

ANALISIS YURIDIS DAN EMPIRIS TERHADAP IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Oleh :

Zudan Arif Fakrulloh

To implement the district autonomy is basically the same as to build the existence of democracy. Various factor and variables can be affected its success, especially whenever central and local government, each of which that should take every effort to reach the same perception and the same contain of district autonomy, added by goodwill of every government and bureaucrat for the sake of Indonesian people welfare and the wholeness of Republic of Indonesia.

PENDAHULUAN

Indonesia adalah Negara Kesatuan ('*Eenheidsstaat*'), yang diselenggarakan dalam sistem pemerintahan berdasarkan Asas Desentralisasi, terbagi atas daerah-daerah provinsi, dibagi lagi menjadi daerah-daerah kabupaten dan kota. Setiap daerah propinsi, kabupaten dan kota merupakan pemerintah daerah yang diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi seluas-luasnya serta tugas pembantuan pemerintahan.

Pemerintah daerah yang menyelenggarakan otonomi daerah disebut Daerah Otonom. Daerah-daerah otonom merupakan bagian-bagian esensial Negara Kesatuan ('*Eenheidsstaat*'). Daerah-daerah

otonom diadakan guna menyangga tatanan Negara Kesatuan. Dasar kesatuan ini amat penting dalam mendudukkannya dengan dasar otonomi seluas-luasnya. Otonomi seluas-luasnya tentu tidak boleh bertentangan dengan dasar kesatuan, dan dasar kesatuan sebaliknya tidak boleh melenyapkan wujud dari otonomi seluas-luasnya.

Dalam hal ini tentulah yang dicari dan ditetapkan adalah suatu keseimbangan antara dasar kesatuan dan dasar otonomi seluas-luasnya di daerah. Negara Kesatuan ('*Eenheidsstaat*') tidak dapat meniadakan Otonomi Daerah namun betapapun luas kewenangan Otonomi Daerah, tidaklah dapat menafikan wadah Negara Kesatuan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak menggunakan

istilah Otonomi Daerah seluas-luasnya. Istilah Otonomi Daerah seluas-luasnya juga tidak digunakan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Demikianpun dalam ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonomi.

Digunakannya istilah Otonomi Daerah seluas-luasnya pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 redaksi baru, perubahan tahun 2000, dalam hal ini, Pasal 18 ayat 5 Undang-Undang Dasar 1945, mengandung hal pemberian kewenangan Otonomi Daerah seluas-luasnya bagi daerah-daerah otonom, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Otonomi daerah yang seluas-luasnya dapat dikembangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang didalamnya memang mengadopsi sistem rumah tangga secara riil (nyata).

Sudah tentu, hanya bagi daerah-daerah yang mampu menyelenggarakan otonomi daerah yang seluas-luasnya Pasal 6 ayat 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menetapkan, bahwasanya daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan/ atau digabung dengan daerah lain. Kriteria penghapusan serta penggabungan sesuatu daerah sudah saatnya ditetapkan sejak dini dengan Peraturan Pemerintah, sebagaimana

diamanahkan dalam Pasal 6 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Dalam pada itu, sudah saatnya pula diinventarisir daerah-daerah yang bakal dibentuk sebagai daerah penyelenggara otonomi, berdasarkan kemampuan ekonomi potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah (Pasal 5 ayat 1), tentunya dengan mencermati kemampuan daerah-daerah yang bersangkutan dalam hal pembiayaan, sarana, prasarana, sumber daya manusia daripadanya.

Sebagaimana halnya dengan pembentukan daerah-daerah otonom yang dibangun menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat, maka pengembangan otonomi daerah yang seluas-luasnya harus dibangun pula dari kehendak serta aspirasi masyarakat di daerah-daerah yang bersangkutan. Mewujudkan otonomi daerah pada hakekatnya membangun kehidupan demokrasi. Rakyat dilibatkan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah mereka sendiri. Perwujudan otonomi daerah yang seluas-luasnya bermakna memperluas format demokrasi dalam kehidupan bernegara.

Perlu kiranya dicermati, bahwasanya kewenangan daerah otonom mencakupi kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama (Pasal 7 ayat 1).

Pengembangan otonomi menjadi otonomi daerah yang seluas-luasnya dapat dipersiapkan sejak dini, dikala pembentukan daerah otonom namun dapat pula dilakukan secara bertahap sesuai perkembangan kemampuan daerah otonom yang bersangkutan.

PEMAHAMAN DASAR TENTANG OTONOMI DAERAH DAN DAERAH OTONOM

Penerapan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia adalah melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Istilah otonomi sendiri berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri), dan *nomos* (peraturan) atau 'undang-undang'. Oleh karena itu, otonomi berarti peraturan itu sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri (Dharma Setyawan, 2002,81).

Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonomi sering dihubungkan dengan otonomi daerah dan daerah otonom. Otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (Muslimin, 1978:16), dan diartikan sebagai kebebasan atas kemandirian, bukan kemerdekaan (Syafrudin, 1985 : 23), sedangkan otonomi daerah sendiri memiliki beberapa pengertian yaitu:

- a. Kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus sdaerah

dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri, dan pemerintahan sendiri.

- b. Pendewasaan politik rakyat lokal dan proses menyejahterakan rakyat.
- c. Adanya pemerintahan lebih atas memberikan atau menyerahkan sebagian rumah tangganya kepada pemerintahan bawahannya. Sebaliknya pemerintahan bawahan yang menerima sebagian urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut.
- d. Pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan (Dharma Setiawan, 2002,81-82).

Daerah otonom dapat diberikan beberapa pengertian yang meliputi:

- a. Daerah yang mempunyai kehidupan sendiri yang tidak bergantung pada satuan organisasi lain.
- b. Daerah yang mengemban misi tertentu, yaitu dalam rangka meningkatkan keefektifan dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah di daerah di mana untuk melaksanakan tugas dan kewajiban itu daerah di mana untuk

melaksanakan tugas dan kewajiban itu daerah diberi hak dan wewenang tertentu.

- c. Daerah yang memiliki atribut, mempunyai urusan tertentu (urusan rumah tangga daerah) yang diserahkan oleh pemerintah pusat; urusan rumah tangga itu diatur dan diurus atas inisiatif dan kebijakan daerah itu sendiri; memiliki aparat sendiri yang terpisah dari pemerintahan pusat; memiliki sumber keuangan sendiri.

Dari beberapa pengertian tentang otonomi, otonom daerah, dan daerah otonom di atas, disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

1. Tujuan yang hendak dicapai dalam pemberian otonomi kepada daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan pusat kepada daerah mengandung konsekuensi yang berupa hak, wewenang, dan kewajiban bagi rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini daerah benar-benar dituntut agar mandiri dalam arti dapat menunjukkan kemampuannya sehingga secara berangsur-angsur semakin kecil ketergantungannya kepada pemerintahan pusat.
2. Dalam penyerahan otonomi kepada daerah, harus dilihat kemampuan riil

daerah tersebut atau dengan kata lain setiap penambahan urusan kepada daerah (pengembangan otonomi daerah secara horizontal) harus mampu memperhitungkan sumber-sumber pembiayaan atau kemampuan riil daerah.

3. Bahwa dalam mengatur dan menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah, pada prinsipnya daerah harus mampu membiayai sendiri kebutuhannya dengan mengandalkan kemampuan sendiri atau mengurangi ketergantungan kepada pemerintahan pusat.
4. Pada dasarnya otonomi daerah adalah urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah untuk diselenggarakan menjadi urusan rumah tangga daerah.
5. Bahwa desentralisasi merupakan suatu sistem pemerintahan di mana urusan-urusan pemerintahan pusat diserahkan penyelenggaranya kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan di daerah-daerah yang disebut daerah otonom.

Garis – Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menggariskan bahwa maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah adalah memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya serta meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara

optimal dan terpadu dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat; menggalakan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab; serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Berdasarkan UU No 22 tahun 1999, pemberian otonomi daerah memiliki beberapa tujuan. Pertama, dari aspek politik pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi masyarakat ke dalam program-program pembangunan baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional tentang demokratis.

Kedua, dari aspek manajemen pemerintahan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai kebutuhan masyarakat.

Ketiga, dari aspek kemasyarakatan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat untuk tidak perlu banyak bergantung kepada pemberian pemerintah dalam proses pertumbuhan daerahnya sehingga daerah memiliki daya saing yang kuat.

Keempat, dari aspek ekonomi pembangunan, pemberian otonomi daerah bertujuan menyukseskan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Pasal 18 maupun penjelasannya tidak secara tegas ditentukan jumlah daerah otonom sehingga memberi keleluasan kepada pembuat undang-undang untuk merumuskan, menentukan, dan memutuskan hal-hal berikut :

- a. Banyaknya tingkat daerah otonom yang akan dibentuk dan disusun.
- b. Prinsip otonomi daerah yang akan dianut.
- c. Titik berat otonomi daerah akan diletakkan.
- d. Imbangan kedudukan antara asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi.
- e. Tata cara penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah bawahannya menjadi urusan rumah tangga sendiri.

PRINSIP-PRINSIP OTONOMI DAERAH BERDASARKAN UU NO. 22 TAHUN 1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah meletakkan prinsip-prinsip baru agar penyelenggaraan otonomi daerah lebih sesuai dengan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan berdasarkan potensi dan keanekaragaman daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini memaknai otonomi daerah sebagai pemberian kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kalau dahulu prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab lebih berkonotasi kewajiban daripada hak, maka dalam undang-undang yang baru ini pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan atas desentralisasi dalam mewujudkan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Otonomi luas berarti daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Otonomi luas juga diartikan sebagai keleluasan dalam penyelenggaraan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, sampai evaluasi.

Otonomi nyata siartikan sebagai keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.

Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab berarti perwujudan pertanggungjawaban sebagai

konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta antardaerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk daerah propinsi sendiri, otonomi diberikan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas kabupaten dan kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya.

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini adalah sebagai berikut, pertama, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. Kedua, pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab. Ketiga, pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas. Keempat, pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Kelima, pelaksanaan otonomi daerah

harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi.

Demikian pula dikawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kuhutan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan sebagainya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom. Keenam, pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah. Ketujuh, pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah. Kedelapan, pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugasinya.

Isi dan jiwa yang terkandung dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya menjadi pedoman dalam penyusunan Undang-

Undang Nomor 22 Tahun 1999, undang-undang ini memiliki empat pokok pikiran.

Pertama, sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedua, daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah daerah propinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah kabupaten dan daerah kota. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Ketiga, pembagian daerah di luar otonom. Dengan demikian, wilayah administrasi yang berada dalam daerah kabupaten dan daerah kota dapat dijadikan daerah otonom atau dihapus.

Keempat, kecamatan yang menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sebagai wilayah administrasi dalam rangka dekonsentrasi, menurut undang-undang ini kedudukannya diubah menjadi perangkat daerah atau daerah kota.

Adapun asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yaitu :

- a. digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;

- b. penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota; dan
- c. asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah propinsi, daerah kabupaten, daerah kota dan desa.

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI OTONOMI DAERAH

Banyak faktor dan variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Tidak sedikit pula pakar yang mengidentifikasi faktor-faktor dan variabel-variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah itu. Disamping terdapat perbedaan-perbedaan dalam mengidentifikasi faktor-faktor dan variabel-variabel itu, persamaan di antara mereka jauh lebih besar. Bahkan tidak sedikit di antara para pakar itu yang melengkapinya pendapatnya satu sama lain.

Menurut Dharma Setiawan (2002, 94-95) faktor-faktor dan variabel-variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah kemampuan sumber daya manusia (aparatur maupun masyarakat). Sumber daya alam, kemampuan keuangan (finansial), kemampuan manajemen, kondisi sosial budaya masyarakat, dan karakteristik ekologis, meskipun setiap pakar itu meletakkan tata urutan nomornya sering berlainan. Dalam hal ini, ada beberapa pakar yang

mengidentifikasi faktor-faktor dan atau variabel-variabel yang mempengaruhi keberhasilan otonomi daerah.

Sedangkan Widjaya (1992:39) mengatakan, ada tiga variabel yang jadi tolak ukur kemampuan daerah otonom, yaitu :

1. Variabel pokok, yang terdiri dari kemampuan pendapatan asli daerah/keuangan, kemampuan aparatur, kemampuan aspirasi masyarakat, kemampuan ekonomi, kemampuan demografi, serta kemampuan organisasi dan administrasi.
2. Variabel penunjang, yang terdiri dari faktor geografi dan faktor sosial budaya.
3. Variabel khusus yang terdiri dari sosial politik, pertahanan dan keamanan serta penghayatan agama.

Dengan bahasa yang berbeda, Riwu Kaho (1991:60 dan 246), mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi dan sangat menentukan penyelenggaraan otonomi daerah antara lain dengan menentukan penyelenggaraan otonomi daerah antara lain dengan:

1. Sumber daya manusia dan kemampuan aparatur serta partisipasi masyarakat.
2. Keuangan yang stabil, terutama pendapatan asli daerah.
3. Peralatan yang lengkap.
4. Organisasi dan manajemen yang baik.

Paramitha (1977:16-17) membagi variabel yang mempengaruhi keefektifan organisasi ke dalam dua kelompok. Pertama, kelompok variabel sumber daya yang terdiri dari variabel besarnya organisasi dan pembagian kerja. Kedua, kelompok variabel struktur yang terdiri dari variabel sentralisasi, kerumitan, formalisasi, komunikasi, dan koordinasi.

Penelitian Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Dalam Negeri (1991:35), berhasil juga mengidentifikasi 5 (lima) variabel pokok untuk mengukur kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah kabupaten/kota, yaitu kemampuan ekonomi daerah (PDRB), kemampuan kondisi demografi, dan kemampuan partisipasi masyarakat.

Menurut Smith (1979: 214-222), faktor yang dapat memprediksi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah fungsi atau tugas pemerintahan, kemampuan pemungutan pajak daerah, bidang-bidang tugas administrasi, jumlah pelimpahan wewenang, besarnya anggaran belanja, wilayah, ketergantungan keuangan, dan personil. Selain itu, Iglesias (1976:25), menyatakan bahwa resources (sumber daya), structure (struktur), technology (teknologi), support (dukungan) dan leadership merupakan faktor-faktor yang dapat memprediksi keberhasilan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonominya.

Fernandez (1992:28-29) menyatakan bahwa tugas atau fungsi manajerial, insitusi, pembiayaan atau

keuangan, dan kemampuan aparat pemerintah daerah merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan otonomi daerah.

Secara variabel luas Steers (1981:7-10), mengemukakan 4 (empat) variabel yang mempengaruhi keberhasilan suatu organisasi, yaitu karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik pekerja, karakteristik kebijaksanaan dan praktik manajemen. Karakteristik organisasi terdiri dari variabel struktur organisasi (desentralisasi, spesialisasi, formalisasi, rentang kendali, besarnya organisasi dan besarnya unit kerja) dan variabel teknologi organisasi (operasi, bahan dan pengetahuan).

Karakteristik lingkungan terdiri dari variabel lingkungan ekstern (kekompleksan, kestabilan dan ketidaktahuan) dan variabel lingkungan intern (orientasi pada karya, pekerja sentris, keamanan versus resiko dan keterbukaan versus pertahanan).

Karakteristik pekerja terdiri dari kerikatan (kemantapan kerja dan keikatan) dan variabel prestasi kerja (motivasi, tujuan, kebutuhan dan kemampuan).

Karakteristik pekerja terdiri dari variabel keterikatan (kemantapan kerja dan keikatan) dan variabel prestasi kerja (motivasi, tujuan, kebutuhan dan kemampuan). Karakteristik keberhasilan dan praktik manajemen terdiri dari variabel sumber daya, proses-proses komunikasi, kepemimpinan dan pengambilan keputusan, serta variabel inovasi dan adaptasi organisasi.

**REALITAS EMPIRIK
PENYELENGGARAAN OTONOMI
DAERAH**

Dalam aras empirik, penyelenggaraan otonomi daerah dapat dibagi secara antomis ke dalam beberapa unsur, yaitu:

- a. Kewenangan Daerah
- b. Kelembagaan Daerah
- c. Personil/kepegawaian
- d. Keuangan Daerah
- e. Perwakilan/DPRD
- f. Manajemen Aset
- g. Manajemen Pelayanan Publik
- h. Pengawasan, Monitoring dan Fasilitasi

Dalam unsur “Kewenangan Daerah” secara empiric banyak terjadi friksi antar tingkat pemerintahan. Apabila diidentifikasi terdapat empat jenis friksi yaitu:

1. Friksi antara pemerintah pusat dengan penyelenggara pemerintahan daerah.
2. Friksi antara pemerintah kabupaten/kota dengan provinsi
3. Friksi antar pemerintahan kabupaten/kota itu sendiri.
4. Friksi dalam penerapan kewenangan daerah pada kawasan tertentu.

Sumber-sumber penyebab terjadinya friksi tersebut antara lain :

1. Belum lengkapnya pedoman, petunjuk, standar, pelatihan dan supervise yang harus dibuat oleh pemerintah sesuai dengan amanat Pasal 112 UU nomor 22 tahun 1999. Daerah dengan kewenangan dan dasar legalitas yang ada dalam Tap III/MPR/2000 langsung menangani kewenangan yang ada dengan membuat Perda. Misalnya Perda Pertanahan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
2. Persoalan “hirarki” antara Provinsi dengan Kabupaten/kota.
3. Sengketa perbatasan dan implikasi tata ruang serta pengembangan potensi pendapatan daerah.
4. Kawasan-kawasan otoritas yang berada dalam sebuah daerah otonom dengan otonomi sector-sektor/bidang-bidang tertentu.

Dalam unsur **Kelembagaan Daerah**, dengan diberikannya kebebasan kepada daerah untuk menentukan struktur organisasi dan tata kerjanya maka di daerah terdapat dua model besar, yaitu:

1. Efisiensi kelembagaan. Daerah sangat berhati-hati dalam membentuk organisasi perangkat daerah. Susunan organisasi yang dibentuk sangat ramping agar tidak terjadi pemborosan PAD dan DAU

sebagai biaya membayar biaya rutin dan gaji pegawai. Contohnya Kabupaten Bengkulu Utara yang hanya membuat 9 Dinas.

2. Proliferasi Kelembagaan. Daerah membentuk organisasi secara besar-besaran dengan memekarkan organisasi yang telah ada. Akibatnya daerah menanggung biaya yang tinggi untuk membiayai birokrasi pemerintah daerah. Sebagai contoh Kabupaten Minahasa yang membentuk 21 Dinas.

Dari segi pendanaan, kelembagaan daerah yang dikelompokkan ke dalam lembaga eksekutif dan legislative telah menyerap dana APBD berkisar antara 70-90 %.

Dalam unsur **Kepegawaian/Personil** Secara sosiologis, **terdapat beberapa problem, yaitu:**

1. Dengan diberikannya kewenangan manajemen kepegawaian kepada daerah, terdapat kecenderungan bahwa pegawai daerah terkooptasi oleh kekuatan-kekuatan politik.
2. Status kepegawaian daerah menjadi sangat statis.
3. Mencuatnya isu "putra daerah" sebagai efek kesalahan penafsiran otonomi daerah sehingga terjadi marginalisasi pegawai yang bukan putra daerah.

4. Perasaan lokalitas yang sempit dan tidak adanya area tour of duty bagi PNS dapat membahayakan keutuhan NKRI. Diharapkan PNS dapat menjadi unsure perekat bangsa.
5. Diberikannya kewenangan manajemen kepegawaian kepada daerah telah memicu daerah untuk mengangkat pegawai baru untuk mendapatkan dukungan politik atas beban pemerintah pusat.
6. Adanya kerancuan antara jabatan politis dan jabatan karir yang dapat menyebabkan terjadinya instabilitas birokrasi di tingkat lokal.

Dalam unsur **Keuangan Daerah**, dengan diberlakukannya UU no. 22 tahun 1999 dan UU nomor 25 tahun 1999 kondisi empiric keuangan daerah menunjukkan gejala sebagai berikut:

1. Konflik pengausaan kewenangan yang menghasilkan penerimaan
2. Keuangan daerah yang kurang mencukupi (*financial Insufficiency*)
3. Kurangnya kepatuhan pada peraturan dan lemahnya penegakan hukum. Walaupun sudah ada PP 109/2000 dan PP 110/2000, banyak daerah yang tidakmengindahkan kedua peraturan tersebut. Dengan dalih sudah otonomi, mereka beranggapan ada kebebasan untuk mengatur semua aspek keuangan.

4. Biaya birokrasi pemda yang tinggi
5. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam penyusunan APBD.
6. Kurangnya kejelasan mengenai system pembiayaan melalui dekonsentrasi dan pembantuan.
7. Terbatasnya pemanfaatan dana alokasi khusus.
8. Kurang jelasnya mekanisme pinjaman daerah.
9. Kurang kejelasan dan pengaturan dan wewenang investasi di daerah
10. Kurang jelasnya Pemisahan dan pertanggungjawaban keuangan eksekutif dan legislative.

Secara empirik, dalam unsur **Perwakilan/ DPRD**, terdapat beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Hubungan kemitraan yang tidak jelas
2. Kewenangan DPRD yang besar menimbulkan ekses politis ke dalam tubuh birokrasi.
3. Mekanisme LPJ
4. Kuatnya pengaruh Parpol dalam proses pemilihan Kepala daerah.
5. Kurang terserapnya aspirasi masyarakat
6. Campur tangan DPRD dalam penunjukan pejabat karir
7. Masih kurangnya pemahaman DPRD terhadap peraturan perundangan

8. Kurangnya kompetensi anggota DPD dan lemahnya *networking*.

Berkenaan dengan **unsur manajemen pelayanan public**, kinerja pelayanan public diwamai dengan beberapa persoalan sebagai berikut:

1. Rendahnya kualitas pelayanan
2. Masih besarnya peran pemda dalam penyediaan pelayanan
3. Kurang jelasnya standar pelayanan
4. Rendahnya akuntabilitas pelayanan

Berkaitan dengan unsur Pengawasan, Monitoring, evaluasi dan Fasilitasi, dapat diidentifikasi beberapa masalah sebagai berikut:

1. Kurangnya pengawasan dari Gubernur kepada kabupaten
2. Kurangnya sanksi terhadap pelanggaran peraturan
3. Kurangnya supervise dan sosialisasi ke daerah.

PENUTUP

Otonomi daerah merupakan salah satu gagasan besar untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui cara-cara yang demokratis. Proses otonomi daerah membutuhkan waktu yang panjang agar dapat tercipta persepsi yang sama antara semua penyelenggara negara, masyarakat dan dunia usaha swasta.

Antara para penyelenggaraa negara sendiri, yaitu antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang harus menyamakan persepsi terlebih dahulu

tentang isi otonomi daerah yang meliputi masalah: kewenangan, aset, kelembagaan, personil, keuangan, unsur perwakilan (DPRD) dan manajemen pelayanan publik.

Keberhasilan otonomi daerah juga sangat tergantung pada *niat baik* para penyelenggara negara, aparatur birokrasi di pusat maupun di daerah untuk bersama-sama menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menciptakan kesejahteraan rakyat dengan cara yang demokratis.