ; dan
- f. agama.

Dengan demikian, hal tersebut berarti bahwa kewenangan pemerintah daerah adalah semua kewenangan dibidang pemerintahan selain keenam kewenangan diatas. Lebih lanjut, dalam Pasal 5 ayat (1) PP No 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten /Kota menyebutkan bahwa pemerintah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2). Dengan demikian bahwa urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah bersifat mutlak dan tidak dapat dibagikan kepada daerah otonom Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

Selanjutnya pada Pasal 5 ayat (2) disebutkan bahwa selain mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah sebagaimana dimaksud ayat (1), pemerintah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagai mana tercantum dalam lampiran Peraturan Pemerintah ini.

Berdasarkan ketentuan ini, maka Pemerintah juga berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang dibagi bersama dengan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Hal ini menunjukkan bahwa, pelaksanaan kebijakan otonomi daerah di Indonesia menggabungkan sistim sentralisasi maupun desentralisasi yang dijalankan secara bersama. Hanya yang berbeda adalah seberapa besar derajat desentralisasi dan derajat sentralisasi yang dibutuhkan.

Dengan demikian, otonomi daerah diberikan kepada pemerintah daerah (Provinsi, Kabupaten/ Kota) untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, hal ini akan memperkecil kadar intervensi pemerintah pusat pada urusan rumah tangga daerah.

Sejauh mana intervensi pemerintah pusat pada urusan rumah tangga pemerintah daerah dipengaruhi oleh bentuk dari suatu negara. Dalam suatu negara kesatuan, otonomi daerah diberikan oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan seperti Indonesia, lebih banyak menggantungkan otonominya pada *political will* pemerintah pusat (I Nyoman Sumaryadi, 2005: 62). Keadaan ini menunjukkan bahwa, pelaksanaan otonomi daerah di Negara

Kesatuan menggunakan sistim desentralisasi dan sentralisasi yang dilaksanakan secara bersama-sama.

Hal tersebut kemudian dipertegas Pasal 18 PP No 38 tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten /Kota.

ayat (1) : menyatakan bahwa pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan kepada pemerintah daerah untuk mendukung kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya

ayat (2): apabila pemerintah daerah ternyata belum juga mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan setelah dilakukan pembinaan sebagaimana dimaksud ayat (1) maka untuk sementara penyelenggaraannya dilaksanakan oleh pemerintah

ayat (3) pemerintah menyerahkan kembali penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada (2) apabila pemerintah daerah telah mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Pasal ini secara jelas menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tidak secara otomatis menghilangkan *intervensi* pemerintah pusat dalam pelaksanaan pembangunan di daerah. Tetapi, sebaliknya pemerintah pusat masih dapat melakukan *intervensi* dan mengawasi pelaksanaan kewenangan yang telah diberikan kepada pemerintah daerah, apakah pemerintah daerah mampu ataukah tidak dalam menyelenggarakan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah tersebut, dan apabila pemerintah daerah dalam pelaksanaan kewenangan tersebut belum mampu, maka pemerintah dapat mengambil alih melaksanakan kewenangan yang belum mampu dilaksanakan oleh Pemerintah daerah tersebut.

Terkait dengan hal tersebut, Syafrudin menyatakan bahwa pada prinsipnya UUD memberikan kewenangan pemerintah negara kepada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat, karena penyelenggaraan segala kepentingan baik dari pusat maupun dari daerah sebenarnya adalah kewajiban pemerintah yang satu itu. Hanya terkait dengan luasnya daerah, makin banyaknya tugas-tugas yang harus diurus pusat, sejalan dengan kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara satu dengan yang lainnya sulit diketahui dan sulit diatur secara terpusat. Hal ini membuat, adanya kemungkinan daerah-daerah menyelenggarakan sendiri kebutuhan-kebutuhannya yang khusus jika keadaannya sudah memungkinkan (Dalam Juanda, 2004: 234).

Lebih lanjut Solly Lubis menyatakan bahwa, dalam suatu negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah pemerintah pusat (dalam Josef Riwu Kaho, 2005: 6).

Hal tersebut menurut Riwu Kaho (2005: 6) berarti bahwa dalam negara kesatuan yang didesentralisasikan, pemerintah pusat tetap mempunyai hak untuk mengawasi daerah-daerah otonom yaitu daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

3. Realitas Pelaksanaan Otonomi Daerah

Secara teoritis, desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan dapat mempromosikan demokrasi lokal, membawa negara lebih dekat pada masyarakat, menghargai identitas lokal yang beragam, memperbaiki kualitas layanan publik yang sesuai dengan kebutuhan lokal, membangkitkan potensi dan prakarsa lokal,

dan seterusnya. Akan tetapi banyak masalah, tantangan dan dilema maupun suatu kemajuan yang muncul menyertai kebangkitan desentralisasi, Otonomi daerah dan demokrasi lokal selama ini (Sutoro Eko, 2005: 416).

Persoalan yang paling menonjol dalam implementasi sistem desentralisasi melalui otonomi daerah adalah bangkitnya identitas local di daerah. Karena selama orde baru, identitas adat dihilangkan dengan konsep penyeragaman desa sebagaimana di Jawa.

Kembalinya identitas lokal bukannya tanpa masalah. Dimana, menguatnya isu Putra Daerah dalam konteks pemilihan Kepala Daerah maupun wakil rakyat di DPRD dan DPD, bahkan dalam proses penerimaan calon pegawai negeri. Dalam prakteknya, isu Putra Daerah dipahami dan dipraktekkan secara berlebihan, indikasinya bahwa orang asli kelahiran di suatu daerah dianggap Putra Daerah, tanpa peduli apakah orang itu mengenal dan dikenal oleh masyarakat setempat meskipun ia sudah keluar ataupun merantau kedaerah lain. Yang terjadi bahwa banyak orang yang sudah lama besar, tenar dan berduit di Jakarta kemudian pulang kampung untuk menduduki jabatan Kepala Daerah atau wakil rakyat di DPRD maupun DPD. Kekayaan dan ketenaran itulah yang digunakan untuk membeli dukungan elit local, yang diteruskan dengan mobilisasi massa sehingga dapat menimbulkan rawan konflik didaerah-daerah (Sutoro Eko, 2005: 416).

Realitas yang terjadi adalah salah satu isu yang menjadi latar belakang menguatnya sentimen kedaerahan adalah pengalaman masa lalu. Dimana daerah-daerah di masa orde baru sering dipimpin oleh pimpinan daerah (gubernur, bupati/walikota) yang ditentukan dari pemerintah pusat, sehingga banyak pemimpin daerah yang bukan merupakan anak daerah. Sehingga memberikan pengaruh terhadap proses pembangunan yang tidak seimbang diantara pusat dan daerah. Karena bukan anak daerah maka hal

ini berdampak pada kinerjanya yang tidak memberikan kontribusi bagi pembangunan di daerah. Seiring dengan berkembangnya kebijakan otonomi daerah, maka jargon anak daerah semakin menguat. Dimana, daerah akan maju dan berkembang jika dipimpin oleh anak daerah, karena lebih mengenal dan mengetahui kebutuhan di daerah. Situasi yang terbangun tersebut, dikenal dengan semangat kedaerahan yang sempit atau disebut juga dengan semangat primordialisme yang sempit.

Primordialisme adalah suatu pandangan atau paham yang memegang teguh hal-hal yang dibawa sejak kecil, baik mengenai tradisi, adat-istiadat, kepercayaan, maupun segala sesuatu yang ada di dalam lingkungan pertamanya. Secara etimologis, primordialisme berasal dari kata Bahasa Latin *primus* yang artinya pertama dan *ordiri* yang artinya tenunan atau ikatan. Ikatan seseorang pada kelompok yang pertama dengan segala nilai yang diperolehnya melalui sosialisasi akan berperan dalam membentuk sikap primordial.

Di satu sisi, sikap primordial memiliki fungsi untuk melestarikan budaya kelompoknya. Namun, di sisi lain sikap ini dapat membuat individu atau kelompok memiliki sikap *etnosentrisme*, yaitu suatu sikap yang cenderung bersifat subyektif dalam memandang budaya orang lain. Mereka akan selalu memandang budaya orang lain dari kaca mata budayanya. Hal ini terjadi karena nilai-nilai yang telah tersosialisasi sejak kecil sudah menjadi nilai yang mendarah daging (*internalized value*) dan sangatlah susah untuk berubah dan cenderung dipertahankan bila nilai itu sangat menguntungkan baginya (<http://id.wikipedia.org/wiki/primordialisme>).

Kenyataan yang terjadi di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di tiap kabupaten/ kota di Indonesia, termasuk Maluku adalah adanya indikasi kebijakan-kebijakan tertentu yang berusaha mempertahankan hegemoni kedaerahan secara sempit melalui perekrutan-perekrutan

pegawai maupun didalam penempatan pejabat-pejabat struktural di pemerintahan kabupaten/kota.

Hal tersebut sejalan dengan kebijakan yang diterapkan oleh beberapa pemerintah kabupaten, tak terkecuali di Provinsi Maluku dalam proses penerimaan pegawai negeri sipil (PNS), yaitu memprioritaskan anak daerah yang memiliki kualifikasi pendidikan strata satu (S1). Dengan demikian, bagi anak daerah yang sudah memiliki kualifikasi pendidikan strata satu (S1) akan diprioritaskan dalam proses penerimaan atau perekrutan pegawai (PNS). (A D Bakarbesy dkk, 2009: 51-52).

Realitas ini tentunya akan memberikan pengaruh terhadap profesionalisme dari pelaku dan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Terbaikannya unsur profesionalisme dalam menjalankan tugas dan fungsi organisasi pemerintahan akan berdampak kepada menurunnya kualitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Profesionalisme disini lebih ditujukan kepada kemampuan aparatur dalam memberikan pelayanan yang baik, adil, dan inklusif dan tidak hanya sekedar kecocokan keahlian dengan tempat penugasan. Sehingga aparatur dituntut untuk memiliki kemampuan dan keahlian untuk memahami dan menterjemahkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat kedalam kegiatan dan program pelayanan (<http://patawari.wordpress.com/2009/05/14/profesionalisme-aparatur-pemerintah-kota/>).

Selain itu, banyaknya urusan yang telah diserahkan kepada kabupaten/kota ternyata tidak diikuti oleh kemampuan dan jumlah SDM Aparatur yang tersedia. Terbatasnya kualifikasi dan jumlah SDM aparatur ini merupakan masalah utama yang dihadapi oleh Kabupaten/Kota. Di beberapa daerah bahkan pengisian jabatan dilakukan dengan mengatrol kepangkatan seseorang, karena keterbatasan SDM yang memenuhi persyaratan. Mekanisme Baperjakat (Badan Penilai Jabatan dan Kepangkatan) seringkali terbentur pada keterbatasan jumlah dan

kualifikasi SDM yang tersedia. Selain itu, politik afiliasi dan politik akomodasi (<http://patawari.wordpress.com/2009/05/14/profesionalisme-aparatur-pemerintah-kota/>), khususnya politik balas jasa bagi setiap orang yang berjasa bagi terpilihnya Kepala Daerah tertentu. Hal tersebut sangat berdampak terhadap profesionalisme aparatur pemerintahan dan kualitas pelayanan dalam pelayanan publik maupun dalam pengelolaan keuangan daerah yang tidak maksimal.

Kenyataan tersebut menunjukkan, bahwa selain semangat primordialisme dan hubungan kedekatan, kenyataan yang muncul dari pelaksanaan otonomi daerah adalah persoalan kompetensi dan kualitas aparatur pemerintahan dalam melaksanakan pekerjaannya.

Terhadap hal ini, menurut Ryas Rasyid bahwa yang perlu diperhatikan di era otonomi daerah adalah, persiapan sumberdaya manusia yang memiliki kapabilitas/kualitas yang tinggi dalam segala aspek yang harus dimiliki oleh daerah (Dalam Paiman Napitupulu, 2006: 86).

Sejalan dengan pendapat diatas, Riwu Kaho (2005: 26-27) menyatakan bahwa faktor manusia memegang peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keberadaan sumber daya manusia penting, karena manusia merupakan subyek dari setiap aktivitas pemerintahan. Manusia lah yang merupakan penggerak dan pelaku mekanisme dalam sistim pemerintahan.

Oleh sebab itu, agar mekanisme pemerintahan tersebut berjalan dengan sebaik-baiknya, yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia, subyek atau pelakunya harus baik. Hal tersebut berarti, bahwa mekanisme sistim pemerintahan, baik daerah maupun pusat, hanya dapat berjalan dengan baik dan dapat mencapai tujuan yang dikehendaki, apabila manusia sebagai subyek yang menggerakannya baik pula. Tanpa manusia pelaksana yang baik, maka mekanisme

pemerintahan pun tidak dapat berjalan dengan baik.

Selain itu, salah satu hal yang menonjol adalah menguatnya peran Kepala daerah (Kabupaten/Kota) didalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Dimana, aparatur pemerintahan di daerah mulai dari yang memiliki jabatan maupun yang tidak memiliki jabatan, dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi atau organisasi, harus bertanggungjawab terhadap Bupati atau Walikota. Hal ini menjadikan kepala daerah sebagai pemimpin yang *superior* di dalam menjalankan pemerintahannya sehingga apa yang diinginkan oleh Bupati/Walikota harus dilaksanakan oleh aparatur pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian, pemimpin/kepala daerah memiliki kekuasaan yang sangat sulit untuk dapat dikontrol, apalagi jika peranan DPRD yang lemah dalam melakukan pengawasan terhadap Kepala daerah. Salah satu contoh konkrit adalah dalam penentuan akhir pimpinan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang secara teknis membantu kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahan di daerah adalah sepenuhnya ada pada kekuasaan kepala daerah.

Dimana proses pengangkatan para kepala dinas (SKPD) sarat dengan isu primordialisme, mulai dari kedekatan keluarga, agama, suku, maupun pertemanan-pertemanan tertentu. Semuanya itu merupakan salah satu indikator dalam proses perekrutan para pejabat di daerah, sehingga ketentuan Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pengangkatan pejabat maupun pegawai daerah dapat dikesampingkan/ditiadakan demi membangun sebuah dinasti pemerintahan yang baru yang didasarkan pada hubungan-hubungan tertentu. Untuk itu, perlu adanya penguatan fungsi kontrol dari DPRD agar pengangkatan pimpinan SKPD sesuai dengan kompetensi dan keahlian yang memperhatikan jenjang kepangkatan.

Realitas yang terjadi menunjukkan bahwa mekanisme pengangkatan pegawai khususnya pejabat struktural di pemerintahan daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku memperlihatkan bahwa ada beberapa jabatan struktural yang diisi oleh pejabat yang berdasarkan pangkat, golongan, masa kerja, maupun diklat sebagai sarana penunjang jabatan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian, belum memenuhi syarat dan terkesan dipaksakan (A D Bakarbesy, dkk, 2009: 64).

Menurut PP No 84 tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, ditentukan bahwa Jabatan Asisten Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota harus berada pada jenjang esalon II b yang berarti memiliki pangkat/golongan terendah adalah Pembina Tk I – IVb dan yang tertinggi Pembina Utama Muda –IVc.

Akan tetapi, realita yang terjadi menunjukkan bahwa terdapat jabatan pada esalon II b tetapi dijabat oleh pejabat pada esalon III a, pada hal terdapat banyak pejabat yang memiliki Pangkat/Golongan yang dapat menduduki jabatan esalon II b tersebut dengan memiliki Pangkat/golongan Pembina Tk I- IVb (A D Bakarbesy dkk, 2009: 64). Hal tersebut, semakin menguatkan asumsi bahwa faktor kekuasaan kepala daerah dan kedekatan dengan kepala daerah semakin berperan dalam penempatan jabatan pemerintahan.

Menurut Ryas Rasyid (Dalam Napitupulu, Paiman, 2006: 86) gagasan ideal yang perlu dipahami oleh aparat pemerintah di daerah adalah revolusi atau perubahan radikal terhadap sikap mental aparatur di daerah. Dengan demikian, cara pandang kewenangan sebagai alat melanggengkan kekuasaan harus diubah menjadi cara pandang kekuasaan sebagai sarana pengabdian kepada masyarakat dan terhadap nilai-nilai yang berlaku.

Perilaku aparatur pemerintahan tersebut menunjukkan bahwa kepala daerah berusaha menguatkan kekuasaan yang sedang dimilikinya dengan cara menetapkan

pejabat di pemerintahan daerah berdasarkan hubungan-hubungan tertentu. Sebaliknya, para pejabat dalam upaya mempertahankan kedudukannya akan melayani kepala daerah sesuai dengan keinginan kepala daerah, bahkan mengabaikan perannya untuk melayani masyarakat. Pada hal, adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Hal yang sama juga terjadi dalam rekrutmen pegawai negeri sipil (PNS) dengan alasan memprioritaskan “anak daerah” padahal kriterianya tidak jelas. Menurut Anderson, hal itu terjadi karena nasionalisme yang berkembang pada bangsa-bangsa yang baru merdeka dari penjajahan lebih bersifat nasionalisme imajinatif. Nasionalisme tidak terbangun atas dasar kesamaan tujuan dan pilihan-pilihan rasional dan faktual. Sebaliknya, pelaksanaan otonomi daerah menyebabkan daerah-daerah merasa merdeka dari tekanan (jajahan) pemerintah pusat, yang menyebabkan menguatnya hegemoni kedaerahan yang tidak terkendali (http://www.unisosdem.org/ekopol_detail.php?aid=9174&coid=3&caid=31).

Berbagai kenyataan tersebut berdampak terhadap kinerja pemerintah yang tidak profesional, karena proses pengangkatan pejabat maupun penerimaan PNS yang tidak profesional dan tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sehingga pada akhirnya menghasilkan banyaknya keluhan dan pengaduan dari masyarakat terhadap pelayanan dari pemerintah, baik yang secara langsung maupun melalui media massa, seperti keluhan terhadap prosedur yang berbelit-belit, tidak adanya kepastian jangka waktu penyelesaian, besaran biaya yang harus dikeluarkan, tidak adanya transparansi, dan sikap petugas ataupun pegawai yang kurang responsif.

Hal-hal tersebutlah yang sering menghiasi berbagai praktek penyelenggaraan pemerintahan sehingga

menimbulkan citra yang buruk kepada pemerintah. Padahal di sisi lainnya masyarakat merindukan pelayanan publik yang baik dengan adanya keseimbangan antara kekuasaan (power) yang dimiliki dengan tanggung jawab yang mesti diberikan kepada masyarakat yang dilayani.

Dengan demikian, hal tersebut menunjukkan bahwa berbagai realitas pelaksanaan otonomi daerah yang sangat didominasi oleh nilai-nilai primordial, sehingga berdampak terhadap kualitas pelayanan publik yang tidak optimal.

C. P E N U T U P

Kesimpulan

Berdasarkan berbagai uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa:

- a. Pelaksanaan kebijakan Desentralisasi - Otonomi Daerah di Indonesia mengakibatkan terjadinya pemancaran kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dimana, pemerintah daerah diberi keleluasaan atau kebebasan untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan atau untuk dapat mengurus segala urusan rumah tangga daerah secara bebas yang bertanggung jawab dengan kata lain daerah diberikan otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal tersebut bertujuan agar pelaksanaan pemerintahan maupun pembangunan di daerah lebih responsif, sesuai dan memperhatikan kebutuhan masyarakat daerah. serta dengan adanya pengawasan dari pemerintah pusat terhadap pelaksanaan kebijakan otonomi daerah tersebut. Dengan demikian, pada satu sisi, adanya desentralisasi kepada pemerintah daerah (Provinsi, Kabupaten/ Kota) untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Tetapi, pada sisi yang lain, hal ini akan memperkecil kadar intervensi

- pemerintah pusat (sentralisasi) pada urusan rumah tangga daerah.
- b. Realitas pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan gambaran bahwa bangkitnya semangat otonomi daerah di era reformasi melahirkan penguatan terhadap identitas lokal yang tidak terkontrol. Akibatnya adalah menguatnya pengaruh primordialisme didalam proses politik di daerah, baik itu dalam proses pemilihan anggota legislatif (DPR, DPRD dan DPD) dan pemilihan Kepala daerah. Selain itu, kekuasaan kepala daerah yang sangat besar membuat proses pengangkatan pejabat struktural di daerah sangat dipengaruhi oleh kepentingan kepala daerah, baik itu karena adanya kepentingan kesamaan suku, ras bahkan agama dan adanya kesamaan kepentingan politik, yang mengabaikan kualitas, kompetensi dan profesionalitas pejabat dan aparatur pemerintahan, sehingga implementasi otonomi daerah yang secara hakekat untuk kemajuan masyarakat, terkesan hanya untuk penguasa dan orong-orang yang dekat dengan dengan penguasa semata.

Saran

Berdasarkan kesimpulan, maka saran yang dapat disampaikan adalah;

- a. Pemerintah pusat perlu melakukan pengawasan dan penilaian terhadap penyelenggaraan otonomi daerah.
- b. Optimalisasi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, baik oleh DPRD, Lembaga Pendidikan Tinggi, Media Massa dan LSM.

DAFTAR PUSTAKA

- A D Bakarbesy dkk, 2009, Laporan Penelitian: Dampak Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Membangun

- Kohesi Sosial Sesuai Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, Lembaga Penelitian Unpatti, Ambon
- Bagir Manan, 1994, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Sinar Harapan, Jakarta
- Josef Riwu Kaho, 2005 Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, PT RajaGafindo Persada, Jakarta
- Juanda, 2004, Hukum Pemerintahan Daerah – Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah, PT Alumni, Bandung
- I. Nyoman Sumaryadi, (2005) Efektivitas implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Citra Utama, Jakarta
- Paiman Napitupulu, 2006, Menakar Uregensi Otonomi Daerah – Solusi atas Ancaman Disintegrasi, PT Alumni, Bandung
- Ryas Raasyid, Dalam Paiman Napitupulu, 2006, Menakar Uregensi Otonomi Daerah – Solusi atas Ancaman Disintegrasi, PT Alumni, Bandung
- S.H. Sarundajang, 2005, Birokrasi dalam Otonomi Daerah – Upaya Mengatasi Kegagalan, Kata Penerbit, Jakarta
- Sutoro Eko, 2005, Pelajaran Desentralisasi dan Demokrasi Lokal, dalam Desentralisasi, Globalisasi dan demokrasi Lokal, editor; Jamil Gunawan dkk, LP3ES, Jakarta
- Solly Lubis dalam Josef Riwu Kaho, 2005, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Raja Grafindo Jakarta
- Syafrudin Dalam Juanda, 2004, Hukum Pemerintahan Daerah – Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah, PT Alumni, Bandung
- <http://id.wikipedia.org/wiki/primordialisme>
- <http://patawari.wordpress.com/2009/05/14/p-rofesionalisme-aparatur-pemerintah-kota/>
- http://www.unisosdem.org/ekopol_detail.php?aid=9174&coid=3&caid=31