

## Pengantar

Tulisan ini hanya sebagai bahan untuk menambah ilmu pengetahuan tentang Otonomi Daerah terutama yang ada di Indonesia dengan berbagai dasar hukumnya.

Dengan dasar undang undang yang telah diberlakukan di negara ini, maka dengan berbagai permasalahan yang timbul akan terpecahkan sesuai dengan berjalannya waktu.

Akan tetapi ketika memulai pelaksanaan peraturan tersebut tentunya banyak hal yang harus dimaknai dalam menegakkan aturan itu.

Birokrasi yang dilaksanakan sehubungan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, seharusnya akan lebih tertata rapi dalam pelaksanaannya sesuai dengan kemauan Undang Undang di daerah yang akan dijalankan. Semua ini akan menganut dengan kondisi daerah masing-masing dan pelaksanaannyapun akan mengacu pada situasi daerah yang melaksanakannya.

*Tidak akan pernah ada ilmu yang cukup untuk mengatasi permasalahan yang dilakukan manusia di dunia ini, namun bagaimana cara menggunakan ilmu itu agar berlebihan untuk digunakan mengatasi masalah yang timbul.*

Akhirnya selamat belajar untuk menyongsong masa depan yang semakin kompetitif dan negara ini tergantung dari pemangku kepentingan yang punya tanggung jawab.

Isi dari tulisan ini adalah :

- Pengertian Otonomi Daerah
- Dasar Hukum Otonomi Daerah  
Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004,
- Asas Desentralisasi:
- Asas Dekonsentrasi:
- Asas Tugas Pembantuan:
- Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas pemerintahan.
- Memungkinkan melakukan inovasi.
- Meningkatkan motivasi moral, komitmen dan produktivitas.
- Perkembangan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia
- Hubungan desentralisasi dan good governance
- Permasalahan Dalam Otonomi Daerah Di Indonesia
- Kepala daerah dan DPRD
- Adanya Masyarakat

## OTONOMI DAERAH

Pengampu : Drs. Suryo Hartoko M., M.Si

### Pengertian Otonomi Daerah.

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud dengan *daerah otonom* adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat; Otonomi Daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, yang melekat pada Negara kesatuan maupun pada Negara federasi.

Di Negara kesatuan otonomi daerah lebih terbatas dari pada di Negara yang berbentuk federasi.

Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di Negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh Pemerintah Pusat seperti Hubungan luar negeri, Pengadilan, Moneter dan keuangan, Pertahanan dan keamanan.

Secara **etimologi**, istilah "otonomi" berasal dari bahasa latin, *autos* yang berarti *sendiri*, dan *nomos* yang berarti *aturan*.

Berdasarkan etimologi tersebut, otonomi dapat diartikan sebagai mengatur atau memerintah sendiri.

Jadi, *pengertian otonomi daerah* adalah pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Sebelum diberlakukannya otonomi daerah, seluruh pemerintahan daerah di Indonesia begitu saja menerima program dari pemerintah pusat sehingga ada keseragaman program di setiap daerah.

Akan tetapi, setelah adanya otonomi daerah, daerah memiliki kewenangan untuk mengatur daerahnya sendiri.

Pembentukan Daerah adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 huruf (h) UU NOMOR 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah).

Otonomi daerah adalah merupakan kebebasan untuk mengambil keputusan sendiri, baik keputusan politik maupun kepentingan administrasi, dengan tetap menghormati keputusan/peraturan undang-undang (Lemieux, 1986) .

Otonomi daerah adalah sebagai bentuk pendidikan politik bagi masyarakat dan sebagai jalan untuk membina tanggung jawab daerah dalam melaksanakan tugasnya (Conyers, 1991).

### **Dasar Hukum Otonomi Daerah**

Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Amandemen Kedua tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintahan daerah. UUD 1945 pasca-amandemen itu mencantumkan permasalahan pemerintahan daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, "Pemerintahan daerah provinsi, daerah

kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.” Dan ayat (6) pasal yang sama menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Secara khusus, pemerintahan daerah diatur dalam Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, Ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, maka aturan baru pun dibentuk untuk menggantikannya.

Pada 15 Oktober 2004, Presiden Megawati Soekarnoputri mengesahkan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. (UU Nomor 32 Tahun 2004) memberikan definisi otonomi daerah sebagai berikut.

“Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

UU Nomor 32 Tahun 2004 juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut.

“Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam sistem otonomi daerah, dikenal istilah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

*Desentralisasi* adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus

urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, Sedangkan *dekonsentrasi* adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu

Sementara itu, tugas pembantuan merupakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Sebagai konsekuensi pemberlakuan sistem otonomi daerah, dibentuk pula perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU Nomor 25 Tahun 1999) yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU Nomor 33 Tahun 2004)

Selain itu, amanat UUD 1945 yang menyebutkan bahwa,

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis” dan direalisasikan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PP Nomor 6 Tahun 2005)

Beberapa aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah
2. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
4. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
5. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan

Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

6. Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
7. Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Otonomi Daerah di Indonesia

Terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan dalam UUD 1945 berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu:

1. Nilai Unitaris, yang diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara ("Eenheidstaat"), yang berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan; dan
2. Nilai dasar Desentralisasi Teritorial, dari isi dan jiwa pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 beserta penjelasannya sebagaimana tersebut di atas maka jelaslah bahwa Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan

Dikaitkan dengan dua nilai dasar tersebut di atas, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia berpusat pada pembentukan daerah-daerah otonom dan penyerahan/pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian sebagian kekuasaan dan kewenangan tersebut.

Adapun titik berat pelaksanaan otonomi daerah adalah pada Daerah Kota/Kabupaten dengan beberapa dasar pertimbangan

1. Dimensi Politik, Kota/Kabupaten dipandang kurang mempunyai fanatisme kedaerahan sehingga risiko gerakan separatisme dan peluang berkembangnya aspirasi federalis relatif minim
2. Dimensi Administratif, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat relatif dapat lebih efektif

3. Kota/Kabupaten adalah daerah "ujung tombak" pelaksanaan pembangunan sehingga Dati II-lah yang lebih tahu kebutuhan dan potensi rakyat di daerahnya.

Atas dasar itulah, prinsip otonomi yang dianut adalah

1. Nyata, otonomi secara nyata diperlukan sesuai dengan situasi dan kondisi obyektif di daerah
2. Bertanggung jawab, pemberian otonomi diselaraskan/diupayakan untuk memperlancar pembangunan di seluruh pelosok tanah air; dan Dinamis, pelaksanaan otonomi selalu menjadi sarana dan dorongan untuk lebih baik dan maju .

Prinsip-Prinsip Pelaksanaan Otonomi Daerah .

Berdasar pada UU No.22/1999 prinsip-prinsip pelaksanaan Otonomi Daerah adalah sebagai berikut

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek-aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah
2. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab
3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah, sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan Otonomi Terbatas
4. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan Konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah
5. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan daerah tidak ada lagi wilayah administrasi
6. Kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain seperti Badan Otorita, Kawasan Pelabuhan, Kawasan Pertambangan,

Kawasan Kehutanan, Kawasan Perkotaan Baru, Kawasan Wisata dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan Daerah Otonom.

7. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
8. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah
9. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

**Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pengertian otonomi daerah** adalah wewenang daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah

Kebijakan desentralisasi yang diwujudkan dalam pembentukan daerah otonom dan penyelenggaraan otonomi daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Menurut **Undang-Undang No. 32 Tahun 2004**, prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan asas-asas sebagai berikut :

- **Asas Desentralisasi:**

Penyerahan wewenang oleh pemerintahan pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- **Asas Dekonsentrasi:**

Pelimpahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan/atau kepala instansi vertikal di wilayah tertentu untuk mengurus urusan pemerintahan.

- **Asas Tugas Pembantuan:**

Penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa dan dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan desa serta dari pemerintah kabupaten/kota ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu disertai pendanaan dan dalam hal tertentu disertai sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk memberdayakan daerah dalam bentuk meningkatkan pelayanan, perlindungan, kesejahteraan, prakarsa, kreativitas, dan peran serta masyarakat, menumbuhkembangkan demokrasi, pemerataan dan keadilan serta persatuan, kesatuan, dan

kerukunan nasional dengan mengingat asal-usul suatu daerah, kemajemukan dan karakteristik, serta potensi daerah yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan rakyat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketika suatu bangsa memproklamasikan berdirinya suatu Negara, langkah yang dilakukan kemudian adalah membentuk pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan sehari-hari. Pemerintah yang dibentuk ini merupakan personifikasi dari Negara, yang agar dalam melaksanakan tugas-tugasnya tidak disalahgunakan disusunlah rambu-rambu dalam bentuk undang-undang dasar Negara. Undang-undang ini mengatur bentuk Negara, system pemerintahan Negara, kelembagaan Negara, hubungan Negara dengan warga masyarakat/penduduk dan sebagainya.

Bagi Indonesia, bentuk Negara yang telah disepakati adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan dalam rangka pembagian kekuasaan Negara ( secara vertical ) dibentuk daerah-daerah yang bersifat otonom dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang diatur dalam undang-undang. Dengan demikian terdapat Pemerintah Pusat disatu sisi, dan Pemerintah Daerah disisi lain yang hubungan keduanya dibingkai dalam system Negara kesatuan. Pemerintah Pusat menyelenggarakan pemerintahan nasional, dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan Pemerintahan Daerah. Dalam hubungan inilah pemerintah perlu melaksanakan pembagian kekuasaan kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan istilah desentralisasi, yang bentuk dan kadarnya tampak dari ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang yang mengaturnya.

Secara teoritik, kemampuan Pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan asas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahannya secara hirarkis. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat

bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu, desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah administrasi Negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan/swasta.

Ada beberapa alasan mengapa pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada pemerintah daerah.

Alasan-alasan ini didasarkan pada kondisi ideal yang diinginkan sekaligus memberikan landasan filosofis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai system pemerintahan yang dianut Negara.

Mengenai alasan-alasan ini Joseph Riwu Kaho menyatakan sebagai berikut :

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik keikutsertaan dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah ( desentralisasi ) adalah semata-mata untuk mencapai pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.

4. Dari sudut cultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya dapat ditumpukan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerinthan Daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Berbagai alasan ini mendorong para politisi dan ahli pemerintahan untuk terus berupaya mencari bentuk yang pas dari desentralisasi dan otonomi daerah untuk dituangkan kedalam Undang-undang. Meskipun demikian, para politisi dan pakar tersebut sepakat bahwa penerapan desentralisasi, apapun bentuknya, tetap memiliki keuntungan-keuntungan tertentu. Sedangkan evaluasi ditinjau dari segi-segi kelemahan yang mungkin timbul dari pelaksanaannya. Beberapa keuntungan atau manfaat dari kebijakan desentralisasi antara lain adalah : efisiensi, partisipasi dan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Para pakar-pakar menyimpulkan bahwa melalui desentralisasi tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan akan dapat memperoleh manfaat sebagai berikut :

1. Efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas pemerintahan.

- a. Efisiensi

Melalui pendelegasian kewenangan dan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan, Pemerintah tidak mesti selalu terlibat langsung sebagaimana didalam tugas-tugas yang terlalu sentralistik. Penghematan pembiayaan akan dapat dilakukan bilamana pemerintah pusat tidak mesti selalu melaksanakan tugas di daerah. Akan tetapi, efisiensi pelaksanaan tugas pemerintahan ini pun hanya dapat tercapai apabila telah diperoleh konsep-konsep strategis, baik dipusat maupun didaerah terutama yang menyangkut hal-hal yang tidak terlalu dominan dalam pemerintahan dan pembangunan.

## b. Efektivitas

Dengan desentralisasi, ujung tombak pemerintahan yaitu aparat-aparat di daerah akan lebih cepat mengetahui situasi dan masalah serta mencari jawaban bagi pemecahannya. Hal ini tentu harus dibarengi dengan penerapan manajemen partisipasi, yaitu selalu melibatkan aparat tersebut dalam pemecahan masalah.

### 2. Memungkinkan melakukan inovasi.

Dengan diberikannya kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri, secara tidak langsung akan mendorong mereka untuk menggali potensi-potensi baru yang dapat mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan dan pembangunan sehari-hari terutama dari sisi ekonomis serta penciptaan metode pelayanan yang dapat memuaskan masyarakat sebagai pembayar pajak atas jasa pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah.

### 3. Meningkatkan motivasi moral, komitmen dan produktivitas.

Melalui desentralisasi, aparat pemerintah daerah diharapkan akan meningkatkan kesadaran moral untuk memelihara kepercayaan yang diberikan oleh pemerintah pusat, kemudian akan timbul suatu komitmen dalam diri mereka bagaimana melaksanakan urusan-urusan yang telah dipercayakan kepada mereka, serta bagaimana menunjukkan hasil-hasil pelaksanaan urusan melalui tingkat produktivitas yang mereka miliki.

Dalam batasan teoritik itu, dalam pembagian kekuasaan Negara ini, pemerintah harus menetapkan pilihan kebijakan terhadap bentuk desentralisasi yang akan digunakan dalam pelaksanaan otonomi daerah, untuk dapat dituangkan didalam undang-undang.

Dengan demikian, pilihan kebijakan sangat tergantung dari konfigurasi politik saat undang-undang disusun, dan kepentingan politik yang

menyertainya. Hal ini memungkinkan terjadinya perubahan terhadap substansi undang-undang tentang pemerintah daerah.

## **Perkembangan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia**

### **Pengertian Desentralisasi**

Desentralisasi menurut PASAL 1 ayat (7) UU Nomor 32 Tahun 2004, diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Hoogerwerf (1978), Desentralisasi adalah pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan sendiri mengambil keputusan pengaturan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari hal itu.

Soejito (1990) menjelaskan bahwa desentralisasi sebagai suatu sistem dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi dimana sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Peraturan perundang-undangan pertama kali yang mengatur tentang pemerintahan daerah pasca proklamasi kemerdekaan adalah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945. Ditetapkannya undang-undang ini merupakan resultante dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa pemerintahab kolonialisme, undang-undang ini menekankan pada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Didalam undang-undangan ini ditetapkan 3 jenis otonom, yaitu Karasidenan, Kabupaten dan Kota. Pada periode berlakunya undang-undang ini, otonomi daerah diberikan kepada daerah bersamaan pada saat pembentukan daerah melalui undang-undang berupa

kewenangan pangkal dan sangat terbatas. Sehingga dalam waktu kurun waktu tiga tahun belum ada peraturan pemerintah yang mengatur mengenai penyerahan urusan ( desentralisasi ) kepada daerah. Undang-undang ini berumur kurang lebih 3 tahun karena diganti dengan undang-undang Nomor 22 Tahun 1948.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 berfokus pada pengaturan tentang susunan pemerintahan Daerah yang demokratis. Didalam undang-undang ini ditetapkan 2 jenis otonom daerah, yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom istimewa serta 3 tingkatan daerah otonom yaitu, provinsi, kabupaten dan desa. Mengacu pada ketentuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah telah mendapat perhatian pemerintah. Pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan undang-undang tentang pembentukan daerah, telah dirinci lebih lanjut pengaturannya melalui peraturan pemerintah tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan tertentu kepada daerah.

Sebanyak 33 peraturan pemerintah tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan yang diterbitkan dalam periode ini meliputi 7 bidang urusan, baik kepada Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Undang-undang pembentukan Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, memberlakukan secara mutadis ketentuan-ketentuan yang menyangkut penyerahan urusan tersebut kepada Daerah tingkat I dan Daerah tingkat II yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, sebagai pengaturan tunggal pertama yang berlaku seragam untuk seluruh Indonesia menitik beratkan pengaturan pada aspek otonomi yang seluas-luasnya. Pelaksanaan otonomi daerah semakin mendapat perhatian pemerintah sebagai konsekuensi logis dari ketentuan pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, dimana pemerintah diwajibkan melaksanakan politik desentralisasi disamping dekonsentrasi. Berkenaan dengan itu, pada masa berlakunya

undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 terdapat kurang lebih 10 peraturan pemerintah tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan yang diterbitkan sebelumnya. Berbeda dengan peraturan pemerintah yang mengatur penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah Tingkat I berlaku untuk seluruh Indonesia.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, menganut system otonomi yang seluas-luasnya seperti undang-undang yang digantikannya. Undang-undang ini dinyatakan tidak berlaku berdasarkan undang-undang Nomor 6 Tahun 1969, dengan ketentuan bahwa pernyataan tidak berlakunya Undang-undang ini pada saat ditetapkannya Undang-undang yang menggantikannya. Dengan adanya pernyataan undang-undang Nomor 6 Tahun 1969. Berbagai ketentuan yang ditetapkan dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tidak dapat dilaksanakan. Prinsip otonomi yang dianut adalah otonomi yang seluas-luasnya. Tetapi justru pada periode berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 ini tidak ada peraturan pemerintah yang diterbitkan dalam rangka penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di daerah, diundangkan sebagai pengganti Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965. Penggantian ini berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XXI/MPRS/1966, yang menyatakan bahwa pemerintah dan DPR gotong royong ditugaskan untuk meninjau kembali UU No.18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Realisasi ketetapan MPRS baru bias diwujudkan Sembilan 9 tahun kemudian dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Undang-undang ini mengatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas pusat di daerah. Kekeliruan yang lebih mengutamakan desentralisasi pernah diperbaiki, dengan memberikan pengakuan terhadap pentingnya asas dokonsentrasi. Undang-undang ini berumur paling panjang yaitu 25 tahun dan kemudian digantikan dengan undang-

undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999.

Kehadiran Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak terlepas dari perkembangan situasi yang terjadi pada masa itu, ketika Pak Harto lengser dan semua pihak berkehendak untuk melakukan reformasi disemua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan kehendak reformasi itu, sidang istimewa MPR Tahun 1998 yang lalu menetapkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Didalam ketetapan MPR itu juga ditegaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah tersebut kemudian diatur dalam Undang-undang, yang kemudian menjadi Landasan hukum diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah dan undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah

### **Hubungan desentralisasi dan good governance**

Desentralisasi atau pendesentralisasian *governance* merujuk pada suatu upaya restrukturisasi atau reorganisasi dari kewenangan yang yang menciptakan tanggung jawab bersama diantara lembaga-lembaga di dalam *governance* baik di tingkat pusat, regional maupun lokal sesuai dengan prinsip saling menunjang yang diharapkan pada akhirnya adalah suatu kualitas dan efektifitas keseluruhan dari sistem *governance* tersebut termasuk peningkatan kewenangan dan kemampuan dari *governance* di tingkat lokal (UNDP, 1997).

Desentralisasi bukan sekedar memindahkan sistem politik dan ekonomi yang lama dari pusat ke daerah, tetapi pemindahan tersebut harus pula disertai oleh perubahan kultural menuju arah yang lebih demokratis dan beradab. Melalui desentralisasi diharapkan akan meningkatkan peluang

masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan kebijakan yang terkait dengan masalah sosial, politik, ekonomi. Hal ini sangatlah dimungkinkan karena karena lokus pengambilan keputusan menjadi lebih dekat dengan masyarakat.

Melalui proses ini maka desentralisasi diharapkan akan mampu meningkatkan penegakan hukum; meningkatkan efisiensi dan efektifitas pemerintah dan sekaligus meningkatkan daya tanggap, transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah. Beberapa pengalaman empirik memang telah membuktikan bahwa desentralisasi tidak selalu berbanding lurus dengan terwujudnya *good governance*.

Keberhasilan beberapa pemerintah daerah dalam membangun kinerja pelayanan publiknya hingga saat ini masih bisa dihitung dengan jari. Namun demikian pilihan untuk kembali ke arah sentralisasi tentunya bukanlah pilihan yang bijaksana dan hanya akan bersifat kontraproduktif belaka. Pilihan pada desentralisasi sesungguhnya haruslah disikapi dengan penuh optimisme dan menjadikannya sebagai sebuah tantangan. Caranya adalah melalui kampanye yang terus menerus akan pentingnya implementasi *good governance* di level pemerintahan daerah.

Tentu saja perwujudan desentralisasi yang nyata dan bertanggung jawab serta keberhasilan *good governance* di daerah bukanlah suatu hal yang instan semudah membalikan telapak tangan. Diperlukan komitmen yang kuat, proses pembelajaran yang terus menerus serta kesabaran kolektif dari segenap pemangku kepentingan baik di pusat maupun di daerah

### **Permasalahan Dalam Otonomi Daerah Di Indonesia**

Sejak diberlakukannya paket UU mengenai Otonomi Daerah, banyak orang sering membicarakan aspek positifnya. Memang tidak disangkal lagi, bahwa otonomi daerah membawa perubahan positif di daerah dalam hal kewenangan daerah untuk mengatur diri sendiri. Kewenangan ini menjadi sebuah impian karena sistem pemerintahan yang

sentralistik cenderung menempatkan daerah sebagai pelaku pembangunan yang tidak begitu penting atau pinggiran. Pada masa lalu, pengerukan potensi daerah ke pusat terus dilakukan dengan dalih pemerataan pembangunan. Alih-alih mendapatkan manfaat dari pembangunan, daerah justru mengalami proses pemiskinan yang luar biasa. Dengan kewenangan tersebut tampaknya banyak daerah yang optimis bakal bisa mengubah keadaan yang tidak menguntungkan tersebut.

Akan tetapi apakah di tengah-tengah optimisme itu tidak terbersit kekhawatiran bahwa otonomi daerah juga akan menimbulkan beberapa persoalan yang, jika tidak segera dicari pemecahannya, akan menyulitkan upaya daerah untuk memajukan rakyatnya ? Jika jawabannya tidak, tentu akan sangat naif. Mengapa?

Karena, tanpa disadari, beberapa dampak yang tidak menguntungkan bagi pelaksanaan otonomi daerah telah terjadi. Ada beberapa permasalahan yang dikhawatirkan bila dibiarkan berkepanjangan akan berdampak sangat buruk pada susunan ketatanegaraan Indonesia.

Masalah-masalah tersebut antara lain :

1. Adanya eksploitasi Pendapatan Daerah
2. Pemahaman terhadap konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang belum mantap
3. Penyediaan aturan pelaksanaan otonomi daerah yang belum memadai
4. Kondisi SDM aparatur pemerintahan yang belum menunjang sepenuhnya pelaksanaan otonomi daerah
5. Korupsi di Daerah
7. Adanya potensi munculnya konflik antar daerah

Permasalahan tersebut dibahas lebih lanjut sebagai berikut :

1. Adanya eksploitasi Pendapatan Daerah

Salah satu konsekuensi otonomi adalah kewenangan daerah yang lebih besar dalam pengelolaan keuangannya, mulai dari proses pengumpulan pendapatan sampai pada alokasi pemanfaatan pendapatan daerah tersebut. Dalam kewenangan semacam ini sebenarnya sudah muncul *inherent risk*, risiko bawaan, bahwa daerah akan melakukan upaya maksimalisasi, bukan optimalisasi, perolehan pendapatan daerah. Upaya ini didorong oleh kenyataan bahwa daerah harus mempunyai dana yang cukup untuk melakukan kegiatan, baik itu rutin maupun pembangunan. Daerah harus membayar seluruh gaji seluruh pegawai daerah, pegawai pusat yang statusnya dialihkan menjadi pegawai daerah, dan anggota legislatif daerah. Di samping itu daerah juga dituntut untuk tetap menyelenggarakan jasa-jasa publik dan kegiatan pembangunan yang membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

Dengan skenario semacam ini, banyak daerah akan terjebak dalam pola tradisional dalam pemerolehan pendapatan daerah, yaitu mengintensifkan pemungutan pajak dan retribusi. Bagi pemerintah daerah pola ini tentu akan sangat gampang diterapkan karena kekuatan koersif yang dimiliki oleh institusi pemerintahan; sebuah kekuatan yang tidak *applicable* dalam negara demokratis modern. Pola peninggalan kolonial ini menjadi sebuah pilihan utama karena ketidakmampuan pemerintah dalam mengembangkan sifat wirausaha (*enterpreneurship*).

Apakah upaya intensifikasi pajak dan retribusi di daerah itu salah? Tentu tidak. Akan tetapi yang jadi persoalan sekarang adalah bahwa banyak pemerintah daerah yang terlalu intensif memungut pajak dan retribusi dari rakyatnya. Pemerintah daerah telah kebablasan dalam meminta sumbangan dari rakyat. Buktinya adalah jika menghitung berapa item pajak dan retribusi yang harus dibayar selaku warga daerah. Jika diteliti, jumlahnya akan mencapai ratusan item.

Bila dikaji secara matang, instensifikasi perolehan pendapatan yang cenderung eksploitatif semacam itu justru akan banyak mendatangkan

persoalan baru dalam jangka panjang, dari pada manfaat ekonomis jangka pendek, bagi daerah. Persoalan pertama adalah beratnya beban yang harus ditanggung warga masyarakat. Meskipun satu item pajak atau retribusi yang dipungut dari rakyat hanya berkisar seratus rupiah, akan tetapi jika dihitung secara agregat jumlah uang yang harus dikeluarkan rakyat perbulan tidaklah kecil, terutama jika pembayar pajak atau retribusi adalah orang yang tidak mempunyai penghasilan memadai. Persoalan kedua terletak pada adanya kontradiksi dengan upaya pemerintah daerah dalam menggerakkan perekonomian di daerah. Bukankah secara empiris tidak terbantahkan lagi bahwa banyaknya pungutan hanya akan menambah biaya ekonomi yang ujung-ujungnya hanya akan merugikan perkembangan ekonomi daerah setempat. Kalau pemerintah daerah ingin menarik minat investor sebanyak-banyaknya, mengapa pada saat yang sama justru mengurangi minat investor untuk berinvestasi ?

## 2. Pemahaman terhadap konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang belum mantap

Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintah nasional dan pemerintah lokal. Tujuan otonomi daerah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga pemerintah pusat berkesempatan mempelajari, memahami dan merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pemerintah hanya berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis.

Desentralisasi diperlukan dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai wahana pendidikan politik di daerah. Untuk memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah. Untuk memberikan peluang kepada masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan

pemerintahan. Sebagai sarana bagi percepatan pembangunan di daerah. Untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Oleh karena itu pemahaman terhadap konsep desentralisasi dan otonomi haruslah mantap.

Elemen utama dari desentralisasi adalah:

- 1) Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur wewenang serta tanggung jawab politik dan administratif pemerintah pusat, provinsi, kota, dan kabupaten dalam struktur yang terdesentralisasi.
- 2) Undang-undang No. 25 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dasar hukum bagi desentralisasi fiskal dengan menetapkan aturan baru tentang pembagian sumber-sumber pendapatan dan transfer antarpemerintah.

Undang-undang di atas mencakup semua aspek utama dalam desentralisasi fiskal dan administrasi. Berdasarkan kedua undang-undang ini, sejumlah besar fungsi-fungsi pemerintahan dialihkan dari pusat ke daerah sejak awal 2001 – dalam banyak hal melewati provinsi. Berdasarkan undang-undang ini, semua fungsi pelayanan publik kecuali pertahanan, urusan luar negeri, kebijakan moneter dan fiskal, urusan perdagangan dan hukum, telah dialihkan ke daerah otonom.

Kota dan kabupaten memikul tanggung jawab di hampir semua bidang pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, dan prasarana; dengan provinsi bertindak sebagai koordinator. Jika ada tugas-tugas lain yang tidak disebut dalam undang-undang, hal itu berada dalam tanggung jawab pemerintah daerah.

Pergeseran konstitusional ini diiringi oleh pengalihan ribuan kantor wilayah (perangkat pusat) dengan sekitar dua juta karyawan, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung mulai tahun 2005. Lebih penting lagi, Dana Alokasi Umum atau DAU yang berupa block grant menjadi mekanisme utama dalam transfer fiskal ke pemerintah daerah, menandai berakhirnya pengendalian pusat terhadap anggaran dan pengambilan keputusan keuangan daerah. DAU ditentukan berdasarkan suatu formula yang ditujukan untuk pemeratakan kapasitas fiskal pemerintah daerah guna memenuhi kebutuhan pengeluarannya. Pemerintah Pusat juga akan berbagi penerimaan dari sumber daya alam — gas dari daratan (onshore), minyak dari daratan, kehutanan dan perikanan, dan sumber-sumber lain dengan pemerintah daerah otonom.

Kedua undang-undang baru ini serta perubahan-perubahan yang menyertainya mencerminkan realitas politik bahwa warga negara Indonesia kebanyakan menghendaki peran yang lebih besar dalam mengelola urusan sendiri. Meskipun demikian, tata pemerintahan lokal yang baik pada saat ini belum dapat dilaksanakan di Indonesia, meskipun sistem desentralisasi telah dilaksanakan. Periode yang tengah dialami oleh Indonesia pasca dikeluarkannya UU No. 22/ 1999 yaitu periode transisi atau masa peralihan sistem. Artinya, secara formal sistem telah berubah dari sentralistik menjadi desentralisasi. Tetapi, mentalitas dari aparat pemerintah baik pusat maupun daerah masih belum mengalami perubahan yang mendasar. Hal ini terjadi karena perubahan sistem tidak dibarengi penguatan kualitas sumber daya manusia yang menunjang sistem pemerintahan yang baru. Pelayanan publik yang diharapkan, yaitu birokrasi yang sepenuhnya mendedikasikan diri untuk memenuhi kebutuhan rakyat “sebagai pengguna jasa” adalah pelayanan publik yang ideal. Untuk merealisasikan bentuk pelayanan publik yang sesuai dengan asas desentralisasi diperlukan perubahan paradigma secara radikal dari aparat birokrasi sebagai unsur utama dalam pencapaian tata pemerintahan lokal.

3. Penyediaan aturan pelaksanaan otonomi daerah yang belum memadai Bermula dari Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dilanjutkan dengan 7 Mei 1999, lahir UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya UU No. 25/1999 yang mengatur hubungan keuangan pusat dan daerah, menggantikan UU No. 5/1974 yang sentralistik.

Kedua undang-undang ini mengatur wewenang otonomi yang diberikan luas kepada pemerintah tingkat kabupaten dan kota. Bupati dan walikota pun dinyatakan bukan lagi sebagai aparat pemerintah yang hierarkis di bawah gubernur. Jabatan tertinggi di kabupaten dan kota itu merupakan satu-satunya kepala daerah di tingkat lokal, tanpa bergantung pada gubernur.

Setiap bupati dan walikota memiliki kewenangan penuh untuk mengelola daerah kekuasaannya. Keleluasaan atas kekuasaan yang diberikan kepada bupati/walikota dibarengi dengan mekanisme kontrol (*checks and balances*) yang memadai antara eksekutif dan legislatif.

Parlemen di daerah tumbuh menjadi sebuah kekuatan politik riil yang baru. Lembaga legislatif ini secara merdeka dapat melakukan sendiri pemilihan gubernur dan bupati/walikota tanpa intervensi kepentingan dan pengaruh politik pemerintah pusat. Kebijakan di daerah juga dapat ditentukan sendiri di tingkat daerah atas kesepakatan pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Undang-undang yang baru juga mengatur bahwa setiap peraturan daerah dapat langsung dinyatakan berlaku setelah disepakati sejauh tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini kontras berbeda

dengan ketentuan sebelumnya yang mensyaratkan adanya persetujuan dari penguasa pemerintahan yang lebih tinggi bagi setiap perda yang akan diberlakukan.

UU No 22/1999 dan UU No 25/1999 juga memberikan kerangka yang cukup ideal bagi terwujudnya keadaan politik lokal yang dinamis dan demokratis di setiap daerah. Namun, praktik-praktik politik yang menyusul setelah itu masih belum sepenuhnya memperlihatkan adanya otonomi yang demokratis. Setidaknya terdapat dua penyebab utama mengapa hal ini bisa terjadi.

*Pertama*, pemerintah pusat rupanya tak kunjung serius memberikan hak otonomi kepada pemerintahan di daerah. Ketidakseriusannya dapat dilihat dari pembiaran pemerintah pusat terhadap berbagai peraturan perundang-undangan lama yang tidak lagi sesuai dengan UU otonomi yang baru. Padahal, ada ratusan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan berbagai peraturan lainnya yang harus disesuaikan dengan kerangka otonomi daerah yang baru. Ketiadaan aturan pelaksanaan baru yang mendukung otonomi daerah yang demokratis menjadikan kedua UU menyangkut otonomi daerah itu mandul dan tak efektif. Sementara di tingkat daerah, ketiadaannya telah melahirkan kebingungan.

*Kedua*, desentralisasi telah menggelembungkan semangat yang tak terkendali di kalangan sebagian elit di daerah sehingga memunculkan sentimen kedaerahan yang amat kuat. Istilah “putra daerah” mengemuka di mana-mana mewakili sentimen kedaerahan yang terwujud melalui semacam keharusan bahwa kursi puncak pemerintahan di daerah haruslah diduduki oleh tokoh-tokoh asli dari daerah bersangkutan. Hal ini tentu saja bukan sesuatu yang diinginkan apalagi menjadi tujuan pelaksanaan otonomi daerah. Bagaimanapun, fenomena “putra daerah” itu begitu meruak di berbagai daerah.

Hubungan pusat dan daerah juga masih menyimpan ancaman sekaligus harapan. Menjadi sebuah ancaman karena berbagai tuntutan yang

mengarah kepada disintegrasi bangsa semakin besar. Bermula dari kemerdekaan Timor Timur (atau Timor Leste) pada tanggal 30 Agustus 1999 melalui referendum. Berbagai gelombang tuntutan disintegrasi juga terjadi di beberapa daerah seperti di Aceh, Papua, Riau dan Kalimantan. Meskipun ada sejumlah kalangan yang menganggap bahwa kemerdekaan Timor Timur sudah seharusnya diberikan karena perbedaan sejarah dengan bangsa Indonesia dan merupakan aneksasi rezim Orde Baru, tetapi efek domino yang timbulkannya masih sangat dirasakan, bahkan dalam MoU Helsinki yang menghasilkan UU Pemerintahan Aceh. Gejala terus berlanjut hingga Aceh dan Papua akhirnya diberi otonomi khusus.

Menjadi harapan, karena Amandemen kedua konstitusi, telah mengubah wajah Pemerintahan Daerah menjadi lebih demokratis dan lebih bertanggung jawab. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 (redaksi baru), Perubahan Kedua, berbunyi, "*Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*". Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tidak dapat dibaca secara terpisah dengan Pasal 18 ayat (1) dan (5) UUD 1945 .

Dalam pemahaman ini, M. Laica Marzuki mengatakan, bentuk negara (*de staatsvorm*) RI secara utuh harus dibaca -dan dipahami- dalam makna: Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, yang disusun berdasarkan *desentralisatie*, dijalankan atas dasar otonomi yang seluas-luasnya, menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 (redaksi baru) *juncto* Pasal 18 ayat (1) dan (5) UUD 1945 .

Lima tahun berlangsung, UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 dipandang perlu direvisi, hingga lahirlah UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan menggantikan UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 .

Pasal 1 angka 7 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan

oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut adalah Pemerintah Pusat, dalam hal ini Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan negara RI, menurut UUD 1945 (Pasal 1 angka 1 UU Nomor 32 Tahun 2004).

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom bermakna peralihan kewenangan secara delegasi, lazim disebut *delegation of authority*.

Tatkala terjadi penyerahan wewenang secara delegasi, pemberi delegasi kehilangan kewenangan itu, semua beralih kepada penerima delegasi. Dalam hal pelimpahan wewenang secara mandat, pemberi mandat atau mandator tidak kehilangan kewenangan dimaksud. Mandataris bertindak untuk dan atas nama mandator.

Dengan demikian, dalam hal penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom secara delegasi, untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan memberikan konsekuensi bahwasanya pemerintah pusat kehilangan kewenangan dimaksud. Semua beralih kepada daerah otonom, artinya menjadi tanggungjawab pemerintahan daerah, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintah pusat. Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan, bahwasanya urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi a). politik luar negeri; b). pertahanan; c). keamanan; d). yustisi; e). moneter dan fiskal; f). agama.

Pusat tidak boleh mengurangi, apalagi menegasikan kewenangan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah otonom. Namun demikian, daerah otonom-daerah otonom tidak boleh melepaskan diri dari Negara Kesatuan RI. Betapa pun luasnya cakupan otonomi, desentralisasi

yang mengemban pemerintahan daerah tidaklah boleh meretak-retakkan bingkai Negara Kesatuan RI.

Secara formal normatif, arah desentralisasi sudah cukup baik. Namun, dalam tataran empiris komitmen pemerintah pusat tidak konsisten. Praktek-praktek monopoli dan penguasaan urusan-urusan strategis yang menyangkut pemanfaatan sumber daya alam termasuk perizinan di daerah, dikuasai pusat.

Intervensi pusat pada daerah begitu besar. Penyerahan urusan/wewenangan yang semestinya dilakukan dengan penyerahan sumber keuangan tidak dilakukan. Pusat melakukan penganggaran pembangunan daerah tanpa melibatkan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pembiayaan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah lebih dominan berasal dari APBN, yang semestinya diserahkan sebagai dana perimbangan untuk APBD.

UU No. 32 Tahun 2004 ini sempat mengalami perubahan berdasarkan UU No. 8 tahun 2005 dan UU No. 12 tahun 2008.

Tahun 2007, kemudian dikeluarkan PP No. 38 tahun 2007 tentang pembagian urusan. Walau telah dibagi-bagi kewenangan pusat dan daerah, namun PP ini dipandang telah menegasikan kewenangan daerah. Revisi lebih komprehensif kemudian diwacanakan kembali pada UU No. 32/2004 untuk lebih menterjemahkan lebih kongkrit kewenangan pusat dan daerah.

4. Kondisi SDM aparatur pemerintahan yang belum menunjang sepenuhnya pelaksanaan otonomi daerah

Sejak diberlakukannya otonomi daerah. Sebagian pemerintah daerah bisa melaksanakan amanat konstitusi meningkatkan taraf hidup rakyat, menyejahterakan rakyat, dan mencerdaskan rakyat. Berdasarkan data yang ada 20 % pemerintah daerah mampu menyelenggarakan

otonomi daerah dan berbuah kesejahteraan rakyat di daerah. Namun masih 80 % pemerintah daerah dinilai belum berhasil menjalankan visi, misi dan program desentralisasi.

Penyelenggaraan otonomi daerah yang sehat dapat di wujudkan pertamanya dan terutama di tentukan oleh kapasitas yang dimiliki manusia sebagai pelaksananya. Penyelenggaraan otonomi daerah hanya dapat berjalan dengan sebaik-baiknya apabila manusia pelaksananya baik, dalam arti mentalitas maupun kapasitasnya.

Pentingnya posisi manusia pelaksana ini karena manusia merupakan unsur dinamis dalam organisasi yang bertindak/berfungsi sebagai subjek penggerak roda organisasi pemerintahan. Oleh sebab itu kualitas mentalitas dan kapasitas manusia yang kurang memadai dengan sendirinya melahirkan impikasi yang kurang menguntungkan bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Manusia sebagai pelaksana pemerintah daerah dapat dikelompokkan menjadi:

1. Pemerintah daerah yang terdiri dari kepala daerah dan dewan perwakilan daerah (DPRD).
2. Alat-alat perlengkapan daerah yakni aparatur daerah dan pegawai daerah
3. Rakyat daerah yakni sebagai komponen environmental (lingkungan) yang merupakan sumber energi terpenting bagi daerah sebagai organisasi yang bersifat terbuka.

#### Kepala daerah dan DPRD

Dalam negara kesatuan republik indonesia tugas kepala daerah di samping sebagai kepala daerah juga merupakan alat pemerintah pusat yang menjalani tugas yang sangat berat. Oleh sebab itu kualifikasi yang di tuntut seorang kepala daerah seharusnya juga memadai dalam pengertian harus sebanding dengan beban tugas dan beban tugas yang ada di pundaknya.

Dalam kenyataannya syarat-syarat yang di tentukan bagi seorang kepala daerah belum cukup menjamin tuntutan kualitas yang ada. Di mana yang berkaitan dengan kapasitas (pengetahuan dan kecakapan) hanya tiga syarat yang di penuhi masing-masing; cerdas, berkemampuan, dan keterampilan; mempunyai kecakapan dan pengalaman kerja yang cukup di bidang pemerintahan; berpengetahuan yang sederajat dengan perguruan tinggi atau sekurang kurangnya di persamakan dengan sarjana muda.

Demikian pula halnya dengan mentalitas tidak terdapat ukuran-ukuran yang dapat di pergunakan sebagai tolok ukur objektif, sehingga terdapat cukup banyak kesulitan dalam penilaian padahal peranan mental ini sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Kepala daerah yang didominasi oleh pertimbangan akseptabilitas (walaupun kadang kala tidak objektif) dari pada kualitas dan kapabilitas seseorang calon KDH.

Kepala daerah yang banyak mengorbankan uang, lebih berorientasi kepada proyek pribadi, yaitu untuk memperoleh keuntungan secara finansial dan material.

Kepala daerah cenderung membentuk kelompok-kelompok ditengah-tengah birokrasi, sehingga terdapat perlakuan yang diskriminatif dikalangan birokrasi.

Kepala daerah ada yang tidak konsisten terhadap visi dan misi daerah (walaupun disampaikan pada saat menjadi calon), karena menganggap visi dan misi yang disampaikan hanya untuk kepentingan sesaat.

Kepala daerah yang lebih berorientasi untuk mempertahankan kekuasaan walaupun dengan cara dan kebijaksanaan yang tidak memenuhi kaidah moral dan etika bahkan menyimpang dari peraturan dan perundangan.

Hal yang dikemukakan diatas merupakan kondisi dan gejala umum, walaupun ada yang berbuat, berperilaku dan membuat kebijakan sesuai dengan ketentuan serta tujuan dari otonomi daerah tersebut, namun jumlahnya tidak seberapa. Untuk itu perlu adanya perubahan sistemik dengan cara sbb:

1. Untuk menjadi calon kepala daerah perlu diperhatikan kapabilitasnya, tidak hanya akseptabilitasnya saja, oleh karena seorang kepala daerah tidak hanya pemimpin politik, tetapi juga pimpinan pemerintah yang didalamnya terdapat ilmu, seni, dan teknis pemerintahan.
2. Dalam era globalisasi, penyelenggaraan pemerintahan (pelaksanaan otonomi daerah) itu tidak terlepas dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Oleh karena itu seorang calon kepala daerah harus memiliki basis ilmu yang sesuai dengan tingkat kecerdasan masyarakat dan lingkungan.
3. Untuk Wakil kepala daerah sebaiknya tidak harus dari orang-orang partai politik, tetapi lebih diutamakan yang berpengalaman di birokrasi pemerintahan, sehingga wakil kepala daerah lebih terfokus membantu kepala daerah dalam hal-hal teknis pemerintahan.
4. Perlu standar yang jelas tentang biaya untuk keikut sertaan dalam pemilihan kepala daerah, sungguhpun sulit diimplementasikan tetapi sudah ada suatu ukuran atau pedoman.
5. Kepala daerah dihindarkan dari intervensi terhadap hal-hal yang bersifat sangat teknis seperti administrasi keuangan, administrasi kepegawaian maupun administrasi proyek-proyek pembangunan. Yang dilakukan kepala daerah adalah menyusun dan menetapkan kebijakan umum, mengawasi pelaksanaan kebijakan tersebut serta memberikan motivasi dan pembinaan.

Dalam menjalankan kepemimpinannya, kepala daerah harus memiliki kekuasaan, sebagaimana dikemukakan oleh Prof Dr J Kaloh: Kekuasaan paksaan (esencive power), kekuasaan resmi (legitimate power), kekuasaan keteladanan (referent power) dan kekuasaan keahlian (exper power).

Seperti halnya kepala daerah, DPRD pun memiliki beban tugas yang tidak ringan, karena tugas pokoknya adalah bersama-sama kepala daerah menetapkan kebijakan daerah baik yang berupa peraturan-peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Di samping itu DPRD juga menjalankan fungsi pengawasan atas pelaksanaan kebijakan daerah oleh kepala daerah. Dengan tugas dan fungsi semacam ini DPRD diuntut untuk memiliki kualitas yang memadai

Dalam kenyataannya pendidikan dan pengalaman yang di miliki oleh DPRD masih di bawah rata-rata dan masih sangat terbatas .rata- rata DPRD tidak di bekali dengan pendidikan dan pengalaman yang cukup di bidang pemerintahan. Hal ini akan sangat berpengaruh dalam penyelenggaraan otonomi daerah

Otonomi yang diharapkan sebagai solusi kesejahteraan rakyat di daerah sebaliknya menjadi buah simala kama yang menelan korban kader-kader terbaik rakyat di daerah. Menjerat kepala daerah sebagai kader terbaik di daerah terjerat kasus korupsi yang sangat menyedihkan dan memprihatinkan.

Hal ini membawa kerugian yang besar bagi daerah. Satu sisi mekanisme pemilihan kepala daerah yang demokratis telah mengantarkan kader terbaik daerah tampil memimpin daerahnya sendiri dengan harapan kedekatan psikologis bisa membangunkan semakin reformasi di daerah bisa lebih sejahtera. Namun sebaliknya menyebabkan moralitas dan mentalitas aparatur di daerah mudah tergiur dengan aliran dana pusat kepada daerah yang begitu besar. Sementara kemampuan profesionalitas

pengelolaan anggaran belum mendapatkan pelatihan sumber daya yang memadai, sehingga banyak penyimpangan yang terjadi.

Untuk meningkatkan kemampuan aparatur pemerintah daerah ini maka suatu langkah sistematis harus di ambil . Upaya-upaya meningkatkan syarat pendidikan dan pengalaman berorganisasi ataupun peningkatan frekuensi latihan, kursus, dan sebagainya, yang berkaitan dengan bidang tugas yang menjadi tanggungjawabnya masing-masing perlu di tingkatkan

Beberapa hal yang perlu dikemukakan yang menjadi persoalan bagi DPRD yaitu :

1. Dengan pola rekrutmen anggota DPRD yang lebih menekankan kepada aspek politis, maka ditemui anggota DPRD yang rendah kualitasnya baik dari segi pengetahuan maupun pengalamannya.
2. Ada kecenderungan jadi anggota DPRD sebagai satu-satunya lapangan pekerjaan bukan pengabdian sehingga lebih mementingkan imbalan yang bersifat material-finansial.
3. Kurang ada kemauan untuk belajar bagi peningkatan kapasitas pribadi, sehingga gagasan, pendapat ataupun pandangan hanya didasarkan kepada faktor subjektifitas.
4. Penguasaan yang minim tentang kedudukan, hak dan kewajiban sebagai anggota DPRD, sehingga sering implementasinya menempatkan diri sebagai penguasa bukan wakil rakyat.

Guna mendapatkan anggota DPRD yang berkualitas, maka hendaknya dalam persyaratan menjadi anggota DPRD ditentukan dasar pendidikan minimal yang sesuai dengan tingkat rata-rata pendidikan masyarakat .

Perlu pemahaman bagi anggota DPRD bahwa jabatan sebagai anggota DPRD bukan merupakan pekerjaan semata tetapi adalah jabatan

kehormatan yang tidak bergantung kepada besarnya upah/gaji yang diterima.

Adanya kewajiban bagi setiap anggota DPRD untuk mendapatkan pembekalan dan pendalaman terhadap hal-hal yang menyangkut legislasi, anggaran dan pengawasan. Pembekalan tersebut hendaknya dilakukan oleh institusi pemerintah atau institusi yang profesional yang telah mendapatkan akreditasi dari pemerintah.

Penetapan Belanja DPRD sebaiknya proporsional dengan pendapatan daerah serta dalam rangka menunaikan fungsi serta tanggungjawab sebagai wakil dan penyalur aspirasi dari rakyat.

Otonomi daerah terlaksana dengan baik bukan hanya dengan tersediannya undang-undang dan peraturan, tetapi sangat tergantung pada sumber daya manusia yang melaksanakannya berupa pemahamannya, kemauannya dan kemampuannya.

### **Aparatur pemerintah daerah**

Salah satu atribut penting yang menandai suatu daerah otonom adalah di miliki aparatur pemerintah daerah tersendiri yang terpisah dengan aparatur pemerintah pusat yang mampu menyelenggarakan urusan-urusan rumah tangganya sendiri

Sebagai unsur pelaksana aparatur pemerintah daerah menduduki peranan yang sangat vital dalam keseluruhan proses penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu tidak berlebihan bila di katakan bahwa keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sangat bergantung kepada kemampuan aparturnya .

Dalam kenyataan tuntutan akan kualitas yang memadai belum sepenuhnya terpenuhi sehingga akan menghambat proses penyelenggaraan otonomi daerah karena aparatur yang akan bersentuhan

langsung dengan tugas yang akan dilaksanakan, sehingga penyelenggaraan otonomi daerah belum sesuai dengan yang di harapkan.

Masih rendahnya profesionalitas birokrasi, disebabkan antara lain pola rekrutmen yang belum sempurna (menyangkut perencanaan kebutuhan dan seleksi).

Pola pembinaan karir yang belum mempunyai aturan yang jelas dan pasti, sehingga mempengaruhi terhadap semangat dan budaya kerja birokrasi .

Penempatan pada suatu jabatan banyak dipengaruhi oleh pertimbangan like and dislike tidak the right man on the right place, bahkan tidak didasarkan kepada kompetensi tetapi kepada kedekatan dan bukan kepada pencapaian tujuan organisasi, tetapi kepentingan kekuasaan.

Masih berpengaruhnya kekuatan politik pada birokrasi daerah, sehingga loyalitas aparatur pemerintah cenderung lebih kuat kepada kekuatan politik dari pada kepentingan masyarakat dan menjalankan tugas pemerintahan.

Paradigma birokrasi yang masih belum banyak berubah seperti merasa sebagai penguasa tidak sebagai pelayan, mengukur sesuatu pekerjaan hanya untuk kepentingan sesaat, ingin mencari kelemahan aturan untuk kepentingan diri sendiri tidak berusaha menyempurnakan aturan, lebih mau bekerja sendiri dari pada bekerja secara TIM dan tidak mengembangkan inisiatif, inovatif dan kreasi,

Untuk meningkatkan kemampuan aparatur pemerintah daerah maka suatu langkah sistematis perlu di ambil. Upaya-upaya peningkatan syarat pendidikan dan pengalaman berorganisasi ataupun peningkatan frekuensi latihan,kursus dan sebagainya yang berkaitan dengan bidang tugas yang menjadi tanggung jawab masing-masing perlu di tingkatkan. Pola rekrutmen telah membaik khusus perencanaan pengadaan dan

seleksi. Namun masih diperlukan penyempurnaan tentang perencanaan yang diarahkan kepada kebutuhan (jumlah dan kualitas) jangka panjang.

Diperlukan pembinaan aparatur yang profesional tidak hanya melalui pendidikan atau latihan, tetapi memberi kesempatan utama mendapat jabatan atau pekerjaan kepada aparat yang telah memiliki profesi dibidang tugas tertentu.

Dalam menempatkan seseorang pada jabatan harus dipertimbangkan betul tentang profesinya dan melalui suatu seleksi (psiko, kesehatan dan kompetensi) . Tes kompetensi tersebut, jika dimungkinkan oleh lembaga yang ahli dan independen .

Harus ada ketentuan yang tegas, bahwa politik tidak mencampuri penentuan penempatan untuk jabatan-jabatan struktural.

Pola Reward and Punishment ditegakkan secara adil dan profesional, sehingga tidak terkesan sama rata atau diskriminatif.

Pola pembinaan karir para aparatur hendaknya ditetapkan secara jelas dengan suatu peraturan perundangan sehingga akan menjadi pedoman dalam pembinaan aparatur di daerah.

### **Adanya Masyarakat**

Masyarakat menjadi salah satu faktor penting bagi setiap kebijakan yang diberlakukan, karena masyarakat sesungguhnya adalah pelaku utama, yang langsung “bersentuhan” atau berkepentingan dengan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, sangat naif jika kita menghendaki suatu kebijakan berhasil tanpa melibatkan masyarakat .

Persoalannya, hanya, sampai seberapa jauh kita dapat dan perlu menyertakan masyarakat dalam suatu kebijakan serta bagaimana membangun partisipasi aktif dari suatu masyarakat yang sedang dilanda krisis multi-dimensi, seperti masyarakat kita dewasa ini

Secara umum, kita dapat mengatakan bahwa peran-serta masyarakat secara nyata dalam proses implementasi Otonomi Daerah belum begitu menonjol. Kalau pun ada, yang terjadi bukanlah untuk menunjang kelancaran kebijakan Otonomi Daerah. Peran-serta masyarakat malah membuat kebijakan tersebut kerap dituding sebagai biang keladi terjadinya konflik – horizontal – di daerah.

Ada beberapa hal yang perlu kita kemukakan di sini berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik.

Pertama, apakah suatu UU yang kita terapkan menyentuh langsung kepentingan rakyat banyak atau tidak ? Dengan kata lain, apakah UU dimaksud menguntungkan bagi rakyat atau tidak?

Banyak masyarakat yang apatis, acuh dan bahkan menentang suatu UU, seperti aksi buruh yang menentang UU Perburuhan dan aksi penentangan terhadap UU Lalu-Lintas Jalan Raya beberapa waktu lalu. Bila dikaji secara mendalam, semua penentangan masyarakat dimaksud dipicu oleh ketidak-berpihakan UU tersebut kepada masyarakat dan cenderung untuk merugikan mereka .

Kedua, kemungkinan kebijakan Otonomi Daerah, UU atau aturan pelaksanaannya belum sampai kepada masyarakat dan kebijakan itu baru sebagian yang dipahami oleh para pejabat dan elite politik daerah.

Karena terpenggalnya komunikasi seperti itu, maka dapat dipahami bila Otonomi Daerah dalam praktiknya di lapangan malah menimbulkan permasalahan. Kebijakan yang dipahami secara sepotong-sepotong itu cenderung melahirkan “pengaturan” yang aneh pula

Ketiga, belum ada kesadaran kita untuk melibatkan peran-serta aktif masyarakat secara nyata. Yang terjadi adalah bahwa masyarakat sering kita pergunakan hanya sebagai pelengkap, kalau tidak kita sebut sebagai pelengkap penderita.

Oleh karena itu, kita pun tidak begitu heran ketika kemudian terjadi berbagai kesenjangan di dalam masyarakat. Akibatnya, kita pun tidak perlu heran bila “kebijakan” atau pandangan antara elite politik dan pejabat daerah sering tidak “nyambung” dengan keinginan masyarakat. Contohnya, meskipun daerah mengeluarkan suatu Peraturan Daerah, belum tentu peraturan itu berjalan efektif, karena visi dan misi antara yang memerintah dan yang diperintah belum sama. Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana mungkin masyarakat dapat berperan-serta aktif dalam proses kebijakan Otonomi Daerah, sementara ia tidak mengerti mengenai apa yang dikehendaki melalui pembentukan kebijakan tersebut. Dampaknya adalah, antara lain, bongkar-pasang Peraturan Daerah sepertinya sudah menjadi hal yang biasa.

1. Belum dipahami oleh masyarakat atau pun pemuka masyarakat bahwa otonomi daerah itu adalah juga merupakan kewajiban dan tanggung jawab masyarakat.
2. Masih sedikit diberikan/diserahkan kepada masyarakat untuk mengelola kebutuhannya, masih diciptakan seolah-olah masyarakat tergantung kepada pemerintah.
3. Belum dilakukannya perkuatan terhadap lembaga-lembaga masyarakat yang berorientasi kepada ekonomi dan kesejahteraan, yang diperkuat adalah yang berorientasi kepada politik dan kekuasaan.

Masyarakat dapat berperan-serta secara aktif dalam menyumbangkan pikiran dan tenaganya berkaitan dengan implementasi Otonomi Daerah :

1. Pemberian pemahaman yang terus menerus mengenai hakikat dan tujuan Otonomi daerah kepada pemuka masyarakat, tidak hanya berbentuk penyuluhan yang formil tetapi juga non formil, termasuk membuat kebijakan yang lebih memberi pemahaman implementatif tentang otonomi daerah di tingkat masyarakat.

2. Memperbesar keikutsertaan masyarakat dalam pembuatan kebijakan maupun usaha-usaha peningkatan kesejahteraan (ekonomi dan sosial).
3. Memperkuat lembaga-lembaga masyarakat dari segi manajemen dan keuangan diikuti dengan pembinaan serta pengawasan yang terus menerus.
4. Mempermudah dan memfasilitasi masyarakat untuk menjalankan kegiatan dan usaha-usaha yang produktif –ekonomis.
5. Menggiatkan pendidikan keterampilan dan alih teknologi untuk masyarakat.

Ada beberapa pendekatan yang dapat diketengahkan untuk membangun partisipasi aktif masyarakat, yaitu:

Pertama, aturan atau perundangan yang kita terapkan harus menyentuh dan berpihak pada kepentingan masyarakat. Kita bisa berharap banyak bahwa masyarakat akan mau berperan-serta aktif, sementara aturan yang ada justru cenderung memberatkan mereka. Bila kebijakan Otonomi daerah yang diberlakukan dewasa ini belum mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, misalnya, hal ini boleh-jadi karena UU tersebut belum menyentuh kepentingan mereka.

Dengan keterlibatan secara aktif masyarakat dalam UU yang kita bentuk, tanpa kita ajak pun, mereka secara otomatis akan berpartisipasi aktif. Hanya, sayangnya, dan itu yang sering terjadi, UU atau aturan yang kita buat kerap bukan untuk kepentingan masyarakat.

Kedua, perlu publikasi yang luas dan mendalam atas setiap kebijakan yang diberlakukan. Yang kita maksudkan publikasi disini adalah penjelasan atau sosialisasi kebijakan dimaksud kepada masyarakat. Selama ini yang sering kita pantau dan tangkap, sosialisasi kebijakan hanya diberikan kepada para elite politik atau pejabat tertentu, dalam jumlah yang terbatas pula, tanpa melibatkan secara aktif peran-serta

masyarakat. Padahal kita tahu, kebijakan itu adalah untuk masyarakat dan aturan tersebut dikenakan kepada masyarakat. Sebab itu, sangat ironis jika mereka yang menjadi obyek suatu kebijakan tidak mengetahui apa yang harus dilakukan.

Kita sebut publikasi yang luas dan mendalam artinya adalah memberikan penjelasan kepada masyarakat dengan bahasa masyarakat, yang jelas dan mudah dimengerti, karena masyarakat kita sangat majemuk, dengan tingkat pendidikan dan penalaran yang beragam pula. Sangat tidak masuk akal bila kita menjelaskan suatu kebijakan kepada mereka dengan bahasa ilmiah, politik, atau pun bahasa lain yang sulit dimengerti oleh “rakyat banyak”. Bila bahasa “canggih” atau yang tidak memasyarakat seperti itu yang kita pergunakan, hampir pasti bahwa penjelasan yang disampaikan tidak akan sampai atau menyentuh hati mereka.

Ketiga, kita juga perlu memilih dan mempergunakan media yang tepat guna. Artinya, media yang dikenal dan sering bersentuhan dengan masyarakat serta menggunakan bahasa rakyat akan jauh lebih efektif daripada media lainnya. Ia dapat berupa tabloid, majalah, surat kabar, televisi, dan bahkan para ulama dan tokoh agama dalam masyarakat.

Dengan cara atau pendekatan seperti itu, kita yakin, pesan yang hendak kita sampaikan ke tengah-tengah masyarakat akan sampai dengan lebih baik. Media yang belum begitu banyak dilakukan dalam rangka sosialisasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dewasa ini, misalnya, adalah dakwah, khotbah dan “ruang-ruang” pengajian. Padahal, media ini adalah merupakan salah satu alternatif media masyarakat yang dapat dipergunakan untuk memperkenalkan otonomi daerah secara lebih luas dan lebih efektif.

Lewat dakwah, pesan otonomi daerah akan lebih mengena, karena kesan yang ditangkap bukan menggurui, tetapi lebih cenderung mengajak dan mengajak untuk berbuat secara konkrit untuk kelancaran dan keberhasilan

implementasi otonomi daerah. Melalui cara ini, umat diharapkan akan berpartisipasi secara aktif bersama umat beragama lainnya.

Jadi, bila peran-serta aktif masyarakat dalam implementasi otonomi daerah sekarang belum terlihat, bukan berarti bahwa mereka tidak peduli dan tidak menghendaki adanya kebijakan tersebut. Tetapi, ada beberapa hal yang kurang kita perhatikan atau kita lupakan belakangan ini. Harapan kita, lewat apa yang kita ketengahkan di atas sebagai “urun rembug” untuk pencapaian tujuannya, di waktu mendatang, otonomi daerah akan dapat diterima oleh masyarakat secara baik dan benar. Dengan demikian, partisipasi aktif masyarakat untuk kelancaran dan keberhasilan implementasi otonomi daerah itu pun tidak perlu lagi diragukan.

Ada gejala cukup kuat dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu konflik horizontal yang terjadi antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, sebagai akibat dari penekanan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang menekankan bahwa tidak ada hubungan hierarkhis antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, sehingga pemerintah kabupaten/kota menganggap kedudukannya sama dan tidak taat kepada pemerintah provinsi. Ada arogansi pemerintah kabupaten/kota, karena tidak ada sanksi apabila ada pelanggaran dari pemerintah kabupaten/kota.

Dengan pelaksanaan otonomi daerah muncul gejala etno-sentrisme atau fenomena primordial kedaerahan semakin kuat. Indikasi etno-sentrisme ini terlihat dalam beberapa kebijakan di daerah yang menyangkut pemekaran daerah, pemilihan kepala daerah, rekrutmen birokrasi lokal dan pembuatan kebijakan lainnya.

Selain itu, ancaman disintegrasi juga dapat memicu sebuah konflik. Paham pelimpahan wewenang yang luas kepada daerah merupakan politik belah bambu yang telah lama dipupuk sejak zaman penjajahan. Otonomi daerah telah mengkotak-kotakan wilayah menjadi daerah basah

dan daerah kering. Pengkavlingan ini semakin mencuatkan ketimpangan pembangunan antara daerah kaya dan daerah miskin. Adanya potensi sumber daya alam di suatu wilayah, juga rawan menimbulkan perebutan dalam menentukan batas wilayah masing-masing. Konflik horizontal sangat mudah tersulut. Di era otonomi daerah tuntutan pemekaran wilayah juga semakin kencang dimana-mana. Pemekaran ini telah menjadikan NKRI terkotak-kotak menjadi wilayah yang berkeping-keping. Satu provinsi pecah menjadi dua-tiga provinsi, satu kabupaten pecah menjadi dua-tiga kabupaten, dan seterusnya. Semakin berkeping-keping NKRI semakin mudah separatisme dan perpecahan terjadi. Dari sinilah bahaya disintegrasi bangsa sangat mungkin terjadi, bahkan peluangnya semakin besar karena melalui otonomi daerah campur tangan asing semakin mudah menelusup hingga ke desa-desa. Melalui otonomi daerah, bantuan-bantuan keuangan bisa langsung menerobos ke kampung-kampung.

Sebenarnya pemberian otonomi dan desentralisasi politik pada daerah tidak otomatis menjadi solusi untuk mempererat integrasi nasional. Bahkan sebaliknya memberi ruang bagi tumbuhnya semangat kedaerahan yang berlebihan. Hal ini terjadi karena pola hubungan antar etnis di Indonesia selama ini tidak dibangun atas dasar pemahaman yang mendalam dan komprehensif mengenai pemaknaan terhadap karakteristik masing-masing etnis. Yang mengemukakan justru pola-pola stereotip yang mengarah pada prasangka satu sama lain. Tidak ada mekanisme yang dapat mempersatukan etnis yang satu dengan etnis yang lain secara alamiah, bahkan mekanisme pasar sekaligus didasarkan atas etnisitas. Misalnya di daerah Nusa Tenggara Timur, pembagian kerja antara pedagang sayur dengan pedagang daging didasarkan atas etnisitasnya.

Di sisi lain, politik daerah yang dikembangkan pada era transisi ini belum menempatkan daerah sebagai ruang politik tetapi sebagai ruang kultural. Akibatnya, proses politik dan relasi kekuasaan di daerah pun didasarkan

pada pola-pola hubungan primordial. Keinginan untuk dipimpin oleh putra daerah merupakan kewajiban dalam ruang kultural, tapi tidak dalam ruang politik karena ruang politik mensyaratkan persamaan hak-hak warga negara di mana pun ia berdomisili.

Pemaknaan otonomi secara kultural memandang politik lokal sebagai kesatuan nilai, kultur, adat istiadat dan bukan sebagai konsep politik. Perspektif ini juga mengakui kemajemukan masyarakat namun dalam arti sosio-kultural, di mana setiap masyarakat dan lokalitas adalah unik sehingga setiap masyarakat dan lokalitas memiliki hak-hak sosial, ekonomi, budaya, dan identitas diri yang berbeda dengan identitas nasional. Pemahaman inilah yang kemudian memunculkan berbagai kebijakan daerah yang bernuansa etnisitas. Sedikit banyak karakteristik masyarakat Indonesia yang pluralistik dan terfragmentasi, turut mempengaruhi tumbuh dan berkembangnya etnonasionalisme.

Pola hubungan antar etnis dilakukan dalam proses yang linear tanpa adanya potensi bagi terjadinya *cross-cutting affiliation*. Akibatnya, tidak ada ruang bagi bertemunya berbagai etnis secara sosial. Sebagai misal, seorang anak yang dibesarkan dalam lingkungan Muslim, pasti akan bersekolah di pesantren atau sekolah yang berlatar agama (Madrasah Tsanawiyah, Madrasah Alliyah, dsb), kemudian menempuh pendidikan tinggi di perguruan tinggi Islam, dan secara sosial kemudian bergabung dengan organisasi-organisasi bernuansa Islami, seperti HMI, dll. Secara politik, berlakunya politik aliran menyebabkan sudah dapat dipastikan bahwa ia akan memilih partai Islam. Dengan demikian, jelaslah bahwa pola interaksi antar etnis menjadi sulit dilakukan karena tidak ada ruang baginya untuk mengenal etnis lain, apalagi memahami etnis lain di luar stereotip yang selama ini mengemuka. Maka yang kemudian timbul dan menguat adalah identitas etnisnya dan bukan identitas kebangsaan yang inheren dalam nasionalisme.

Pada intinya, masalah – masalah tersebut seterusnya akan menjadi persoalan tersendiri, terlepas dari keberhasilan implementasi otonomi daerah. Pilihan kebijakan yang tidak populer melalui intensifikasi pajak dan perilaku koruptif pejabat daerah sebenarnya sudah ada sejak lama dan akan terus berlangsung. Jika kini keduanya baru muncul dipermukaan sekarang, tidak lain karena momentum otonomi daerah memang memungkinkan untuk itu. Otonomi telah menciptakan kesempatan untuk mengeksploitasi potensi daerah dan sekaligus memberi peluang bagi para pahlawan baru menganggap dirinya telah berjasa di era reformasi untuk bertindak semau – maunya.

Untuk menyasati beratnya beban anggaran, pemerintah daerah semestinya bisa menempuh jalan alternatif, selain intensifikasi pungutan yang cenderung membebani rakyat dan menjadi disinsentif bagi perekonomian daerah, yaitu (1) efisiensi anggaran, dan (2) revitalisasi perusahaan daerah. Saya sepenuhnya yakin bahwa banyak pemerintah daerah mengetahui alternatif ini. Akan tetapi, jika keduanya bukan menjadi prioritas pilihan kebijakan maka pemerintah pasti punya alasan lain. Dugaan saya adalah bahwa pemerintah daerah itu malas! Pemerintah tidak mempunyai keinginan kuat (*strong will*) untuk melakukan efisiensi anggaran karena upaya ini tidak gampang. Di samping itu, ada keengganan (*inertia*) untuk berubah dari perilaku boros menjadi hemat.

Upaya revitalisasi perusahaan daerah pun kurang mendapatkan porsi yang memadai karena kurangnya sifat kewirausahaan pemerintah. Sudah menjadi hakekatnya bahwa pemerintah cenderung melakukan kegiatan atas dasar kekuatan paksa hukum, dan tidak berdasarkan prinsip-prinsip pasar, sehingga ketika dihadapkan pada situasi yang bermuatan bisnis, pemerintah tidak bisa menjalankannya dengan baik. Salah satu cara untuk mengatasi hal ini pemerintah daerah bisa menempuh jalan dengan menyerahkan pengelolaan perusahaan daerah kepada swasta melalui privatisasi.

Dalam kaitannya dengan persoalan korupsi, keterlibatan masyarakat dalam pengawasan terhadap pemerintah daerah juga perlu diupayakan. Saya punya hipotesis bahwa pemerintah daerah atau pejabat publik lainnya, termasuk legislatif, pada dasarnya kurang bisa dipercaya, lebih-lebih untuk urusan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah. Tidak pernah sekalipun terdengar ada institusi pemerintahan, termasuk di daerah yang terbebas dari penyalahgunaan uang rakyat. Masyarakat harus turut aktif dalam menangkal perilaku korupsi di kalangan pejabat publik, yang jumlahnya hanya segelintir dibandingkan dengan jumlah rakyat pembayar pajak yang diwakilinya. Rakyat boleh menarik mandat jika wakil rakyat justru bertindak bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum dan mengkhianati nurani keadilan masyarakat. Begitu juga, akhirnya seorang kepala daerah atau pejabat publik lain bisa diminta turun jika dalam melaksanakan tugasnya terbukti melakukan pelanggaran serius, yaitu korupsi dan menerima suap atawa hibah dalam kaitan jabatan yang dipangkunya.

Pemerintah juga seharusnya merevisi UU yang dipandang dapat menimbulkan masalah baru di bawah ini penulis merangkum solusi untuk keluar dari masalah Otonomi Daerah tanpa harus mengembalikan kepada Sentralisasi. Jika pemerintah dan masyarakat bersinergi mengatasi masalah tersebut. Pasti kesejahteraan masyarakat segera terwujud.

1. Membuat masterplan pembangunan nasional untuk membuat sinergi Pembangunan di daerah. Agar menjadi landasan pembangunan di daerah dan membuat pemerataan pembangunan antar daerah.
2. Memperkuat peranan daerah untuk meningkatkan rasa nasionalisme dengan mengadakan kegiatan menanam nasionalisme seperti kewajiban mengibarkan bendera merah putih.
3. Melakukan pembatasan anggaran kampanye karena menurut penelitian korupsi yang dilakukan kepala daerah akibat pemilihan umum berbiaya tinggi membuat kepala daerah melakukan korupsi.

4. Melakukan pengawasan Perda agar sinergi dan tidak menyimpang dengan peraturan di atasnya yang lebih tinggi.
5. Melarang anggota keluarga kepala daerah untuk maju dalam pemilihan daerah untuk mencegah pembentukan dinasti politik.
6. Meningkatkan kontrol terhadap pembangunan di daerah dengan memilih mendagri yang berkemampuan untuk mengawasi pembangunan di daerah.
7. Melaksanakan Good Governance dengan memangkas birokrasi (reformasi birokrasi), mengadakan pelayanan satu pintu untuk masyarakat. Melakukan efisiensi anggaran.
8. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari sektor SDA dan Pajak serta mencari dari sektor lain seperti jasa dan pariwisata digunakan untuk kesejahteraan masyarakat.

### **Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia**

Seperti yang telah kita tahu, Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Indonesia *memiliki lebih dari 17.000 pulau* yang tersebar serta dibagi menjadi 33 provinsi yang ada. Akan sangat tidak efektif apabila negara kepulauan seperti Indonesia memiliki pemerintahan yang hanya terpusat pada pemerintah pusat saja. Maka dibuatlah sistem otonomi daerah supaya jalannya pemerintah di Indonesia dapat berjalan lebih efektif lagi. Dengan adanya otonomi daerah, maka *setiap daerah yang ada di Indonesia dapat membuat kebijakan masing-masing daerah mereka sendiri, tetapi tidak bertentangan dengan UUD 1945 serta tetap berdasar pada Pancasila*. Walaupun diadakan sistem otonomi, tetapi pemerintahan Indonesia tetaplah terpusat pada pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota. Otonomi daerah sendiri adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Undang-undang yang mengatur pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah UUD 1945 Pasal 18 Ayat 1-7, 18A Ayat 1 dan 2, serta 18B ayat 1 dan 2. Otonomi daerah diberlakukan di Indonesia melalui UU Nomor 23 Tahun

1999 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah dilaksanakan dalam rangka memperbaiki serta mengusahakan kesejahteraan rakyat. Otonomi daerah memiliki tujuan peningkatan pelayanan masyarakat yang semakin baik serta pengembangan kehidupan demokrasi di Indonesia. Meski demikian, masih terjadi banyak penyimpangan mengenai otonomi daerah di Indonesia. Sistem ini memiliki banyak celah yang dapat dengan mudah digunakan untuk pemanfaatan kebutuhan pribadi. Ditambah lagi dengan banyaknya anggota pemerintah yang duduk di lembaga-lembaga pemerintah daerah yang memiliki mental 'bobrok'. Seperti yang telah kita tahu, Indonesia sangat terkenal dengan budaya korupsinya yang sudah sangat kental. Dengan adanya sistem otonomi daerah, maka oknum pemerintah dapat dengan mudah melakukan korupsi dengan memanipulasi anggaran yang diberikan negara. Dengan otonomi daerah, setiap provinsi mendapatkan APBD masing-masing sehingga dapat memanfaatkannya secara mandiri bagi tiap daerah. Tidak jarang terjadi penyalahgunaan serta manipulasi dilakukan oleh oknum pemerintah daerah dalam pelaksanaannya. Tidak heran apabila sudah banyak terjadi kasus korupsi di daerah selama berlangsungnya otonomi daerah di Indonesia karena memang pada kenyataannya banyak sekali celah yang dapat dimanfaatkan untuk melakukan tindak korupsi dalam pelaksanaan sistem otonomi daerah. Memang tidak ada sistem yang tidak memiliki kekurangan. Semua pasti memiliki kekurangan serta kelebihan masing-masing. Yang perlu diusahakan adalah bagaimana cara untuk meminimalisir kekurangan dari sistem itu sendiri. Seperti halnya sistem otonomi daerah, untuk membuatnya menjadi semakin efektif, maka diperlukan adanya perbaikan mental agar tidak terjadi kecurangan serta penyelewengan dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, tujuan utama dari otonomi daerah yaitu untuk mengusahakan serta mewujudkan kesejahteraan rakyat dapat terlaksana dengan baik.

[http://www.kompasiana.com/kevinry00/pelaksanaan-otonomi-daerah-di-indonesia\\_58384b065eafbd2909e87f73](http://www.kompasiana.com/kevinry00/pelaksanaan-otonomi-daerah-di-indonesia_58384b065eafbd2909e87f73)

Latihan :

Tugas Terstruktur dan mandiri :

Diskusikan agar memperoleh jawaban yang tepat :

1. Apa dampak positif dan negative dari Otonomi Daerah, sebutkan !
2. Adakah permasalahan yang harus dihadapi, setelah terbentuknya Otonomi Daerah uraikan dan jelaskan !
3. Apa tujuan otonomi daerah menurut saudara, jelaskan !

**DAFTAR PUSTAKA**

- Diklat Teknis Penganggaran di Era Desentralisasi, kerjasama LAN – Depdagri.
- Seminar Desentralisasi Pemerintahan “*Inventarisasi Penyerahan Urusan Pemerintahan*” Refleksi 10 tahun Otonomi Daerah, Ditjen Otda – Depdagri.
- Marzuki, M. Laica, 2007. “*Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI – Jurnal Konstitusi Vol. 4 Nomor 1 Maret 2007*”, Jakarta : Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek otonomi daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta 1991
- Rasyid, Muhammad Ryaas. *Kajian awal birokrasi Pemerintahan dan politik orde baru*, Yarsif Watampone, Jakarta 1998
- Maskun Sumitro. *Perkembangan otonomi daerah Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta 1997
- Koswara, *Paradigma Baru Otonomi daerah yang berorientasi*, Bandung, Pustaka setia 2000
- Yudoyono, Bambang. *Desentralisasi dan pengembangan SDM aparatur pemda dan anggota DPRD*. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan 2002
- Siregar, Faris. 2011. *Hambatan Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Dari <http://catatankuliahpraja.blogspot.com/2011/09/hambatan-pelaksanaan-otonomi-daerah.html>
- Arthur, Muhammad. 2012. *Menggugah Peran Aktif Masyarakat dalam Otonomi Daerah*. Dari <http://www.pelita.or.id/baca.php?id=4437>,
- Lubis, Rusdi. 2011. **PEMBINAAN SDM UNTUK PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH**.  
[http://www.harianhaluan.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2474:pembinaan-sdm-untuk-pelaksanaan-otonomi-daerah&catid=11:opini&Itemid=83](http://www.harianhaluan.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2474:pembinaan-sdm-untuk-pelaksanaan-otonomi-daerah&catid=11:opini&Itemid=83),
- U.U No. 22/1999; UU No. 32/2004; UU No. 33/2004
- [http://www.kompasiana.com/kevinry00/pelaksanaan-otonomi-daerah-di-indonesia\\_58384b065eafbd2909e87f73](http://www.kompasiana.com/kevinry00/pelaksanaan-otonomi-daerah-di-indonesia_58384b065eafbd2909e87f73)