

Otonomi Daerah Di Indonesia ; *Pengertian, Konsep, Tujuan, Prinsip dan Urgensinya*

SUPARTO

**Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Islam Riau
Jl. Kaharuddin Nasution 113 Perhentian Marpoyan Pekanbaru 28284
E-mail : supartodandy@yahoo.co.id**

Abstrak

Salah satu kebijakan penting pada pemerintahan orde reformasi adalah diterapkannya otonomi daerah yang diharapkan dapat mengangkat harkat daerah dalam wujud pemberian wewenang dengan porsi besar dalam mengelola potensi dan pemasukan keuangan daerah. Pada hakikatnya pemberian wewenang dengan porsi yang lebih besar diarahkan pada sasaran penggalan segala potensi yang tersedia baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia untuk meningkatkan perekonomian daerah yang berwawasan pertumbuhan dan pemerataan pendapatan. Prinsip pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah diselenggarakan secara luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan 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. Disamping itu, kekuasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari pelaksanaan sampai dengan evaluasi. Adapun yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada, diperlukan, tumbuh, dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi 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 pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kebijakan otonomi daerah, yang dimulai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 sampai dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 merupakan upaya optimal pemerintah untuk menghasilkan suatu rumusan terbaik tentang pemerintahan daerah yang sesuai dengan harapan dari seluruh masyarakat, namun dalam implementasinya banyak faktor yang ikut mempengaruhinya. Dan untuk mendapatkan hasil yang optimal masih membutuhkan waktu dan kerja keras. Namun kita mesti optimis bahwa paling tidak proses perubahan manajemen pemerintahan daerah yang modern sudah dimulai.

Kata kunci : otonomi daerah, konsep, prinsip, urgensi

I. PENDAHULUAN

Selama berlangsung pemerintahan Orde Baru, daerah tidak dapat berkembang secara optimal karena sistem politik dan ekonomi yang dibangun pemerintah Orde Baru sangat sentralistis. Segala kebijakan tentang daerah selalu diputuskan oleh pusat. Daerah tidak memiliki kekuasaan untuk mengembangkan potensi daerahnya, bahkan akhirnya menjadi sangat "tergantung" dengan pusat. Kepentingan pusat untuk terus mendominasi daerah berjalan beriringan dengan sistem politik yang cenderung represif dan tidak demokratis. Rezim orde baru mengatur pemerintahan lokal secara detail dan diseragamkan secara nasional. Organ-organ suprastruktur politik lokal diatur secara terpusat dan seragam tanpa mengindahkan heterogenitas sistem politik lokal yang telah eksis jauh sebelum terbentuk konsep kebangsaan Indonesia. Elite pemerintahan lokal hanyalah sekedar kepanjangan tangan Pemerintah Pusat di Daerah yang diberi kekuasaan besar untuk melakukan manuver politik untuk menunjukkan pengabdianya ke Pusat. Kepala Daerah dipersatukan dengan figur Kepala Wilayah, yang proses pemilihannya banyak dikendalikan pusat.

Ketidakadilan distribusi sumber daya politik dan ekonomi yang dilakukan Rezim Orde Baru berakhir menjadi masalah besar dalam hubungan antara Pusat dan Daerah yang harus dihadapi Pemerintahan B.J. Habibie. Pemerintahan B.J. Habibie bukan tampil dari proses politik yang demokratis, tetapi kelanjutan dari penguasa otoritarianisme Orde Baru H.M. Soeharto. Bahkan kabinet B.J. Habibie sebagian besar dianggap sebagai petualang politik produk otoritarianisme yang mencoba hidup di era demokratisasi.¹

Kelangkaan legitimasi politik Pemerintah Pusat ini menjadi momentum yang sangat baik bagi masyarakat di daerah untuk menuntut perubahan menyangkut hubungan Pusat-Daerah. Ada yang menuntut akses daerah yang lebih besar untuk menikmati sumber daya alam daerah melalui kebijakan otonomi daerah yang seluas-luasnya, ada yang menuntut perubahan bentuk negara, dari kesatuan ke federal, bahkan ada yang menuntut untuk memisahkan diri menjadi negara merdeka. Penelitian telah membuktikan, Pemerintah Orde Baru enggan menyerahkan beberapa

¹ Ni'matul Huda, 2009, *Otonomi Daerah ; Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Jakarta, hal . 80.

urusan, kekuasaan, dan tanggung jawab kepada daerah yang lebih rendah. Dalam hal ini Pemerintah Daerah diberi kekuasaan luas untuk menjalankan fungsi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, tetapi mereka tidak pernah memperoleh sumber finansial yang cukup dan sumber daya manusia yang berkualitas.

Pendapatan asli daerah (PAD) yang kecil membuat Pemerintah Daerah tetap mengandalkan sumber-sumber keuangan Pemerintah Pusat, sehingga mereka tetap dibawah kontrol birokrasi Pusat. Kekurangan sumber finansial ini disebabkan antara lain kekurangan prakarsa kebijakan dari Pemerintah Pusat untuk menambah jumlah urusan dan wewenang Daerah Kabupaten/Kota dalam mengolah sumber-sumber pendapatan yang lebih besar. Dengan sumber finansial yang kecil ini Pemerintah Daerah menghadapi kesulitan dalam menutup biaya operasional mereka, dalam melatih personel, membeli peralatan, melakukan penyempurnaan organisasi, memperoleh bantuan teknik, dan memperluas jangkauan dan pelayanan kepada masyarakat. Dana yang terbatas tidak memungkinkan mereka untuk meningkatkan kapasitas administrasi mereka, dan tidak mendorong penetapan fungsi-fungsi baru karena mereka khawatir tidak dapat menjalankan fungsi-fungsi itu secara efektif. Pada gilirannya, kapasitas administrasi dapat mengurangi kemampuan mereka dalam menarik pajak dan mengerahkan sumber-sumber pendapatan mereka. Situasi yang demikian sama sekali tidak menguntungkan bagi upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat dan usaha memperlancar gerakan pembangunan.²

Berdasarkan catatan kritis perjalanan otonomi daerah, khususnya selama pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1974 yang dianggap sentralistik, maka MPR melalui Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan 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. Disamping itu, kekuasaan otonomi mencakup pula

² *Ibid*, hal 3.

kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari pelaksanaan sampai dengan evaluasi.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada, diperlukan, tumbuh, dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi 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 pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Sehubungan dengan pelimpahan kewenangan dari Tap MPR diatas, sejarah ketatanegaraan Indonesia telah memasuki babak baru dalam pelaksanaan otonomi daerah dibawah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD) dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU PKPD). Melalui kedua UU tersebut daerah diberi kesempatan luas untuk mengatur daerahnya dengan ditopang pendanaan yang lebih memadai. Sejak kelahiran Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang menggantikan Undang-undang No. 5 Tahun 1974, masyarakat di daerah menyambut kehadiran Undang-Undang tersebut dengan penuh harapan, apalagi setelah disusul dengan kelahiran Undang-Undang No. 25 tahun 1999. Kehadiran dua undang-undang tersebut seperti saudara kembar yang akan saling melengkapi dan menyempurnakan pelaksanaan otonomi daerah, khususnya untuk mempersiapkan daerah di masa depan agar lebih otonom dan demokratis. Ketika suasana hiruk pikuk terjadinya korupsi menjangkiti parlemen dan eksekutif di daerah, dari Sabang sampai Merauke, lahirlah undang-undang baru yakni UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mencabut pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 dan kemudian UU No.32 Tahun 2004 diganti dengan UU No. 23 Tahun 2014.

³ H.A.W Widjaja, 2005. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. hal. 35.

Tantangan yang dihadapi negara dewasa ini adalah, bagaimana menemukan keseimbangan yang tepat hubungan antara Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan dan menghubungkan keduanya dengan cara yang dapat mendukung pembangunan secara efektif. Dengan penerapan Otonomi Daerah banyak peluang yang dapat dimanfaatkan oleh daerah dengan cara menggali potensi-potensi daerah secara maksimal untuk kepentingan daerah. Akan tetapi di pihak lain ada hambatan dan kendala dalam pelaksanaan otonomi daerah ini yang salah satunya adalah masalah kesiapan daerah dalam hal ketersediaan sumber daya manusia yang mampu mengimplementasikan otonomi daerah dengan baik dan maksimal.

II. PEMBAHASAN

A. Pengertian dan Konsep Dasar Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada 2 ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*.

Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Karena itu, otonomi lebih menitik-beratkan aspirasi daripada kondisi.⁴

Koesoemahatmadja sebagaimana dikutip I Nyoman S berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*), juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*). Namun demikian, walaupun otonomi ini sebagai *self government*, *self sufficiency* dan *actual independence*, keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui

⁴ I Nyoman S, 2005. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, hal. 39.

wewenang pemerintah pusat yang menyerahkan urusan kepada daerah.⁵ Otonomi, menurut Manan sebagaimana yang dikutip Sondang P.S mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri.⁶ Kemandirian, menurut Syafrudin, sebagaimana yang dikutip I Nyoman S bukan berarti kesendirian, bukan pula sendiri-sendiri karena tetap bhinneka tunggal ika, melainkan untuk memecahkan masalah-masalah daerahnya sendiri tidak selalu dan terlalu menggantungkan diri kepada pemerintah pusat.⁷

Otonomi daerah, menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974, adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. UU. No. 32 Tahun 2004 dan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisikan otonomi daerah sebagai wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa otonomi daerah pada hakikatnya adalah :⁸

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah; penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggungjawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);

⁵ *Ibid*, hal. 40.

⁶ Sondang P.S, .2007. *Administrasi Pembangunan; Konsep Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, hal.10.

⁷ I Nyoman S, *Op.Cit*, hal. 41.

⁸ H.A.W Widjaja, 2005. *Op.Cit*, hal. 35.

2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;

Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation* maupun horisontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*. Indikator suatu daerah menjadi otonom setelah melaksanakan kebijakan otonomi daerah meliputi makna daerah itu telah secara nyata menjadi satuan masyarakat hukum, satuan unit ekonomi publik, satuan unit sosial budaya, satuan unit lingkungan hidup (*lebensraum*) dan menjadi satuan subsistem politik nasional.⁹

Dimasa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertanahan, kebakaran hutan, pengelolaan pertambangan, perizinan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah.

Dengan pernah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan itu didesentralisasikan ke daerah. Artinya, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab. Pemerintah pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi,

⁹ Taliziduhu Ndraha, 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 23.

memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.¹⁰ Peran ini tidak ringan, tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan. Karena itu, dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintah daerah.

Visi otonomi daerah itu sendiri dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama yakni politik, ekonomi serta sosial dan budaya.¹¹ Selanjutnya Supian Hamim dan Indra Mukhlis menjelaskan bahwa visi otonomi daerah merupakan rumusan dari ruang lingkup politik, sosial-budaya dan ekonomi dari suatu daerah yang saling berinteraksi satu sama lainnya dalam rangka efektivitas program pembangunan.¹²

Dibidang politik, karena otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratis, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggung-jawaban publik. Demokratis pemerintah juga berarti transparansi kebijakan. Artinya, untuk setiap kebijakan yang diambil, harus jelas siapa yang memprakarsai kebijakan itu, apa tujuannya, berapa ongkos yang harus dibayar, siapa yang akan diuntungkan, apa resiko yang harus ditanggung, dan siapa yang bertanggung jawab jika kebijakan itu gagal. Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karir politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan dilain pihak terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk

¹⁰ *Ibid*, hal. 42.

¹¹ *Ibid*, hal. 43.

¹² Supian H dan Indra M.A, 2005. *Manajemen Strategis Dalam Pembangunan*, Multi Grafindo, Pekanbaru, hal. 35.

mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perijinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.

Di bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmonisasi sosial diantara kelompok-kelompok yang ada dalam masyarakat. Pada saat yang sama ia juga wajib memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Untuk menjamin suksesnya pelaksanaan otonomi daerah diperlukan komitmen yang kuat dari kepemimpinan yang konsisten dari pemerintah pusat. Dari pemerintah daerah juga di harapkan lahirnya pemimpin-pemimpin pemerintahan yang demokratis, DPRD yang mampu menjembatani antara tuntutan rakyat dengan kemampuan pemerintah, organisasi masyarakat yang mampu memobilisasi dukungan terhadap kebijakan yang menguntungkan masyarakat luas, kebijakan ekonomi yang berpihak pada pembukaan lapangan kerja dan kemudahan berusaha, serta berbagai pendekatan sosial budaya yang secara terus menerus menyuburkan keharmonisan dan solidaritas antar warga.

Pengertian otonomi daerah adalah keleluasaan dalam bentuk hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab badan pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sebagai manifestasi dari desentralisasi.¹³ Sebagai konsekuensi pemberian otonomi kepada daerah dalam wujud hak dan wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, pemerintah daerah berkewajiban untuk mempertanggungjawabkannya baik kepada negara dan bangsa, maupun kepada masyarakat dan lingkungannya. Jadi otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi

¹³ *Ibid*, hal. 50.

masyarakat sesuai dengan aturan yang ada.¹⁴ Perwujudan konsep desentralisasi pada tingkat daerah adalah otonomi daerah sehingga dengan demikian, otonomi daerah merupakan implikasi dari diterapkannya kebijakan desentralisasi dalam suatu negara.

Bayu Surianingrat sebagaimana dikutip I Nyoman S merumuskan otonomi daerah sebagai wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.¹⁵ Hoessien sebagaimana dikutip Supian Hamim dan Indra Mukhlis A merumuskan otonomi daerah sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar pemerintahan pusat.¹⁶ Sedangkan Amrah Muslimin berpendapat bahwa otonomi berarti berpemerintahan sendiri sesuai paham catur praja yang meliputi fungsi membentuk perundangan (*wetgeving*), pelaksanaan undang-undang (*uitvoering*), kepolisian (*politie*) dan peradilan (*rechrsppraak*). Keempat fungsi ini dijalankan oleh daerah otonom dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat secara terbatas dalam bidang yang tidak dilaksanakan pemerintah pusat.

Besaran otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah menurut Vieira dalam Koswara dapat ditentukan dari 3 instrumen analisis. Dikemukakannya bahwa : *Among all possible indicators of the concepts, three seem to be more accurate and reliable than others at the present stage of political inquiry: 1) measurement of the relative proportion of local to national public servant, 2) measurement of the relative proportion of local to central public expenditure; and 3) measurement of the relative proportion of local to central public revenues.*”

Uraian Vieira itu berarti ada 3 ukuran penentu besaran otonomi daerah yakni: 1) antara jumlah pegawai daerah dan pegawai pusat, 2) antara jumlah pengeluaran daerah dan pengeluaran pusat, 3) antara jumlah pendapatan daerah dan pendapatan pusat. Sedangkan Alderfer dalam Koswara mengajukan dua ukuran besaran otonomi yaitu alokasi kekuasaan kepada daerah otonom dan pengawasan pusat kepada daerah otonom.¹⁷

¹⁴ Taliziduhu Ndraha, 2009 *Kybernologi Politik & Kybernologi Administrasi*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 163.

¹⁵ I Nyoman S, *Op.Cit*, hal. 52.

¹⁶ Supian Hamim dan Indra Mukhlis A, *Op.Cit*, hal. 40.

¹⁷ Ekom Koswara K., 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Pemberdayaan*. Yayasan Pariba, Jakarta, hal. 25.

Hart juga mengemukakan ukuran besaran otonomi yakni: *the reality of decentralization can be measured by the amount of authority delegate to the subnational units to initiate policy independently and the willingness of the delegating authority to support the decentralized units in those independent decision.* Ukuran yang lebih luas dalam menentukan besaran otonomi daerah dikembangkan oleh Smith dalam Jones et al, yakni ada 7 ukuran.¹⁸ *Pertama*, ukuran fungsi pemerintah, yang terkategori dalam fungsi yang utuh, bagian fungsi dan aktivitas dari bagian fungsi. Derajat desentralisasi dapat diukur dari anggaran untuk ketiga kategori fungsi tersebut. *Kedua*, ukuran perpajakan pendapatan. *Ketiga*, ukuran dasar hukum pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang kepadanya. *Keempat*, ukuran rasio antara jumlah pendapatan daerah dan jumlah pendapatan pemerintah daerah secara keseluruhan. *Kelima*, ukuran tingkat pengeluaran daerah secara keseluruhan sebagai bagian dari jumlah pengeluaran negara. *Keenam*, ukuran wewenang pemerintah daerah. *Ketujuh*, ukuran pegawai dan pejabat dengan cara mengklasifikasikannya dalam kategori pegawai daerah pusat, pejabat yang diangkat dan yang dipilih pegawai dan pejabat yang diseleksi di daerah dan di pusat.

Berdasarkan berbagai pemikiran teoritik tentang otonomi daerah, desentralisasi dan ukuran besaran pemberian otonomi daerah kepada daerah otonomi di atas, telah menjadi jelas bahwa formulasi maupun implementasi kebijakan otonomi daerah seyogyanya sudah mempertimbangkan berbagai input teoritik ini sehingga dapat dieliminir pedangkalan-pedangkalan makna otonomi daerah demi tercapainya tujuan desentralisasi itu sendiri.

Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peranserta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.¹⁹ Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah tetapi juga mendorong otoaktivitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya demokrasi dari bawah maka rakyat tidak saja

¹⁸ Charles Jones, 1996. *Pengantar Kebijakan Publik (terjemahan)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 27.

¹⁹ Ekom Koswara K., *Op.Cit*, hal. 26.

menentukan nasibnya sendiri, melainkan yang utama adalah berupaya memperbaiki nasibnya sendiri. Hal itu dapat diwujudkan dengan memberikan kewenangan yang cukup luas kepada pemerintah daerah guna mengurus dan mengatur serta mengembangkan daerahnya sesuai kepentingan dan potensi daerahnya. Kewenangannya artinya keleluasaan untuk menggunakan dana baik yang berasal dari daerah sendiri maupun dari pusat sesuai dengan keperluan daerahnya tanpa campur tangan pusat, keleluasaan berprakarsa, memilih alternatif, menentukan prioritas dan mengambil keputusan untuk kepentingan daerahnya, keleluasaan untuk memanfaatkan dana pertimbangan keuangan pusat dan daerah yang memadai, yang didasarkan kriteria obyektif dan adil. Berdasarkan pokok-pokok pergeseran prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah dalam kerangka reformasi pemerintah ini, diformulasikanlah berbagai kebijakan implementasi otonomi daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang telah diganti dengan UU. No.32 dan 33 Tahun 2004 dan yang terakhir UU No. 23 Tahun 2014.

Pada hakekatnya kebijakan otonomi daerah di Indonesia dalam era reformasi merupakan pokok-pokok reformasi manajemen "pemerintah daerah".²⁰ Secara substansial, reformasi pemerintah ditingkat sub nasional merupakan *planned change*, perubahan yang direncanakan atau *intededchange*, perubahan yang dikehendaki pada elemen-elemen utama pemerintah daerah. Perubahan itu dilakukan dengan sengaja dan secara sadar atau bersifat *artificialman made* dan tidak terjadi secara otomatis. Sekalipun tersedia jumlah pilihan pendekatan mengenai rentang dan lingkup perubahan yang dituju, namun pilihan lebih pada *drastic change* dari pada *gradual change*.²¹ Penentuan waktu implementasi kebijakan tergolong cepat lebih merupakan keinginan sepihak para politisi DPR, pemerintah memperkuat diantunya pendekatan *drastic change* tersebut. Oleh karena itu ada banyak konflik krisis dan *turbulance* yang terjadi mengiringi implementasi kebijakan terasa lebih besar.

Otonomi daerah sebagai suatu konsep desentralisasi pemerintahan pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu

²⁰ *Ibid*, hal. 27.

²¹ *Ibid*, hal. 29.

upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, serta suatu masyarakat yang lebih adil dan makmur.

Konsep-konsep di atas menunjukkan bahwa betapa pentingnya pelaksanaan otonomi daerah. Terkait dengan itu, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus saling bersinergi dan bekerjasama dalam mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan tujuan dan makna yang tertuang di dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Efektivitas pelaksanaan otonomi daerah serta peluang dan kendala merupakan suatu hal yang perlu dipertimbangkan dan yang dapat dijadikan sebagai ukuran dari tingkat keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah tersebut.

B. Tujuan, Prinsip dan Urgensi Pemberian Otonomi Daerah

Berdasarkan ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah, tujuan otonomi daerah setidaknya meliputi empat kewenangan utama yakni dari aspek politik, manajemen pemerintahan, kemasyarakatan dan aspek ekonomi pembangunan.²² Pemberian kewenangan ini seharusnya di berikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam suatu hubungan kewenangan sebagai konsekwensi logis untuk tercapainya maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah kepada daerah serta untuk imbalan terhadap kewajiban tanggung jawab pemerintahan daerah dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerahnya. Dengan demikian, maksud dan tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah dalam kerangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

²² *Ibid*, hal. 57.

Dengan mengacu pada ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah, tujuan pemberian otonomi kepada daerah setidaknya akan meliputi 4 aspek sebagai berikut:²³

1. Dari Segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
2. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
4. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat dengan demikian, inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peranserta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerah. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah, tetapi juga mendorong otonomitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri.

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi adalah, di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi

²³ I Nyoman S, *Op.Cit*, hal. 55.

kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol dari adanya 'trust' dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, akibat dari tiada atau kurangnya kewenangan yang mereka miliki, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi atas berbagai masalah yang dihadapi.²⁴

Prinsip pemberian otonomi kepada daerah adalah prinsip demokrasi, pemberdayaan masyarakat dan aparat serta pelayanan umum, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah. Pemerintah daerah memiliki keleluasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam batas-batas kewenangannya untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya guna mendukung kualitas pelayanan kepada masyarakat. Hal yang mendasar dalam UU otonomi daerah adalah mendorong dan memberdayakan masyarakat, menumbuhkan kembangkan prakarsa dan kreativitas dengan menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam pelaksanaan pembangunan, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Dengan paradigma baru, pemerintah daerah diharapkan lebih siap menyongsong setiap perubahan yang terjadi di masa datang. Nilai demokrasi akan memberi ruang yang lebih leluasa bagi masyarakat dalam menentukan pilihan dan mengekspreskan diri secara rasional sehingga dominasi kekuatan negara akan dikurangi. Dalam penyelenggaraan negara, aparat hendaknya tidak harus selalu melaksanakan sendiri tetapi justru lebih banyak bersifat mengarahkan, *steering rather than rowing* atau memilih kombinasi paling optimal antara melaksanakan atau mengarahkan. Sesuatu yang telah dilakukan masyarakat hendaknya tidak lagi dilaksanakan pemerintah.²⁵

²⁴ Hanif Nurcholis, et al, 2008. *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta, hal.18.

²⁵ Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, hal. 29.

Pemerintah cukup melakukan upaya *empowering* dengan spirit mencapai kualitas pelayanan terbaik bagi masyarakat. Artinya keputusan atas pilihan itu mesti didasari kepentingan yang lebih besar yakni kepentingan dan kualitas pelayanan masyarakat. Dengan ditetapkannya UU Otonomi Daerah, telah terjadi perubahan manajemen pemerintahan yang sentralistik menjadi desentralistik, dari semula bersifat penyeragaman menjadi keaneka ragaman dalam kesatuan. Dimasa UU No. 5 Tahun 1974, pemerintah pusat ternyata mendominasi pelaksanaan pembangunan termasuk dalam perencanaannya. *Top down planning* lebih dominan dari pada *bottom up planning*. Masyarakat tidak banyak terlibat dalam proses pembuatan rencana tetapi lebih banyak dilibatkan dalam tahap pelaksanaan.

Perubahan manajemen pemerintahan juga merupakan konsekuensi logis adanya paradigma pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yakni demokratisasi dalam proses pengambilan keputusan, pemberdayaan aparat dan masyarakat serta pelayanan umum. Tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan adalah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat. Perubahan mendasar lainnya adalah ada hubungan kewenangan fungsional dan struktural antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom, sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur memiliki kewenangan dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota dan pemerintahan daerah.

Pemberian otonomi yang luas kepada daerah tidak terlepas dari tuntutan pemerintahan yang baik (*good governance*). Asosiasi pemerintah daerah propinsi dan kabupaten/kota dapat berperan dalam mewujudkan tuntutan tersebut. Sebagaimana dipahami bersama, pemerintahan yang baik merupakan bentuk tatanan hubungan dan keterkaitan yang seimbang dan berkeadilan antar sektor-sektor negara, masyarakat bisnis dan masyarakat madani. Dalam mewujudkan tatanan itu paling tidak menurut Bank Dunia²⁶ seharusnya meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Penitikberatan manajemen sektor publik pada perlunya memanfaatkan keuangan yang efisien dan manajemen SDM melalui perbaikan dan peningkatan anggaran,

²⁶ *Ibid*, hal. 59.

akuntansi dan pelaporan serta menghilangkan ketidakefisienan pada BUMN/D.

2. Akuntabilitas pada pelayanan publik, termasuk akuntansi yang efektif, *auditing* dan desentralisasi serta meniadakan pegawai pemerintah dalam mempertanggungjawabkan tindakan dan tanggapan mereka terhadap konsumen.
3. Adanya peraturan di muka mengenai kerangka kerja hukum, adanya tatanan *judiciary* yang independen dan dapat dipercaya dan mekanisme penegakan hukum.
4. Tersedianya informasi dan transparansi dalam rangka meningkatkan analisis kebijakan, mengemukakan debat publik dan mengurangi resiko atas korupsi.

Prinsip pemberian otonomi kepada daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 yakni 1) kewenangan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab bagi daerah kota/kabupaten serta 2) otonomi yang terbatas untuk daerah propinsi. Untuk daerah kabupaten/kota yang dimaksudkan dengan kewenangan yang luas dimaknakan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintah kecuali beberapa bidang pemerintah yang diurus pusat. Kewenangan itu dimiliki kabupaten/kota secara utuh dan bulat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Otonomi yang nyata artinya keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah tersebut. Artinya kewenangan akan suatu urusan harus datang dari inspirasi dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, sehingga dapat dimungkinkan dengan otonomi yang luas dan nyata ini, otonomi di setiap daerah otonomi bervariasi, tergantung kebutuhan dan kondisi masyarakat dan lingkungannya.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan tanggung jawab sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam bentuk 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 pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI.²⁷

Berbicara tentang otonomi berarti berbicara tentang suatu spektrum yang luas, dimana hampir semua bangsa di dunia ini menghendaki adanya otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa adanya campur tangan dan intervensi pihak lain, yang mengakibatkan ketergantungan.

Keperluan adanya otonomi daerah, menurut Djohan sebagaimana dikutip I Nyoman S adalah karena beberapa alasan :²⁸

1. Menurut konstitusi untuk mengisi sifat negara kesatuan, menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan, mencapai terselenggaranya urusan pemerintahan berhasil guna dan berdaya guna, melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa.
2. Menurut para ahli otonomi berguna bagi pengalokasian dan pendistribusian kekuasaan, pendelegasian, wewenang dan tanggung jawab, pengambilan keputusan yang berkualitas, dan pengakomodasi partisipasi. Sementara menurut para praktis, otonomi bermanfaat buat pengurangan beban pemerintah tingkat atas, penumbuhan kemandirian dan kekuasaan daerah, dan sebagainya.
3. Keperluan otonomi daerah dalam pemerintahan lokal, yaitu untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Karena itu keperluan otonomi pada tingkat lokal pada hakikatnya adalah untuk memperkecil intervensi pemerintah pusat dalam urusan rumah tangga daerah.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah, baik dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara maupun penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan adalah guna kepentingan pengembangan pemerintah dan masyarakat. Walaupun otonomi daerah memiliki makna yang penting dan strategis, namun dalam prakteknya kekuasaan kewenangan otonomi daerah dipengaruhi oleh bentuk negara. Dalam suatu negara kesatuan (*unitarisme*) otonomi daerah diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima

²⁷ Ekom Koswara K., *Op.Cit*, hal. 29.

²⁸ I Nyoman S, *Op.Cit*, hal. 60.

penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, dimana otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.²⁹

Konstelasi tersebut menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan kecendrungan kewenangan yang besar berada di *central government*, sedangkan dalam negara federal kecendrungan kewenangan yang besar berada pada *local government*. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah (*Local Government*) dalam negara kesatuan seperti Indonesia, lebih banyak menggantungkan otonominya pada *political will* pemerintah pusat, yaitu sampai sejauh mana pemerintah pusat mempunyai niat baik untuk memberdayakan *local government* melalui pemberian wewenang yang lebih besar.³⁰

Walaupun pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah secara formal diterima sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dalam prakteknya ada saja kecendrungan pelaksanaan sentralisasi. Penyebabnya adalah anggapan dan keyakinan pembuat kebijakan bahwa usaha pembangunan akan efektif dan efisien bila dilaksanakan secara terpusat. Ide ini pula yang memberikan kesempatan kepada negara untuk mengambil inisiatif, mempercepat dan mengendalikan pembangunan ekonomi. Upaya sentralisasi perencanaan akan memberikan arah dan kontrol yang tepat.

Strategi sentralisasi pemerintahan dan pembangunan ternyata lebih menguntungkan kepentingan lembaga-lembaga pemerintah, yang seharusnya didirikan untuk berfungsi sebagai generator pembangunan. Bahkan mereka selalu mendominasi dan membebani berbagai aturan secara berlebihan kepada masyarakat lokal atau daerah yang seharusnya mereka layani. Karena itu lahirlah berbagai kritikan terhadap sentralisasi sehingga melahirkan penerapan desentralisasi pemerintahan dan pembangunan.

Dalam konteks pembangunan, desentralisasi ditujukan untuk meningkatkan pembangunan masyarakat dan pembangunan sosial demi percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi dan otonomi diyakini dapat menjawab

²⁹ Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Graha Ilmu, Jakarta, hal. 28.

³⁰ *Ibid*, hal. 30.

tuntutan pemerataan pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan politik yang efektif. Desentralisasi pada akhirnya diyakini dapat menjamin penanganan variasi tuntutan masyarakat secara tepat dan cepat.³¹

Berbagai pemikiran tentang desentralisasi dan otonomi ini menjelaskan bahwa persoalan desentralisasi dan otonomi daerah berkaitan serta dengan *empowerment* dalam arti memberi keleluasaan dan kewenangan kepada masyarakat daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan. *Empowerment* menjamin hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab dari organisasi di tingkat daerah untuk dapat menyusun program, memilih alternatif dan mengambil keputusan dalam mengurus kepentingan masyarakat. Dengan *empowerment*, institusi pemerintah daerah dan masyarakat akan mampu memberi akses bukan hanya terhadap pengambilan keputusan di tingkat daerah tetapi juga mampu memberikan akses terhadap pengambilan keputusan di tingkat pusat yang berkaitan dengan kepentingan penduduk dan daerahnya.³²

Selain tujuan pemberdayaan, desentralisasi dan otonomi daerah ditujukan untuk percepatan pembangunan manusia seluruhnya. UNCRD (1985),³³ yang mengemukakan ada tiga *style of development* yang lebih desentralistik:

Pertama, pembangunan masyarakat sebagai pengadaan pelayanan masyarakat. Pembangunan masyarakat identik dengan peningkatan pelayanan masyarakat dan pemberian fasilitas sosial seperti kesehatan, gizi, pendidikan dan sanitasi yang secara keseluruhan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kedua, pembangunan masyarakat sebagai upaya terencana mencapai tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi. Pembangunan masyarakat diartikan sebagai upaya mencapai tujuan sosial yang lebih subim dan sukar diukur seperti keadilan, pemerataan, peningkatan budaya, kedamaian dan sebagainya. Di sini pembangunan ditekankan pada makna *community self-reliance* dan *family self-reliance*.

Ketiga, pembangunan sosial sebagai upaya terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia berbuat. Pembangunan disini merupakan derivasi dari

³¹ Syaukani, Affan Gafar & Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, Cetakan VII, hal. 37.

³² Hanif Nurcholis, et al, *Op.Cit*, ham. 42.

³³ *Ibid*, hal. 65.

paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia atau *people centered development*.

Koswara mengemukakan ada empat pertimbangan tentang perlunya memberikan otonomi kepada daerah.³⁴

Pertama, dari segi politik, pemberian otonomi dipandang untuk mencegah penumpukan kekuasaan di satu tangan yang akhirnya menimbulkan pemerintahan tirani dan totaliter serta anti-demokrasi.

Kedua, dari segi demokrasi, otonomi diyakini dapat mengikutsertakan rakyat dalam proses pemerintahan sekaligus mendidik rakyat menggunakan hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.

Ketiga, dari segi teknis organisatoris pemerintahan, otonomi dipandang sebagai cara untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien serta lebih responsibel. Apa yang dianggap lebih doelmating untuk diurus pemerintah dan masyarakat setempat diserahkan saja ke daerah dan apa yang lebih tepat berada di tangan pusat tetap diurus oleh pusat.

Keempat, dari segi manajemen sebagai salah satu unsur administrasi, suatu pelimpahan wewenang dan kewajiban memberikan pertanggungjawaban bagi penunaian suatu tugas sebagai hal yang wajar.

Dari berbagai pemikiran di atas dapat dirumuskan bahwa motivasi dan urgensi pemberian otonomi daerah adalah; *Pertama*, karena kebhinnekaan kehidupan masyarakat. *Kedua*, pengakuan dan penghormatan atas sendi-sendi kehidupan berbangsa, bernegara, berpemerintahan dan bermasyarakat. *Ketiga*, pendayagunaan pengelolaan potensi daerah kehidupan. *Keempat*, pemerataan kemampuan daerah dengan memperhatikan kondisi daerah yang berbeda dan tetap berada dalam satu wawasan nusantara. Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa urgensi dan motivasi pemberian otonomi kepada daerah meliputi : pertama, upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, upaya melancarkan pelaksanaan pembangunan. Ketiga, meningkatkan peran masyarakat dalam proses demokratisasi pemerintahan.

³⁴ Ekom Koswara K., *Op.Cit*, hal. 72.

III. PENUTUP

Salah satu kebijakan penting pada pemerintahan orde reformasi adalah diterapkannya otonomi daerah yang diharapkan dapat mengangkat harkat daerah dalam wujud pemberian wewenang dengan porsi besar dalam mengelola potensi dan pemasukan keuangan daerah. Pada hakikatnya pemberian wewenang dengan porsi yang lebih besar diarahkan pada sasaran penggalan segala potensi yang tersedia baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia untuk meningkatkan perekonomian daerah yang berwawasan pertumbuhan dan pemerataan pendapatan. Pengertian otonomi daerah adalah keleluasaan dalam bentuk hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab badan pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sebagai manifestasi dari desentralisasi. Sebagai konsekuensi pemberian otonomi kepada daerah dalam wujud hak dan wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, pemerintah daerah berkewajiban untuk mempertanggungjawabkannya baik kepada negara dan bangsa, maupun kepada masyarakat dan lingkungannya. Jadi otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan aturan yang ada. Perwujudan konsep desentralisasi pada tingkat daerah adalah otonomi daerah sehingga dengan demikian, otonomi daerah merupakan implikasi dari diterapkannya kebijakan desentralisasi dalam suatu negara.

Inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peranserta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah tetapi juga mendorong otonomitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya demokrasi dari bawah maka rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan yang utama adalah berupaya memperbaiki nasibnya sendiri. Hal itu dapat diwujudkan dengan memberikan kewenangan yang cukup luas kepada pemerintah daerah guna mengurus dan mengatur serta mengembangkan daerahnya sesuai kepentingan dan potensi daerahnya. Otonomi

daerah sebagai salah satu konsep desentralisasi pemerintahan pada hakikatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, serta suatu masyarakat yang lebih adil dan makmur.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Prinsip pemberian otonomi kepada daerah adalah prinsip demokrasi, pemberdayaan masyarakat dan aparat serta pelayanan umum, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah. Pemerintah daerah memiliki keleluasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam batas-batas kewenangannya untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya guna mendukung kualitas pelayanan kepada masyarakat. Hal yang mendasar dalam UU otonomi daerah adalah mendorong dan memberdayakan masyarakat, menumbuh kembangkan prakarsa dan kreativitas dengan menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam pelaksanaan pembangunan. Dengan paradigma baru tersebut, pemerintah daerah diharapkan lebih siap menyongsong setiap perubahan yang terjadi di masa datang. Urgensi dan motivasi pemberian otonomi kepada daerah meliputi : pertama, upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, upaya melancarkan pelaksanaan pembangunan. Ketiga, meningkatkan peran masyarakat dalam proses demokratisasi pemerintahan.

Kebijakan otonomi daerah, yang dimulai dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 sampai dengan Undang-Undang No. 23 tahun 2014 merupakan upaya optimal pemerintah untuk menghasilkan suatu rumusan terbaik tentang pemerintahan daerah yang sesuai dengan harapan dari seluruh masyarakat, namun dalam implementasinya banyak faktor yang ikut mempengaruhinya. Dan untuk mendapatkan hasil yang optimal masih membutuhkan waktu dan kerja keras. Namun kita mesti optimis bahwa paling tidak proses perubahan manajemen pemerintahan daerah yang modern sudah dimulai.

DAFTAR PUSTAKA

- Charles Jones, 1996. *Pengantar Kebijakan Publik (terjemahan)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Edie Toet Hendratno, 2009. *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Graha Ilmu, Jakarta,
- Ekom Koswara K., 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Pemberdayaan*, Yayasan Pariba, Jakarta.
- Hanif Nurcholis, et al, 2008. *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*, PT. Grasindo, Jakarta.
- HAW. Widjaja, 2005. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- I. Nyoman S., 2005. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2009. *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Jakarta.
- , 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung.
- Sondang P. Siagian, 2007. *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Supian Hamim & Indra Muchlis A, 2005. *Manajemen Strategis Dalam Pembangunan*, Multi Grafindo, Pekanbaru.
- Syaukani, Affan Gafar & Ryaas Rasyid, 2007. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Cetakan VII , Yogyakarta.
- Taliziduhu Ndraha, 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Rineka Cipta, Jakarta.
- , 2009. *Kybernologi Politik & Kybernologi Administrasi*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok Pokok Pemerintahan Di Daerah
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 33 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah