

## 4

Oleh: Megandaru W. Kawuryan

# Komunikasi Dalam Otonomi Daerah

*Abstrack: tulisan ini hendak mengulas peran komunikasi dan informasi dalam kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Sudah sepuluh tahun kebijakan otonomi daerah yang nyata dan luas diterapkan di Indonesia, setelah Rezim Orde Baru berakhir, maka munculah tuntutan dari berbagai daerah untuk mendapatkan otonomi yang luas dan nyata, sebelumnya pada era Orde Baru telah dikeluarkan UU No 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU No. 5 Tahun 1974 otonomi daerah yang diberikan semu adanya, Pemerintah Pusat (Jakarta) dalam prakteknya terlihat sangat kuat dan berciri sentralistik (Ryaas Rasyid, 2007). Sehingga inisiatif dan ekspresi lokal tidak terlihat bahkan terkesan dimatikan.*

*Setelah Rezim Orde Baru jatuh maka Pemerintahan Habibie menjawab keinginan daerah tersebut dengan mengeluarkan UU No 22 Tahun 1999 dimana dalam UU tersebut daerah mendapatkan otonominya kembali secara luas dan nyata. Kebijakan yang sangat radikal ini kemudian mengakibatkan banyak dijumpainya berbagai keanehan kebijakan pemerintah daerah, yang kemudian ditangkap dan disiarkan oleh media massa. Setelah berjalan selama 5 tahun maka UU No 22 tahun 1999 kemudian direvisi dan dikeluarkan UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.*

*Tulisan ini berusaha mencoba menunjukkan peran komunikasi dan informasi yang dijalankan oleh berbagai Pemerintah Daerah untuk suksesnya tujuan otonomi daerah, dimana tujuan otonomi daerah adalah: Pertama tujuan politis mendukung proses demokrasi ditingkat lokal. Kedua tujuan administratif yaitu menciptakan kesejahteraan dan menyediakan pelayanan kepada masyarakat yang efektif dan efisien.*



## Pendahuluan

“*Biarkan masyarakat mengetahui fakta dan negara dengan sendirinya akan aman*”,  
Abraham Lincoln Presiden ke 16 Amerika Serikat”

Pemberitaan mengenai otonomi daerah hampir setiap hari dapat dijumpai di media massa, bahkan beberapa media memberikan perhatian khusus untuk liputan otonomi daerah, misalnya harian Koran Kompas dan Majalah Tempo memberikan tempat khusus dalam liputan otonomi daerah.

Liputan mengenai otonomi daerah yang tersaji dalam sidang pembaca, mengusung isu yang cukup bervariasi beberapa postif namun banyak yang negatif. Berbagai hal yang positif dapat dilihat dengan liputan media mengenai keberhasilan beberapa daerah kabupaten, kota, dan propinsi dalam melayani warganya. Sedangkan hal yang negatif dapat diketemukan ketika media menyoroti berbagai masalah di daerah yang timbul semenjak kebijakan otonomi yang luas diterapkan, seperti koordinasi antara pusat dan

daerah yang tidak berjalan baik, munculnya korupsi yang terdesentralisasi, iklim usaha yang kurang terganggu karena tumpang tindih kewenangan pusat dan daerah, dan sebagainya.

Pemberitaan mengenai otonomi daerah yang cukup gencar dari media massa, tentunya sedikit banyak akan mempengaruhi persepsi masyarakat mengenai otonomi daerah, ada yang melihat otonomi daerah merupakan hal bagus, namun ada juga yang beranggapan otonomi daerah yang dijalankan sekarang sudah kebablasan.

Persepsi yang ditimbulkan oleh gencarnya pemberitaan di media massa tentunya tidak mungkin bisa dihindari, karena salah satu dampak media massa adalah membentuk opini publik (Severin-Tankard, 2007:15). Terlebih lagi pada era demokrasi seperti sekarang ini, arah pemberitaan media massa hampir tidak mungkin diintervensi oleh pemerintah.

Tulisan ini tidak bertujuan untuk “mendamaikan” antara media massa dan pemerintah, tulisan ini hendak mendiskusikan pentingnya komunikasi dalam era otonomi daerah.

## Otonomi Daerah Dalam Perspektif Sejarah

“*Otonomi daerah apabila dibedah menggunakan perspektif sejarah, sebenarnya bukan barang baru, otonomi daerah telah menjadi agenda utama yang penting semenjak republik ini lahir.*”

Dalam sepuluh tahun ini, diskusi mengenai otonomi daerah tampil mengemuka, berbagai macam pakar, para ahli, sampai presiden berdiskusi mengenai otonomi daerah, forum-forum diskusi ilmiah yang bertema otonomi daerah banyak digelar, mulai dari kampus sampai hotel, berbagai macam topik di diskusikan, mulai dari pembagi-

an kekuasaan daerah dan pusat, pembagian kue ekonomi pusat dan daerah, pemilihan kepala daerah langsung, dan sebagainya. Sebenarnya apakah makhluk otonomi daerah itu?, kenapa dalam sepuluh tahun ini bangsa Indonesia terlihat begitu gegap gempita mendiskusikan otonomi daerah.

Otonomi daerah apabila dibedah menggunakan perspektif sejarah, sebenarnya bukan barang baru, otonomi daerah telah menjadi agenda utama yang penting semenjak republik ini lahir. Dari pelacakan BN Marbun (2010:15-16) dalam 65 tahun republik ini berdiri, telah mengalami delapan (8) kali perubahan perundang-undangan mengatur tentang eksistensi otonomi daerah yang termasuk dalam Undang-Undang tentang Peme-

rintahan Daerah. Kedelapan Undang-Undang Pemerintahan Daerah itu sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957
4. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959
5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974
7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Dari ke delapan Undang-Undang Pemerintah Daerah diatas, apabila dilihat dari rentang waktu sejarah, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 merupakan Undang-Undang Pemerintah Daerah yang paling lama diterapkan yaitu 25 tahun, hal ini tentunya tidak lepas dari pemerintahan Orde Baru yang berciri otoriter<sup>1</sup>, berkepentingan untuk membuat sistem pemerintahan yang sentralistik, dimana pusat mempunyai kuasa yang sangat besar terhadap daerah, sedangkan daerah cukup sebagai pelaksana semua kebijakan pemerintah pusat.

Semenjak republik ini berdiri para pendiri republik (*Founding Parent*)<sup>2</sup> telah menyadari bahwa republik yang mereka dirikan yang bernama Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sangat besar, memiliki luas sekitar 1.904.569 Km membentang antara Sabang sampai Merauke, ada 17.504 pulau, dengan berbagai suku bangsa dan bahasa. Para pendiri republik ini sadar bahwa

dengan luasnya Indonesia maka tidak mungkin semuanya diselesaikan oleh pemerintah pusat (Jakarta), perdebatan para pendiri republik ini kemudian mengerucut dan dituangkan dalam UUD 1945 pasal 18 yang berbunyi<sup>3</sup> “*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*”. Bila dilihat dalam penjelasannya menunjukkan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil, di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Dari uraian diatas terlihat bagaimana para pendiri bangsa ini menempatkan pemerintahan daerah sebagai suatu hal yang sangat penting, sehingga dimasukkan dalam UUD 1945.

Walau sudah ada payung hukum yang jelas mengenai pengaturan pemerintahan daerah yaitu Pasal 18 UUD 1945, namun dalam implementasi pelaksanaannya tidak mempunyai kepastian yang jelas, tergantung situasi dan kondisi politik nasional. Dalam penelusurannya BN Marbun (2010:45) memperlihatkan rumusan prinsip atau isi otonomi

1. Teori Negara, Arief Budiman (2002), Otonomi Daerah Ryaas Rasyid dan Afan Gafar (2007)

2. Penulis lebih suka dengan kata parent daripada father, karena yang mendirikan NKRI tidak hanya lelaki namun juga perempuan, maka founding parent menurut penulis lebih sesuai daripada founding father.

3. UUD 1945 Pasal 18 Asli sebelum di amandemen.



setiap undang-undang selalu berbeda satu sama lain, dapat dilihat dalam tabel dibawah ini.

Tabel 1.

No	Undang-Undang	Rumusan Prinsip/Asas Otonomi
1	UU No. 1 Tahun 1945	Kemerdekaan pengaturan rumah tangga daerah "asal tidak bertentangan dengan pengaturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih luas daripadanya".
2	UU No. 22 Tahun 1948	a. Hak pengaturan dan pengurusan rumah tangga sendiri berdasarkan hal otonomi dan hak medebewind b. Titik berat otonomi ada pada desa atau kota kecil
3	UU No 1 Tahun 1957	Otonomi formil: Wewenang daerah mengurus rumah tangganya tidak dibatasi/tidak diperinci, sejauh tidak bertentangan dengan urusan yang diatur oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
4	Perpres No. 6/59 dan Perpres No. 5 1960	Melanjutkan politik desentralisasi (territorial) dan dekonsentrasi dimana daerah diberi hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dengan memperhatikan kemampuan masing-masing daerah
5	UU No. 18 Tahun 1965	a. Otonomi territorial yang riil dan seluas-luasnya, serta menjalankan politik dekonsentrasi sebagai komplemen yang vital b. Otonomi selain sebagai hak/kewenang dan sekaligus kewajiban
6	UU No. 5 Tahun 1974 UU No. 5 Tahun 1979	a. Otonomi nyata dan bertanggung jawab b. Otonomi adalah hak, wewenang dan sekaligus kewajiban.
7	UU No. 22 Tahun 1999 UU No. 25 Tahun 1999	a. Otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab b. Penyelenggaraan otonomi memperhatikan aspek demokrasi, partisipatif, adil dan merata dengan memperhatikan potensi dan keragaman daerah. c. Otonomi Propinsi bersifat terbatas, sekaligus menjalankan fungsi dekonsentrasi
8	UU No. 32 Tahun 2004 UU No. 33 Tahun 2004 UU No. 12 Tahun 2008	a. Otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab b. Penyelenggaraan otonomi berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan rakyat, menjamin hubungan serasi antar daerah dan menjamin hubungan serasi daerah dengan pemerintah.

Sumber: BN Marbun (2010:45)

Dari tabel diatas dapat ditarik suatu benang merah, bahwa ada tarik menarik kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, lebih lanjut menurut Made Suwandi (2007) pada UU No. 1 Tahun 1945 kewenangan pusat lebih dominan, kemudian UU No. 22 Tahun 1948 kewenangan daerah kembali dominan, untuk UU No 1. Tahun 1957 terlihat kewenangan daerah tetap dominan, sedangkan Penpres No. 6 Tahun 1959 kembali menarik kewenangan daerah sehingga pusat dominan, untuk UU No. 18 Tahun 1965 kembali daerah mempunyai kewenangan yang dominan, UU No. 5 Tahun 1974 terlihat kewenangan pusat sangat dominan, UU No. 22 Tahun 1999 kewenangan daerah kembali dominan, dan saat ini UU 32 Tahun 2004 kewenangan daerah dominan.

## Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

“Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan Made Suwandi (2007) Hanif Nurcholis (2007)”

Diatas telah dibedah bagaimana otonomi daerah di Indonesia dalam perspektif sejarah, terlihat pada suatu masa daerah mempunyai kewenangan yang dominan, pada masa lain pusat lebih kuat kewenangannya. Untuk lebih memperjelas konsep otonomi daerah, maka perlu diulas asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena ketika mengulas mengenai otonomi daerah maka dapat dipastikan akan bersentuhan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, ini bagaikan dua sisi mata uang yang tidak terpisahkan.

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan Made Suwandi (2007) Hanif Nurcholis (2007). Selain sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, dekonsentrasi, desentralisasi, tugas pembantuan ditambah sentralisasi juga merupakan suatu konsep dalam organisasi, baik itu organisasi kecil, maupun organisasi besar dalam bentuk negara. Sebagai suatu konsep tentunya hal ini tidak dilihat hitam dan putih atau dinilai benar atau salah, karena dalam sebuah organisasi tentunya tidak ada yang seluruhnya sentralisasi, ataupun sebaliknya seratus persen desentralisasi, ataupun tugas pembantuan. Untuk mendudukan pada proporsi yang benar maka selanjutnya akan coba diuraikan makna sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan.

Sentralisasi, menurut Bhenyamin Hoessein (2009:218), Hanif Nurcholis (2007:3) adalah pembentukan berbagai kebijakan dan keputusan, serta pelaksanaannya dilakukan pada puncak hirarkhi organisasi pemerintahan secara terpusat.

Dekonsentrasi menurut Rodinelli (1983:18), Harold F Aldelfer (1964:176), dan Henry Maddick (1963) yaitu penyerahan sejumlah kewenangan kepada pemerintah yang lebih rendah, dalam pelimpahan wewenang tersebut pemerintah yang

lebih rendah sama sekali tidak memiliki wewenang untuk mengambil suatu kebijakan atau suatu keputusan yang mendasar, dalam dekonsentrasi pejabat pemerintah yang lebih rendah hanya menjalankan perintah dari pemerintah pusat, sehingga menurut Bhenyamin Hoessein (2000:10) dekonsentrasi akan menciptakan *local state government* atau *field administration* (wilayah administrasi).

Lebih lanjut Smith dalam Hanif Nurcholis (2007:20), menjelaskan ciri-ciri dekonsentrasi:

1. Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu, yang dirinci dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
2. Penerima wewenang adalah pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
3. Tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan wewenang untuk mengatur.
4. Tidak menciptakan otonomi dan daerah otonom tapi menciptakan wilayah administrasi.
5. Keberadaan *field administration* berada dalam hirarkhi organisasi pemerintah pusat.
6. Menunjukkan pola hubungan intra organisasi
7. Menciptakan keseragaman dalam struktur politik.

Dari penjelasan para ahli diatas terlihat jelas bahwa dalam dekonsentrasi, kewenangan pemerintah pusat masih sangat kuat, yang dilimpahkan hanya kewenangan administratif, sedangkan kewenangan politik merupakan milik pemerintah pusat. Karena yang dilimpahkan adalah kewenangan administratif maka pejabat yang menjalankan tugas adalah pejabat yang ditugaskan atau mewakili pemerintah pusat, sehingga pejabat ini tidak pernah dipilih oleh rakyat setempat namun diangkat oleh pemerintah pusat, dan mendapatkan gaji dari pemerintah pusat melalui APBN.

Desentralisasi apabila ditelaah dari sisi etimologi dapat diartikan menjauh dari pusat (*de-central*), sementara itu para ahli administrasi negara dan pemerintahan seperti Rodinelli (1983), Bhenyamin Hoessein, (2000), Made Suwandi (2007), dan Hanif Nurcholis (2007), berpendapat



desentralisasi adalah penyerahan sebagian kewenangan politik dan administrasi, dari puncak hierarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi yang lebih rendah atau dibawahnya (pemerintah daerah).

Dengan adanya desentralisasi tersebut maka masyarakat daerah mempunyai kewenangan yang lebih besar, karena mempunyai kebebasan dan kewenangan mengatur, mengurus, dan memutuskan kepentingannya sendiri yang bersifat lokal, maka dengan adanya disentralisasi tersebut munculah otonomi daerah. Lebih lanjut menurut Hanif Nurcholis (2007:30) "otonomi daerah adalah hak yang diberikan kepada penduduk yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu untuk mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati dan taat pada perundang-undangan yang berlaku".

Tugas Pembantuan (*medebewind*), menurut Koesoemahatmadja (dalam Koswara, 1999) "tugas pembantuan atau *zelfbestuur* adalah sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga".

Dalam tugas pembantuan ini pemerintah daerah membantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas, dalam *medebewind* ini segala urusan-urusan yang dilakukan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat, tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dibawahnya.

Untuk lebih jelas membedakan sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas perbantuan, dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

Tabel 2.

Asas	Wewenang Politik		Wewenang Administrasi			Sumber Keuangan	
	Pusat	Daerah Otonom	Perangkat Pusat di Pusat	Perangkat Pusat di Wilayah Administrasi	Perangkat Daerah Otonom	APBN	APBD
Sentralisasi	X	-	X	-	-	X	-
Dekonsentrasi	X	-	-	X	-	X	-
Tugas Pembantuan	X	-	-	-	X	X	-
Desentralisasi	-	X	-	-	X	-	X

Sumber: Hanif Nurcholis (2007:23)

Dari bagan diatas terlihat jelas perbedaan konsep sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan. Dimana dalam sentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan wewenang politik ada pada pemerintah pusat, sedangkan desentralisasi wewenang politik pada daerah otonom.

Dalam wewenang administrasi terlihat tugas pembantuan dan desentralisasi ada pada perangkat daerah otonom, sedangkan untuk sentralisasi ada pada perangkat pusat di pusat, untuk dekonsentrasi wewenang administrasi ada pada perangkat pusat diwilayah administrasi.

Untuk sumber keuangan asas sentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan menggunakan APBN, sedangkan desentralisasi menggunakan APBD sebagai sumber keuangannya.

## Dari Sentralisasi ke Desentralisasi

*“Tanpa ada desentralisasi maka otonomi daerah yang muncul adalah otonomi daerah yang semu. Karena esensi dari otonomi daerah adalah hak yang diberikan kepada penduduk yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu untuk mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati perundangan yang berlaku (Hanif Nurcholis, 2007:30).”*

Diatas telah diulas konsep otonomi daerah, dimana otonomi daerah akan muncul jika pemerintahan berciri desentralisasi. Tanpa ada desentralisasi maka otonomi daerah yang muncul adalah otonomi daerah yang semu. Karena esensi dari otonomi daerah adalah hak yang diberikan kepada penduduk yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu untuk mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan urusannya sendiri dengan tetap menghormati perundangan yang berlaku (Hanif Nurcholis, 2007:30).

Desentralisasi yang nyata adalah pelimpahan kewenangan politik dan kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pelimpahan kewenangan politik berarti pelimpahan kewenangan pembuatan kebijakan, sedangkan kewenangan administratif adalah kewenangan menjalankan kebijakan, selain itu dalam desentralisasi, daerah mempunyai kewenangan yang luas dalam penggunaan keuangan daerah, artinya daerah yang diberikan pelimpahan desentralisasi diberikan keleluasaan untuk mengatur daerahnya, disertai aspek pendanaannya, kewenangan tanpa pendanaan tentunya seperti mobil tanpa bensin.

Kebijakan desentralisasi yang nyata hanya akan muncul dalam pemerintahan yang demokratis, ini dikarenakan dalam pemerintahan yang berciri otoriter dapat dipastikan semua kewenangan akan dipusatkan secara sentralistis, hal ini juga terjadi di Indonesia sebelum reformasi. Pada saat pemerintahan Orde Baru untuk mengatur peme-

rintahan daerah dikeluarkanlah UU No 5 Tahun 1974 mengenai Pemerintahan Daerah. Banyak kritik ditujukan pada UU No 5 Tahun 1974, kritik dari para ahli pemerintahan, politik dan administrasi negara tersebut antara lain disuarakan oleh Ryaas Rasyid dan Afan Gafar (2007). “Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 meninggalkan prinsip otonomi yang riil dan seluas-luasnya, dan diganti dengan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, otonomi daerah menurut undang-undang ini bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan pemerintah daerah, namun otonomi daerah merupakan kewajiban daerah dalam rangka mensukseskan pembangunan nasional”. Dengan demikian maka Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 ini tidak dibuat untuk berpihak kepada rakyat di daerah, karena Undang-Undang ini tidak memberikan kepada daerah keleluasaan mengatur urusan rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan kapasitas dan kesejahteraan rakyat di daerah. Undang-Undang ini sangat bias pusat (Jakarta) ini terlihat dari prinsip yang dianut bahwa “otonomi lebih merupakan kewajiban daripada hak”. Sehingga Undang-Undang ini merupakan instrument pusat (Jakarta) untuk mengendalikan daerah dalam rangka kelancaran pembangunan.

Pada tahun 1998 terjadilah krisis moneter yang melanda Asia Tenggara, membuat ekonomi Indonesia terguncang hebat, berakibat banyak terjadi pemutusan kerja, pengangguran dan kemiskinan langsung melonjak, hal ini kemudian menimbulkan serangkaian tindakan demonstrasi dan huru-hara anarkhis yang menelan banyak korban jiwa serta harta benda diberbagai daerah, dan akhirnya Rezim Orde Baru tumbang.

Tumbangnya rezim otoriter Orde Baru membawa angin segar dalam berbagai segi kehidupan berbangsa dan bernegara. Jika pada masa rezim Orde Baru hampir semua aspek peri kehidupan berbangsa dan bernegara dikekang dan disuruh manut, tunduk, dan takut pada rezim orde baru, maka pasca Rezim Orde Baru muncul bermekaran bunga-bunga kehidupan demokrasi, kebebasan berkumpul, bersyarikat, mengajukan pendapat dan tuntutan marak disana-sini, salah satu yang

menonjol adalah tuntutan dari berbagai daerah untuk memperoleh otonomi yang luas dan nyata. Gayungpun bersambut, tuntutan daerah ini kemudian diakomodasi oleh pemerintah pusat dengan merevisi Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, dengan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Para pembuat Undang-Undang No 22 Tahun 1999 sangat paham akan adanya potensi disintegrasi bangsa pada masa itu, berbagai tuntutan daerah tidak lagi menyuarakan otonomi, atau federalisme, namun sudah ada yang menuntut kemerdekaan. Daerah-daerah yang kaya tambang seperti Aceh, Riau, dan Papua tidak segan-segan mengancam pemerintah pusat akan merdeka lepas dari Indonesia jika tuntutan mereka mengenai kesejahteraan, bagi hasil tambang, dan keleluasaan mengekspresikan kepentingan lokal tidak dipenuhi.

Untuk itulah dalam menyusun UU No. 22 Tahun 1999 terlihat cara penyerahan kewenangan pemerintahan menganut residual power atau *general competence*, bukan *ultra vires doctrine* seperti UU No. 5 tahun 1974. Menurut Hanif Nurcholis (2007) dalam penyerahan kewenangan yang menganut residual power atau *general competence* daerah otonom diperbolehkan menyelenggarakan semua urusan pemerintahan diluar kewenangan yang dimiliki pusat, sedangkan *ultra vires doctrine* artinya pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah otonom dengan cara merinci satu persatu, hal ini yang dijumpai dalam UU No 5 Tahun 1974.

Mengapa UU No. 22 Tahun 1999 dapat dikatakan menganut *residual power* atau *general competence* ? karena daerah boleh menjalankan kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan yang dimiliki pusat, apa saja kewenangan yang dimiliki pusat ? yaitu: 1. Politik Luar Negeri, 2. Pertahanan dan Keamanan, 3. Yustisi, 4. Moneter dan Fiskal, 5. Agama. Diluar ini semua maka dipersilahkan daerah menyelenggarakannya dengan baik dan bertanggung jawab.

Seiring berjalannya waktu, ternyata pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 tidak berjalan mulus, banyak yang salah memaknai UU No. 22 Tahun 1999, ditambah lagi gencarnya media massa memberitakan berbagai kegagalan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan

daerah. Menurut Ryaas Rasyid (2007:viii) ada dua hal yang mendasar yang menyebabkan kebijakan ini masuk dalam perdebatan yang kontroversial, yaitu: Pertama, perubahan yang dibawakan oleh UU No 22 tahun 1999 ini begitu besar, misi utama dari kebijakan ini adalah penguatan masyarakat lokal dan peningkatan kapasitas demokratis ditingkat lokal dan nasional, serta pengembalian martabat dan harga diri masyarakat daerah yang sudah lama dinafikan oleh pemerintah pusat (Jakarta), akibatnya kekuasaan hegemonistik yang dinikmati pemerintah pusat (Jakarta) terganggu. Kedua, begitu kebijaksanaan ini dicanangkan, tiba-tiba banyak orang terlibat memperdebatkannya. Bermunculan sejumlah pakar dan ahli pemerintahan daerah yang sebelumnya belum atau tidak pernah dikenal dengan latar belakang pendidikan dan pengalaman yang tidak mendukung, ketika mereka memperdebatkan otonomi daerah semua berbicara tentang kesiapan masyarakat di daerah. Akhirnya otonomi daerah cenderung dijadikan kambing hitam atas segala ketidakmampuan penyelenggaraan pemerintahan baik dipusat maupun di daerah, setiap persoalan yang muncul di daerah selalu otonomi daerah yang dipersoalkan.

Pada tahun 2004 setelah gegap gempita pemberitaan mengenai otonomi daerah di berbagai media, maka diadakan evaluasi dan revisi UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Johanis Kaloh (2007:69-70) ada empat poin evaluasi yang mendasar yaitu: Pertama, pada tataran konsep UU ini kurang komprehensif dalam pengaturan terhadap konsep dasarnya, seperti pembagian kewenangan, hubungan antar strata pemerintahan, dan pertimbangan keuangan. Kedua, pada tataran instrument UU No. 22 Tahun 1999 memberi kuasa kepada pemerintah untuk mengatur tindak lanjut kebijakan desentralisasi tanpa diberikan rambu-rambu, sehingga menimbulkan peluang munculnya kebijakan yang tidak mendorong otonomi daerah. Ketiga, pada tataran implementasi. Dalam pengelolaan kewenangan sering muncul fiksi antar tingkat pemerintahan sehingga cenderung mengganggu pelayanan umum. Keempat, adanya keputusan politik di dalam Ketetapan MPR yang memberi kuasa kepada daerah untuk membuat Perda dalam pelaksanaan otonomi tanpa menunggu pedoman yang diperlukan, telah



berakibat munculnya berbagai kebijakan daerah yang tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Muncullah UU 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU ini masih menggunakan penyerahan kewenangan, menganut *residual power*, atau *general competence*, daerah otonom diperbolehkan menyelenggarakan semua urusan pemerintahan diluar kewenangan yang dimiliki pusat. UU No. 32 Tahun 2004 ini adalah suatu usaha penyempurnaan terhadap UU No 22 Tahun 1999, penyempurnaan tersebut dilakukan setelah melakukan evaluasi terhadap UU No 22 Tahun 1999. Menurut Johanis Kaloh (2007) berbagai hal baru yang diperkenalkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

1. Pembentukan daerah kawasan khusus.
2. Pemilihan kepala daerah langsung.
3. Pembagian urusan pemerintahan.
4. Keuangan daerah.
5. Kontrol terhadap defisit daerah
6. Penetapan APBD

7. Penguatan posisi Gubernur
8. Kelembagaan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah
9. Pertanggung jawaban kepala daerah
10. Pemakzulan (*impeachment*) kepala daerah

Mengikuti perdebatan mengenai otonomi daerah di Indonesia sangat menarik, karena kebijakan ini menyangkut segala aspek peri kehidupan berbangsa dan bernegara. Inti dari munculnya kebijakan otonomi daerah ini menurut Made Suwandi (2007) ada dua yaitu: Pertama. Tujuan politis mendukung proses demokrasi ditingkat lokal, menjadikan Pemda sebagai instrumen pendidikan politik ditingkat lokal untuk mendukung proses demokratisasi menuju masyarakat madani (*civil society*). Kedua. Tujuan adminisratif yaitu bagaimana menjadikan Pemda sebagai instrumen untuk menciptakan kesejahteraan, dan menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis.

## Komunikasi dalam Pemerintahan Terdesentralisasi

“Komunikasi adalah unsur esensial bagi demokrasi, komunikasi adalah tulang punggung demokrasi, seluruh proses demokrasi dilangsungkan dengan komunikasi”, menurut Alwi Dahlan (1999:3)

Diatas telah dituliskan bahwa kebijakan otonomi daerah mempunyai dua tujuan utama yaitu: Pertama tujuan politis mendukung proses demokrasi di tingkat lokal. Kedua tujuan administratif yaitu menciptakan kesejahteraan dan menyediakan pelayanan kepada masyarakat yang efektif dan efisien (Made Suwandi, 2007).

Apa hubungan antara komunikasi dengan otonomi daerah?, apakah ilmu komunikasi dapat menjadi tulang punggung suksesnya otonomi

daerah, dan bagaimana peran komunikasi dalam pemerintahan yang terdesentralisasi?, pertanyaan-pertanyaan diatas akan dijawab dalam tulisan ini.

Menurut Alwi Dahlan (1997:3) Informasi adalah inti dari proses komunikasi, lebih lanjut Alwi Dahlan (1997:3) menerangkan “Komunikasi hanya menjadi penting dan merupakan kegiatan dasar kita sehari-hari, kita perlu mencari, mengolah, membagi, menyimpan, menjual, tukar-menukar informasi. Kalapun kita telah mempunyai informasi yang lengkap untuk segala keperluan, kita masih perlu berkomunikasi untuk membandingkan, memutakhirkan, menganalisis, dan menafsirkan informasi”.

Dari uraian diatas terlihat bagaimana informasi sangat penting bagi kajian komunikasi, informasi ini yang menunjukkan kualitas manusia berkomunikasi. Selain informasi, menurut Alwi

Dahlan (1999:3) "Komunikasi adalah unsur esensial bagi demokrasi, komunikasi adalah tulang-punggung demokrasi, seluruh proses demokrasi dilangsungkan dengan komunikasi". Suatu negara dinilai demokratis atau otoriter sangat berhubungan erat dengan struktur komunikasi yang berjalan di negara tersebut. Apabila dalam negara tersebut komunikasi berjalan tanpa hambatan maka dapat dikatakan negara tersebut demokratis. Menurut Alwi Dahlan (1993:4) kriteria komunikasi tanpa hambatan adalah; adanya wacana publik, pertukaran pendapat, gagasan, dan perbedaan secara terbuka, arus informasi yang tidak dibatasi, serta hak dan kebebasan memilih.

Jika pendapat Alwi Dahlan mengenai informasi dan komunikasi ini disandingkan dengan pendapat Made Suwandi mengenai esensi kebijakan otonomi daerah, maka menurut pendapat penulis komunikasi dapat menjadi parameter sukses tidaknya implementasi otonomi daerah.

Pertama esensi otonomi daerah adalah mendukung proses demokratisasi ditingkat lokal, menurut penulis proses demokratisasi daerah ditingkat lokal akan berjalan dengan baik dan maksimal jika arus informasi dan komunikasi berjalan lancar, jangan lupa yang diberi otonomi adalah masyarakat di daerah tersebut, bukan pegawai penda atau birokrat setempat. Dengan adanya otonomi tersebut maka rakyat daerah dapat menentukan siapa yang akan memimpin mereka, karena tidak mungkin seluruh rakyat menjadi pemimpin eksekutif dan legislatif.

Dalam memilih calon pemimpin rakyat tersebut maka diadakanlah pemilihan kepala daerah langsung (pilkada) dan pemilihan calon anggota legislatif (DPRD) langsung. Dalam pilkada inilah proses komunikasi berjalan, pada saat kampanye para calon pemimpin daerah dan calon anggota DPRD menjajakan program, ide, visi dan misi mereka untuk dilihat, didengar, dipertanyakan dan dipertanggung jawabkan kepada rakyat yang akan mereka pimpin. Jadi proses pilkada ini esensinya adalah proses untuk mengkomunikasikan pilihan antara calon pemimpin dan yang akan dipimpin (rakyat). Tanpa ada proses ini maka ide penguatan demokrasi ditingkat lokal akan tercederai, jika pilkada hanya seremonial belaka dan rakyat hanya datang, melihat, dan goyang dangdut semata, tanpa adanya proses mengkomunikasikan program

dengan cara dialogis antara calon pemimpin daerah dan masyarakatnya, maka yang akan muncul adalah demokrasi yang seremonial saja, bukan demokrasi substansial. Demokrasi seremonial ini jelas tidak akan menguatkan proses demokratisasi ditingkat lokal.

Setelah terpilih Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) dan Anggota DPRD (Propinsi, Kabupaten, dan Kota) proses komunikasi dengan rakyat harus tetap berjalan, tidak berhenti, berbagai cara dilakukan untuk berkomunikasi dengan rakyat, mulai dengan cara lama seperti diskusi, dengar pendapat, peninjauan lapangan, sampai menggunakan cara komunikasi baru lewat *e-mail*, *facebook*, *twitter*, dan sebagainya. Pada saat ini eksekutif dan legislatif harus mampu berkomunikasi dengan rakyatnya, komunikasi tersebut tentunya bukan komunikasi seremonial semata seperti jaman Orde Baru ada acara klompencapir, dimana para penanya sudah di stel atau dikondisikan terlebih dahulu.

Kemampuan komunikasi pemimpin daerah pada era reformasi ini mutlak dibutuhkan, para pemimpin rakyat ini harus mampu menyerap gagasan, tuntutan dan opini masyarakat daerahnya, yang kemudian oleh pemimpin tersebut harus dijawab dengan kemampuan komunikasi yang mereka miliki (baik secara verbal maupun non verbal), seorang pemimpin daerah harus dapat menunjukkan keberhasilan program-program yang telah diperjuangkan dan harus mampu menjelaskan program-program yang gagal dilaksanakan.

Jika seorang pemimpin daerah tidak dapat melaksanakan hal diatas, artinya gagal berkomunikasi dengan rakyatnya, dan hal tersebut terjadi berulang kali dalam waktu yang cukup lama, maka bukan tidak mungkin akan muncul aksi-aksi pembangkangan dari rakyat. Awalnya mungkin kegelisahan dan kekecewaan rakyat dapat didengar dan dirasakan di warung-warung kopi, dimana rakyat bertemu, berkumpul membicarakan kehidupan sehar-hari, setelah itu meningkat rakyat mulai melakukan perlawanan kecil-kecilan, mungkin dengan pemogokan rakyat. Jika ini tidak memberikan solusi perlawanan rakyat naik menjadi demonstrasi, dan akhirnya sampai pada pemakzulan atau *impeachment* sang kepala daerah. Beberapa contoh memperlihatkan demikian seperti Bupati Temanggung Totok Ari Prabowo,

Bupati Kampar Jefri Noer, dan beberapa Bupati lainnya yang terkena pemakzulan. Dari uraian diatas jelaslah bahwa ada keterkaitan erat komunikasi dengan penguatan demokrasi ditingkat lokal, demokrasi tidak akan mungkin bekerja tanpa komunikasi dan komunikasi melekat dalam pelaksanaan setiap aspek demokrasi.

Kedua tujuan administratif, menurut Made Suwandi (2007) tujuan otonomi daerah adalah menciptakan kesejahteraan dan menyediakan pelayanan kepada masyarakat yang efektif dan efisien, apakah komunikasi dapat menjadi faktor utama terciptanya kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien dalam pemerintahan yang terdesentralisasi?. Menurut penulis, komunikasi dapat menjadi faktor utama, pendorong yang penting untuk dua hal diatas.

Menurut Alwi Dahlan (1999:3) "Tolak ukur komunikasi yang klasik dari Claude Shannon adalah keberhasilan komunikasi secara teknis, yaitu apakah informasi yang dikirimkan dapat diterima persis sama seperti informasi yang dikirimkan semula, walaupun menghadapi berbagai kendala dalam proses komunikasi, Waren Weaver menambahkan dengan tolak ukur semantik dan tolak ukur efek, apakah informasi yang diperoleh mempengaruhi perilaku si penerima"

Dari uraian Alwi Dahlan diatas terlihat bahwa keberhasilan komunikasi diukur dari informasi yang dikirimkan komunikator sama dengan yang diterima oleh komunikan dan akan mempengaruhi perilaku komunikan. Dalam keseharian manusia berkomunikasi mulai dari bangun tidur sampai tidur lagi, saat makan pagi sambil bercakap dengan istri dan anak, ini merupakan komunikasi antar persona, di kantor rapat, ceramah, diskusi, dan sebagainya merupakan komunikasi kelompok, saat membaca koran, membuka internet, mendengarkan radio merupakan komunikasi massa, hingga malam datang sebelum tidur manusia berdoa kepada Allah juga merupakan komunikasi, yaitu komunikasi *transcendental*.

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa sebenarnya hidup dan kehidupan manusia selalu berkomunikasi, mungkin karena ini merupakan suatu kebiasaan sehari-hari, sehingga jarang orang melihat pentingnya komunikasi, komunikasi baru terasa penting ketika terjadi krisis komunikasi,

krisis komunikasi ini biasanya secara tiba-tiba dan mendadak. Dalam tingkat mikro krisis komunikasi bisa dilihat saat terjadi perselisihan paham antara suami dan istri, antar teman sepergaulan, sekantor, dan sebagainya.

Sedangkan dalam tingkat makro yaitu negara, krisis komunikasi dapat mengakibatkan hilang atau runtuhnya kepercayaan publik pada penguasa, hilangnya kepercayaan publik ini tentunya dapat mengancam kelangsungan rezim pemerintahan yang ada. kesalahan pemerintah dalam berkomunikasi pada rakyatnya pada tingkat yang akut dapat meyebabkan ketidakpercayaan rakyat pada pemerintah, yang memungkinkan terjadinya pembangkangan rakyat (*civil disobedience*).

Supaya tidak ada pembangkangan rakyat maka pemerintah perlu menciptakan kesejahteraan dan menyediakan pelayanan kepada masyarakat yang efektif dan efisien. Dengan dua hal tersebut maka esensi dari pemerintahan yaitu menciptakan kenyamanan akan terpenuhi (Muchlis Hamdi, 2002:2). Bagaimanakah komunikasi dapat menjadi tulangpunggung utama pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah mewujudkan kesejahteraan dan pelayanan publik yang baik.

Sejahtera adalah mantera yang paling diidamkan oleh semua manusia di dunia ini, banyak sekali definisi sejahtera, mulai dari sejahtera secara jasmai dan rohani, sejahtera artinya tidak miskin, sejahtera artinya pembangunan merata, atau sejahtera adalah tercukupinya sandang pangan dan papan, dan sebagainya. Pada tahun 1990 Amartya Sen, Mahbub Ul Haq dan Lord Meghnad Desai mengembangkan instrumen untuk mengukur kesejahteraan pada suatu negara, dan instrumen ini kemudian diadopsi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk program pembangunan di suatu negara ([www.undp.org](http://www.undp.org)).

Menurut Amartya Sen dan kawan-kawan, untuk melihat dan menentukan apakah suatu negara tersebut sejahtera atau belum sejahtera yang dilihat adalah *Human Development Index*-nya atau Ideks Pembangunan Manusiaanya. Dalam mengukur HDI atau IPM ini Amartya Sen mengukur pencapaian 3 dimensi dasar pembangunan manusia yaitu kesehatan, pendidikan, dan standar kehidupan yang layak ([www.undp.org](http://www.undp.org)). Dari 3 dimensi inilah kemudian dapat dilihat tingkat kesejahteraan rakyat dari suatu negara. Pengukuran

kesejahteraan memakai standar IPM ini juga diadopsi oleh Pemerintah Indonesia untuk mengukur tingkat kesejahteraan di Propinsi dan kabupaten di Indonesia. Menurut data BPS (2008) nilai IPM Indonesia adalah 0.71.17, sedangkan untuk Pemerintahan Propinsi yang paling tinggi adalah Propinsi DKI Jakarta sebesar 0.77.03, dan terendah Propinsi Papua sebesar 0.64.00. ([www.bps.go.id](http://www.bps.go.id))

Bagaimana komunikasi berperan dalam meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan publik di daerah melalui skema IPM ini? Jika merujuk pada pendapat Alwi Dahlan (1997) diatas, disebutkan bahwa berhasil tidaknya komunikasi diukur dari informasi yang dikirimkan oleh komunikator sama dengan yang diterima oleh komunikan dan akan mempengaruhi perilaku komunikan, dalam hal ini apakah informasi yang dikirimkan oleh komunikator yaitu Pemda sama dengan informasi yang ditangkap oleh komunikan yaitu rakyat di daerah tersebut dan akhirnya akan mengubah atau mempengaruhi perilaku rakyat.

Dalam pengukuran sejahtera versi PBB dengan IPM-nya ada tiga hal pokok yang akan diukur yaitu pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan dan pelayanan standar kehidupan yang layak, untuk standar kehidupan yang layak ini dilihat dari kemampuan tingkat daya beli masyarakat artinya rakyat harus memperoleh pekerjaan dengan tingkat pendapatan yang layak. Menurut pendapat penulis komunikasi akan sangat besar perannya dalam ketiga hal ini, pelayanan pendidikan akan bersentuhan dengan komunikasi, bagaimana pendidikan akan berhasil dengan baik jika komunikasi antara pendidik atau guru dan murid tidak berjalan dengan baik, atau bagaimana pendidikan akan ditingkatkan mutunya jika tidak ada komunikasi yang baik antara Pemda dengan berbagai sekolah yang ada di daerah tersebut. Sebagai contoh Pemda Kabupaten Jembrana sebagai salah satu contoh Pemda yang berhasil dalam peningkatan pelayanan pendidikan di Indonesia. Di Kabupaten Jembrana sejak tahun 2003 pendidikan gratis mulai dari SD, SMP dan SMA telah dilaksanakan (TIFA, 2005), bandingkan dengan kebijakan nasional yang sekolah gratis hanya sampai SMP. Dalam usaha meningkatkan pendidikan, hal pertama yang ditempuh adalah melakukan musyawarah perencanaan pembangunan daerah (Mus-

renbangda) dengan semua pemangku kepentingan pendidikan.

Dalam musyawarah tersebut tentunya komunikasi sangat berperan penting, hal yang menarik adalah bagaimana Bupati dan jajarannya dapat meyakinkan seluruh pemangku kebijakan bahwa untuk meningkatkan kualitas pendidikan di Kabupaten Jembrana memerlukan dana yang cukup besar, nah bagaimana ini dapat dipenuhi? kebijakan yang dikeluarkan oleh Bupati adalah dengan mengelompokkan kembali 22 SD yang jumlah siswanya dibawah standar. Dalam pengelompokkan ini diadakan musyawarah di SD mana akan ditempatkan siswa yang dikelompokkan, dalam proses pengelompokkan ini tentunya informasi yang baik akan sangat berguna, misalnya letak SD, jarak SD yang dikelompokkan dengan penduduk, fasilitas SD yang menjadi tempat pengelompokkan. Intinya tanpa informasi yang baik maka tidak akan mungkin ada pengelompokkan, yang ada adalah perdebatan yang tak berujung, bahkan konflik antar masyarakat. Hasil dari pengelompokkan tersebut maka Pemkab Jembrana dapat menghemat dana sekitar 33 Miliar rupiah pertahun (TIFA, 2005), anggaran inilah yang kemudian untuk mensubsidi SPP siswa yang bersekolah dari SD, SMP, dan SMA. Selain itu Pemkab Jembrana menghidupkan komunikasi dengan masyarakat setempat dimana sekolah itu berada untuk menyumbangkan kemampuannya memperbaiki gedung-gedung sekolah. Pemkab Jembrana hanya memberikan bantuan dana *block grant* untuk membeli material, sedangkan pengerjaannya dilakukan oleh masyarakat setempat, dan ternyata gayung ini bersambut, mungkin karena masyarakat berkepentingan juga dengan fasilitas gedung sekolah dimana anak-anak mereka menuntut ilmu (TIFA, 2005). Dari uraian diatas terlihat jelas bagaimana komunikasi dan informasi yang berjalan dengan baik yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana dapat meningkatkan Indeks Pembangunan Masyarakat Kabupaten Jembrana dibidang Kesehatan.

Pelayanan Kesehatan, dalam pelayanan kesehatan ini dapat dicontoh bagaimana Pemerintah Kota Blitar melakukan pelayanan kesehatan kepada masyarakatnya. Apa yang dilakukan oleh Pemkot Blitar? yang pertama dilakukan adalah komunikasi dengan masyarakatnya, memberikan

informasi yang nyata apa yang menjadi kendala dan tantangan Kota Blitar dalam melayani kesehatan warganya. Dibantu dengan Pusat Studi Kebijakan Universitas Gadjah Mada, Pemerintah Kota Blitar membuat *citizen's charter* (kesepakatan dengan rakyat) dalam kebijakan pelayanan kesehatan.

Formulasi *citizen's charter* adalah merupakan suatu dokumen kontrak pelayanan yang ditandatangani antara kedua belah yaitu penyedia pelayanan (dalam hal ini Puskesmas) dan pengguna layanan yaitu masyarakat, dimana kedua belah harus 'tunduk' pada kontrak pelayanan yang telah disepakati tersebut. Kesepakatan tersebut meliputi banyak aspek termasuk atribut, slogan di puskesmas semuanya merupakan suatu inisiatif bersama antara pihak penyedia layanan, pelanggan dan juga *stakeholders* yang lainnya. Kontrak Pelayanan tersebut terwadahi dalam Forum *Stakeholders* (Forum Pelayanan). Orientasi *citizen's charter* adalah pelanggan sebagai pusat perhatian. Setelah program *citizen's charter* (CC) ini dilakukan maka kinerja puskesmas menjadi meningkat, pada saat ini untuk layanan kesehatan di puskesmas disediakan bagan layanan masyarakat dimana masyarakat bisa mengetahui alur pelayanan kesehatan di puskesmas, kotak surat, SMS dan tilpon guna menampung keluhan, usulan dan masukan langsung dari pelanggan yaitu masyarakat.

Pelayanan peningkatan pendapat rakyat, bagaimana cara melakukan peningkatan pendapatan rakyat?, yaitu dengan membuka lebar masuknya investor untuk melakukan investasi, baik itu investasi dari dalam negeri maupun investasi dari dalam negeri, karena tidak mungkin semua penduduk di suatu daerah bekerja di sektor pemerintahan menjadi pegawai negeri. Untuk menarik investor agar mau melakukan investasi pada suatu daerah maka Pemerintah daerah harus ramah dengan investor. Kabupaten Sragen adalah salah satu daerah yang ramah dengan investor, survei dari BKPM dan KPPOD tahun 2009 memperlihatkan Kabupaten Sragen masuk dalam kategori 10 kabupaten teratas di Indonesia yang ramah investor, dari 300 Kabupaten yang di survei. (KPPOD, 2009)

Apa yang dilakukan oleh Kabupaten Sragen?, Pemerintah Kabupaten Sragen, memberi kemudahan dalam pelayanan bagi investor, hal utama

yang dilakukan adalah membangun komunikasi yang baik dan transparan dengan investor. Apa yang ditakutkan oleh investor pada masa lalu adalah perijinan yang berbelit-belit dan informasi investasi yang tidak jelas, oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen dijawab dengan meluncurkan kebijakan Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu (*One Stop Service*). Di kantor ini Dinas-Dinas yang terkait yang mengelola perijinan investasi berkantor, antara lain Dinas Perdagangan, Pariwisata dan Pasar, siap membantu masyarakat dan calon investor untuk memberikan gambaran/mapping mengenai peluang/potensi ataupun alur perijinan yang harus dilalui guna mewujudkan bisnisnya. Badan Perijinan Terpadu sebagai Badan yang dipercaya untuk mengelola kebutuhan publik di sektor perijinan memberikan standar yang jelas dan transparan mengenai prosedur dan proses yang dibutuhkan. Melalui pertimbangan sater-sater lain, Calon Investor dapat memperoleh gambaran tata ruang yang berlaku, dan melakukan survei ke lapangan serta bertemu dengan masyarakat sekitar untuk memperoleh gambaran mengenai kondisi lingkungan. Dengan informasi yang jelas, transparan dan dikomunikasikan dengan baik, maka saat ini Kabupaten Sragen telah menjadi Kabupaten yang banyak diminati investor, dengan masuknya investasi ini maka terbuka pula kesempatan rakyat untuk mendapatkan pekerjaan dan penghasilan yang layak.

Dari uraian diatas terlihat bagaimana komunikasi dan informasi sangat berperan dan menjadi pendukung utama kisah sukses berbagai daerah di era otonomi ini. Beberapa ahli pemerintahan seperti Ryaas Rasyid (2002), Afan Gafar (2007), Made Suwandi (2007), sangat percaya bahwa masa depan Indonesia ada di daerah, artinya jika semua kabupaten, kota yang ada di Indonesia dari Sabang sampai Merauke yang berjumlah sekitar 400-an, mampu melayani kebutuhan masyarakatnya dengan baik dan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, maka dapat dipastikan Negara Kesatuan Republik Indonesia akan maju dan sentosa, sesuai janji para Pendiri Republik ini yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, Bahwa Kita bersatu bersama menjadi satu Negara, dari Sabang sampai Merauke mendirikan NKRI untuk Melindungi Segenap Bangsa dan Tumpah darah Indonesia, Memajukan Kesejahteraan Umum, dan Mecerdaskan Kehidupan Bangsa Indonesia.

## Penutup

Otonomi daerah di Indonesia bukan merupakan hal yang baru, semenjak awal republik ini berdiri, para pendiri bangsa telah menggagas otonomi daerah, karena mereka percaya bahwa Indonesia yang demikian luas tidak akan mungkin diselesaikan oleh pemerintah pusat (Jakarta). Kesadaran ini terlihat pada UUD 1945 pasal 18 yang dikhususkan mengatur daerah. Seiring berjalannya waktu telah terbit 8 Undang-Undang yang mengatur pemerintah daerah, dari ke delapan UU tersebut ada yang bercorak sentralistik dan ada yang bercorak desentralistik.

Dari 8 UU yang mengenai Pemerintahan daerah tersebut, UU No 5 Tahun 1974 merupakan Undang-Undang yang paling lama pernah dijalankan yaitu sekitar 25 tahun. Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tersebut berciri sentralistik, hal ini terlihat dari isi UU tersebut dimana peran pemerintah pusat sangat kuat, daerah hanya sebagai pelaksana saja. Jaman berganti dan Rezim Orde Baru runtuh, runtuhnya Rezim Orde Baru yang berciri otoriter tersebut memunculkan tuntutan dari daerah untuk mendapatkan otonomi yang lebih nyata dan luas. Tuntutan tersebut kemudian di akomodasi oleh Pemerintah Pusat dengan meluncurkan Undang-Undang Pemerintahan yang baru, penggantian UU 5 Tahun 1974 yang berciri sentralistik.

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 merupakan jawaban kongkrit Pemerintah Pusat terhadap tuntutan dari Pemerintah Daerah, UU No 22 Tahun 1999 berciri desentralistik dimana dalam pelimpahan kewenangan dengan cara general competence bukan *ultra vires doctrine* dalam pelimpahan kewenangan cara *general competence* ini maka Pemerintah Pusat hanya mengurus lima kewenangan yaitu: Politik Luar Negeri, Keuangan, Pertahanan, Yustisi, dan Agama, diluar 5 urusan ini daerah dipersilahkan menyelenggarakan dengan baik dan bertanggung jawab.

UU No 22 Tahun 1999 setelah dievaluasi kemudian disempurnakan dengan UU No 32 Tahun 2004, dalam penyerahan kewenangan UU No. 32 Tahun 2004 tetap menggunakan cara *general competence* artinya UU No. 32 Tahun 2004 tetap mengakomodasi kehendak daerah untuk mendapatkan otonomi yang luas dan nyata. Dalam UU No. 32 tahun 2004 anatomi urusan pemerintahan dibagi dua yaitu absolute artinya dipegang oleh

Pemerintah Pusat mutlak dan tidak di desentralisasikan yaitu: Hankam, Agama, Moneter, Yustisi, dan Politik Luar Negeri, satu lagi adalah urusan bersama atau *concurrent* yang diurus oleh daerah atau di desentralisasikan. Urusan *concurrent* ini dibagi dua yaitu: urusan pelayanan dasar yaitu: pendidikan dan kesehatan, dan pelayanan pilihan untuk menambah pendapatan daerah dan masyarakat.

Dalam pemerintahan yang terdesentralisasi seperti saat ini peran komunikasi dan informasi sangat penting, bahkan menjadi pendukung utama sukses dan gagalnya otonomi daerah. Beragam daerah yang berhasil dalam menjalankan otonomi daerah, dimulai dengan pemimpin daerah dan aparat birokrasi didalamnya memulai mau melakukan komunikasi dengan masyarakat dan semua pemangku kepentingan di daerah, mau mendengarkan keluhan dan curahan hati (curhat) dari masyarakatnya, komunikasi yang dibangun bukan komunikasi seremonial dalam kepura-puraan seperti klompencapir jaman Orde baru, namun komunikasi yang dibangun berdasarkan empati untuk membangun daerah. Salah satu contoh adalah bagaimana kisah sukses Walikota Solo memindahkan pasar di pusat Kota Solo, dan ini dapat dilakukan dengan baik tanpa ada kekerasan, tanpa ada bakar-membakar, tanpa ada Satpol PP, Polisi dan Tentara, bahkan pedagang pasar tersebut mau sukarela memindahkan dagangan mereka lengkap dengan kirab dan karnaval. Apa yang dilakukan oleh Joko Widodo sang Walikota Solo hanya satu komunikasi, namun bukan sembarang komunikasi, komunikasi yang dilakukan sangat empatif dan dilakukan sebanyak 54 kali dengan pedagang pasar Solo, memang memakan waktu agak lama, namun hasilnya akan dikenang sepanjang masa dan sang Walikota terpilih kembali dengan mulus tanpa ada rekayasa.

Komunikasi mungkin barang yang mudah diucapkan, namun juga paling ditakuti oleh pemimpin yang otoriter dan tirani, namun dalam pemerintahan yang demokratis kemampuan ber komunikasi bagi para pemimpin daerah dan aparatur birokrasi pemerintah daerah merupakan hal yang mutlak diperlukan. Abraham Lincoln Presiden ke 16 Amerika yang termasyur itu berkata "Biarkan masyarakat mengetahui fakta dan negara dengan sendirinya akan aman", dan ini

sudah dibuktikan oleh para Bupati dan Walikota yang berhasil mengemban amanah rakyatnya. Kabupaten Solok, Kota Yogya, Kabupaten Bantul, Kabupaten Sragen, Kota Solo, Kabupaten Jemberana, dan masih banyak lagi, merupakan contoh kabupaten dan kota yang Pemerintah Daerahnya mampu menjalankan amanah rakyatnya dengan baik, dan itu semua dimulai dari komunikasi dan

informasi, seperti kata Aristoteles (dalam Muchlis Hamdi, 2002:3) "Bahwa warganegara akan bertindak sebagai makhluk rasional manakala mereka mempunyai pengetahuan yang cukup tentang isi, arah, dan manfaat pengaturan perilaku mereka", masyarakat demikian inilah yang disebut *well informed society*.

### Daftar Pustaka

- Buku:
- Budiman, Arief. 2002. *Teori Negara*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Dahlan, Alwi. 1997. *Pemerintahan Informasi, Komunikasi, dan Pembangunan, Pidato Pengukuhan Profesor Ilmu Komunikasi, UI, Jakarta.*
- Hamdi, Muchlis. 2002. *Bunga Rampai Pemerintahan, Yarsif Watampone, Jakarta*
- Hoessein, Bhenjamin. 1993. *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi, Disertasi Pascasarjana UI, Jakarta.*
- Kaloh, Johanis. 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Marbun, BN. 2010. *Otonomi Daerah 1945-2010, Proses dan Realita, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.*
- Nurcholis, Hanif. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta
- Rondinely, Dennis dan Chema G, Shabir, ed. 1983. *Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries*, Sage, London.
- Rondinely, Dennis dan Chema G, Shabir, ed. 1983. *Decentralization and Development, Policy Implementation in Development Countries*, Sage, London.
- Ryass Rasyid. 1997. *Makna Pemerintahan, Yarsif Watampone, Jakarta*
- Ryaas Rasyid. Afan Gafar. 2007. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta*
- Severin, Werner J and Tankard Jr, James W. 2007. *Communication Theories: Origins, Methods, and Uses in Mass Media*, Addison Wesley Longman, Inc
- Jurnal, Diklat Perkuliahan, Majalah
- Dahlan, Alwi. 1999. *Jurnal Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia, Teknologi Informasi dan Demokrasi, Remaja Rosdakarya, Bandung.*
- Suwandi, Made. 2007. *Grand Strategi Otonomi Daerah, Bahan Kuliah PPs FISIP UI*
- Suwandi, Made. 2007. *Otonomi Daerah Pasca Pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004., Bahan Kuliah PPs FISIP UI*
- Majalah Tempo. 10 Tokoh 2008, *Mereka Bekerja Dengan Hati Menggerakkan Daerah, Edisi 22-28 Desember 2008.*
- Website
- [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)
- [www.depdagri.go.id](http://www.depdagri.go.id)
- [www.kppod.org](http://www.kppod.org)
- [www.sragenkab.go.id](http://www.sragenkab.go.id)
- [www.tifafoundation.org](http://www.tifafoundation.org)
- [www.undp.org](http://www.undp.org)

### Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

