

PROSPEK OTONOMI DAERAH DITINJAU DARI ASPEK
EFEKTIVITAS ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH

STAMP PERPUSTAKAAN UNIV. NEGERI PADANG	
TANGGAL	23-2-2001
NO. DAFTAR	Hd /
NO. KIRIM	KI
NO. STAMP	4886 / K / 2000 (P. 02)
NO. KIRIM	J52 Akm

OLEH

DRS. AKMAL, M.SI

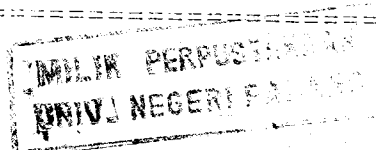
DOSEN ILMU HUKUM FIS
UNIVERSITAS NEGERI PADANG (UNP)

Ika Rita Suryanti

DISAMPAIKAN PADA SEMINAR NASIONAL OTONOMI DAERAH

DALAM PERSPEKTIF EKONOMI DAN BUDAYA

Tanggal 6 Mei 2000 Di Universitas Bung Hatta



1. Konsep Otonomi Daerah :

Sebelumnya telah disebutkan bahwa penyelenggaraan sistem pemerintahan di daerah menganut asas-asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan tri-asas ini dilaksanakan bersama-sama dan sifatnya saling berinteraksi dan berhubungan. Oleh karena itu muncul suatu aksioma dalam konsep otonomi daerah yaitu prinsip otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab dengan titik berat otonomi daerah diletakkan di daerah tingkat II.

Atas dasar pemikiran di atas, maka pada dasarnya terdapat tiga kunci konsep pemikiran akademis yang saling berkaitan, yaitu "desentralisasi, daerah otonom, dan otonomi daerah".

Guna lebih memahami konsep desentralisasi dalam kepustakaan Indonesia, maka pengertiannya dapat dipandang dari berbagai sudut, yaitu dari sudut pembentukannya, pembagian wilayah, dan dari sudut penyerahan wewenang. Negara Kesatuan Republik Indonesia dilihat sebagai organisasi ketatanegaraan yang tegak berdiri sendiri, maka arti desentralisasi dari sudut pembentukannya, merupakan proses pemberian otonomi kepada masyarakat atau pemerintah dalam wilayah tertentu dengan maksud mengurus urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangga tangganya.

Dilihat dari sudut pembagian wilayahnya, maka asas desentralisasi berarti pembagian wilayah negara menjadi daerah-daerah otonom dengan batas wewenang, tugas dan fungsi yang berbeda dengan konsep dekonsentrasi. Dilihat dari sudut penyerahan wewenang, maka desentralisasi berarti penyerahan wewenang urusan pemerintahan dari pemerintah kepada pemerintah daerah tingkat I atau dari pemerintah kepada daerah tingkat II atau dari pemerintah daerah tingkat I kepada pemerintah daerah tingkat II.

Dari konsepsi di atas, sesungguhnya bahwa peletakan titik berat otonomi pada daerah tingkat II sangat berkaitan dengan asas desentralisasi. Dengan alasan bahwa daerah otonom tingkat II lebih langsung berhubungan dengan masyarakat, sehingga dimungkinkan untuk tumbuhnya kesadaran dikalangan penyelenggara pemerintah daerah tingkat II untuk lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat di daerahnya.

Adapun daerah otonom yang dimaksud di sini adalah yang selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berarti daerah otonom identik dengan badan hukum. Sebagai badan hukum publik, maka daerah otonom memiliki kekuasaan untuk melakukan tindakan-tindakan mengenai hukum kekayaan, dan ia dapat bertindak

sesuai dengan peraturan yang berlaku (Djodi Gondo Kusumo, 1950: 28).

Selanjutnya perwujudan desentralisasi di tingkat daerah otonom adalah otonomi daerah sering disingkat otonomi (Paul S. Maro, 1990: 673). Otonomi menurut J.H.A. Logeman, merupakan kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom, dalam arti penggunaan segala kekuasaan daerah otonom untuk kepentingan penduduk atas prakarsa sendiri, pemerintahan itu otonom (mampu menghidupi dirinya sendiri), artinya dalam daerah otonom adanya kemandirian. Sama halnya dengan pendapat Charles Eismann yang dikutip oleh Vincent Lemieux, bahwa otonomi adalah kebebasan untuk membuat keputusan sendiri dengan tetap menghormati perundang-undangan.

Dalam pengertian di atas terlihat bahwa otonomi daerah bukan hanya wewenang untuk mengatur urusan sendiri, tetapi penggunaan wewenang itu secara mandiri dengan segala konsekwensinya (mandiri dalam hal aparatur, biaya, dan peraturan) dan tetap dibawah pengawasan dan pembinaan pemerintah pusat.

2. Ukuran Otonomi :

Ada beberapa faktor yang dapat dijadikan tolok ukur otonomi suatu daerah, meskipun hal itu tidak selalu benar, karena terdapat perbedaan interpretasi dari satu sistem pemerintahan dengan sistem pemerintahan lainnya. Upaya mencari faktor-faktor pengukur tingkat otonomi suatu pemerintahan di daerah telah lama dilakukan, dan salah satunya adalah

1.

pengukuran oleh Smith yang dikutip oleh Johannes Fernandez. Smith menyorot tidak kurang dari delapan variabel yang meliputi: (1). fungsi/tugas pemerintahan; (2). kemampuan pemungutan pajak; (3). bidang tugas administratif; (4). jumlah pelimpahan wewenang; (5). besarnya anggaran belanja; (6). wilayah; (7). ketergantungan keuangan; dan (8). personil.

Namun kategori tersebut terlalu kompleks, dibawah ini disajikan oleh Johannes Fernandez penyederhanaan tolok ukur otonomi yang membatasi pembahasan pada tiga segi, yaitu: institusional, keuangan dan aparatur di daerah. *Pertama*, otonomi dapat diukur dari tugas atau fungsi manajerial yang menjadi tanggungjawab tiap tingkatan pemerintahan. Pembagian tugas atau fungsi manajerial dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melibatkan tiga hal pokok yang berkaitan dengan aspek pembangunan daerah (Hilhorst, 1980). (1). Tingkat kewenangan untuk merencanakan produk barang dan jasa; (2). Tingkat kewenangan untuk mengawasi dampak dari produksi barang dan jasa; (3). Kemampuan untuk mendorong pembangunan daerah sesuai dengan sumber sumber yang tersedia. *Kedua*, besar atau kecilnya otonomi dapat pula ditinjau dari segi pembiayaan atau keuangan dalam rangka pembangunan daerah. Kewenangan mencari dan mendistribusikan sumber sumber keuangan daerah dapat dijadikan tolok ukur yang sah untuk melihat tingkat keluasan pemerintah daerah menjalankan otonominya. Terdapat tiga hal penting dalam mengukur otonomi yang berkaitan dengan upaya meningkatkan swadana dari pemerintah daerah. Hal-hal tersebut mencakup: (1). kewenangan untuk memungut

pajak sebagai sumber pendapatan asli daerah; (2). perumusan anggaran belanja daerah yang sesuai dengan prioritas kebutuhan daerah; (3). tingkat ketergantungan dana pemerintah daerah pada bantuan dari pemerintah pusat. Ketiga hal ini penting untuk melihat kemandirian daerah.

Ketiga, kemampuan melaksanakan otonomi baik secara manajerial maupun keuangan tidak dapat mengabaikan pentingnya kemampuan aparat pemerintah daerah sendiri. Dengan semakin ketatnya kompetisi di segala bidang pada masa yang akan datang, maka dibutuhkan kemampuan dan ketrampilan aparat daerah yang dapat diandalkan untuk mencari peluang dan penajaman prioritas pembangunan. Oleh sebab itu, peningkatan kemampuan aparat pemerintahan daerah sudah pula menjadi kebutuhan yang penting dalam memperkokoh manajemen di tingkat lokal karena hal itu berkaitan dengan upaya peningkatan otonomi daerah (Cochrane, 1983).

Lebih lanjut, dalam hal titik berat otonomi yang nyata dan bertanggung jawab yang ingin diletakkan pada pemerintah daerah tingkat II, tanpa mengurangi tanggung jawab yang sudah diberikan kepada pemerintah daerah tingkat I, Atar Sibero menyatakan: "distribusi kewenangan menyelenggarakan urusan seyogyanya terbagi menjadi tiga katagori, yaitu hal-hal yang bersifat policy, strategi nasional tetap pada pemerintah pusat; hal-hal yang bersifat pembinaan, monitoring, dan pengendalian berada di tingkat I; dan hal-hal yang bersifat pelaksanaan, operasi, pemeliharaan, dan keikutsertaan masyarakat berada di tingkat II.

Efektivitas Organisasi Pemerintah Daerah

Secara teoritis efektivitas (keberhasilan) suatu organisasi termasuk organisasi Pemerintah Daerah dapat dilihat dari berbagai perspektif. Aplikasi teori efektivitas organisasi tersebut di organisasi pemerintahan dapat dilihat dari beberapa contoh berikut. Dari perspektif model tujuan rasional (rational goal model) suatu organisasi Pemerintah Daerah dikatakan efektif apabila tujuan yang telah ditetapkan tercapai sesuai dengan rencana dan dengan tingkat produktivitas dan efisiensi yang tinggi. Misalnya, keberhasilan dalam mengurus rumah tangga Daerah, khususnya dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan daerah dan pelayanan terhadap masyarakat. Sedangkan dari perspektif model sistem terbuka (open system model), keberhasilan suatu organisasi Pemerintah Daerah adalah apabila organisasi tersebut berhasil menguasai sumber daya yang diperlukan untuk mengurus rumah tangganya sehingga dapat mewujudkan otonomi daerah yang nyata, serasi dan bertanggung jawab. Selanjutnya, dari perspektif model proses internal (internal process model) keberhasilan suatu organisasi Pemerintah Daerah dilihat dari stabilitas dan kemampuan pengendalian kegiatan organisasi dengan memanfaatkan sistem informasi manajemen dan komunikasi. Akhirnya, dari perspektif model pengembangan sumber daya

manusia (human resources development) efektivitas suatu organisasi Pemerintah Daerah dilihat dari peningkatan mutu sumber daya manusia baik dari segi individu maupun anggota organisasi; kepemimpinan yang dapat meningkatkan motivasi serta moril karyawan. Kriteria efektivitas organisasi menurut tiap model tersebut diatas dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan riil organisasi yang bersangkutan.

Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Secara historis struktur administrasi negara (sebagai unsur utama administrasi publik) di Indonesia adalah sangat sentralisasi. Peranan pemerintah pusat sangat dominan. Pada masa penjajahan Belanda, administrasi negara didisain menjadi sangat sentralisasi agar mudah mengamankan kepentingan pemerintah kolonial. Perkembangan perekonomian pada awal abad ke-20 dimasa pengaruh dunia bisnis Belanda bertumbuh kuat maka terjadilah perubahan kebijaksanaan pemerintah kolonial kearah yang agak terbuka. Pada masa ini mulai berlaku desentralisasi pemerintahan secara terbatas untuk mencapai efisiensi administrasi dengan pendirian pemerintah lokal dengan otonomi yang sangat terbatas. Pada masa penjajahan Jepang, terjadi kemunduran, pemerintah lokal kehilangan otonominya (Lihat: B. Hoesein, 1995).

Semenjak kemerdekaan tahun 1945 telah ada kebijaksanaan desentralisasi pemerintah yang bertujuan untuk membangun pemerintah daerah yang mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Setelah mengalami berbagai perubahan kebijaksanaan desentralisasi, ternyata implementasi kebijaksanaan tersebut selalu mengalami kesulitan,

sehingga tidak mendukung terlaksananya otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab seperti yang diinginkan oleh para pembuat kebijaksanaan.

Sekarang ini karena pengaruh globalisasi berbagai bidang kehidupan maka timbulah tuntutan agar peranan pemerintah berubah dari keterlibatan langsung dalam alokasi sumber daya maupun dalam proses produksi barang dan jasa menjadi keterlibatan yang tidak langsung yaitu peranan menciptakan situasi yang lebih kondusif bagi sektor swasta dalam berbagai sektor sosial dan ekonomi dalam konteks kerja sama regional dan perdagangan bebas (Ohmae,1995). Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi daerah mendapat dukungan yang lebih luas. Disamping itu, berkembang pula pendapat yang menginginkan organisasi bisnis(swasta/privat) menjadi mitra penting organisasi publik (organisasi pemerintahan) dalam pembangunan maupun pelayanan masyarakat, meskipun organisasi bisnis tidak dapat menggantikan peranan organisasi publik karena kedua jenis organisasi ini mempunyai perbedaan yang hakiki. Misalnya, organisasi publik mempunyai sudut pandang yang berdasarkan kepentingan seluruh warga masyarakat, sedangkan organisasi bisnis mempunyai sudut pandang yang berdasarkan kepentingan organisasi perusahaan. Organisasi publik berorientasi pada pelayanan masyarakat sedangkan organisasi bisnis berorientasi pada perolehan keuntungan.

Pemerintah dalam rangka melakukan terobosan terhadap kesulitan implementasi kebijakan desentralisasi tersebut, telah menetapkan 26 Daerah Tingkat sebagai "percontohan" untuk memantapkan Daerah Otonom sesuai dengan maksud Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945.

352
Akm
p, (2)

4896/12/2000-p, (2)

Sebenarnya, pandangan konvensional dalam ilmu administrasi publik kurang memperhatikan masalah-masalah organisasi perangkat pemerintahan. Literatur administrasi negara umumnya melihat masalah organisasi hanya terbatas pada masalah tujuan, sumber daya dan kepemimpinan. Pandangan ini menjadikan pendekatan dari atas kebawah (top-down), maksudnya, apabila tujuan sudah jelas, sumber daya sudah tersedia, serta kepemimpinan yang bersifat rasional, maka usaha pencapaian tujuan akan terlaksanakan dengan mudah (Wilson, 1989). Teori birokrasi Max Weber melihat masalah organisasi aparatur pemerintahan terutama dari segi struktur, prosedur dan dasar hukumnya saja (Gerth and Mills, 1946). Masalah organisasi ini dianggap relatif dapat diatasi dengan mudah sehingga kurang mendapat perhatian.

Organisasi pemerintahan yang moderen sesungguhnya jauh lebih kompleks, karena ruang lingkup tugasnya sangat luas, "stakeholders" atau pihak-pihak yang berkepentingan sangat banyak dan beragam, sehingga pendekatan terhadap masalah organisasi tersebut mencakup studi tentang apakah ada hubungan antara bagaimana cara aparatur pemerintah diorganisasikan, dipimpin, dan dikelola, dengan kinerja organisasi pemerintah tersebut. Asumsi-asumsi yang mendasari pandangan konvensional sudah tidak sesuai lagi dengan realitas. Asumsi-asumsi tersebut adalah tentang lingkungan seperti lingkungan sosial-budaya, politik, ekonomi, teknologi dan perdagangan internasional; asumsi tentang visi dan misi yang harus dicapai; dan asumsi tentang "core competence" yang dimiliki dan yang harus dikembangkan. Kemajuan teknologi informasi dan transportasi serta pengaruh globalisasi terhadap semua aspek kehidupan masyarakat menuntut adanya administrasi negara yang handal agar bangsa kita dapat bersaing dalam perdagangan bebas yang mulai

tahun 2003 sudah diberlakukan di lingkungan negara-negara Asean. Administrasi negara yang handal apabila aspek organisasinya cukup efektif.

Pendekatan "reinventing government" sebagai upaya untuk meningkatkan relevansi pemerintahan pada umumnya dan administrasi negara pada khususnya, juga mencakup aspek organisasi, misalnya:

1. Penekanan pada bagaimana pemerintah melaksanakan kebijaksanaan yang sudah diputuskan, Misalnya tentang mekanisme kerja dan organisasi penyelenggaraan kebijaksanaan tersebut.
2. Implementasi proses pemerintahan yang adaptif terhadap kebutuhan riil masyarakat (market based public service), kalau mungkin melakukan kegiatan swadana (be entrepreneurial), dan mumberdayakan masyarakat, (empowering clients) agar dapat dicapai kualitas pelayanan yang tinggi.
3. Melakukan deregulasi kehidupan perekonomian dan desentralisasi pemerintahan sehingga lebih banyak pelayanan masyarakat dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang titik berat otonomi daerah dilaksanakan di Daerah Tingkat II mempunyai dampak yang luas terhadap organisasi perangkat Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Penyerahan berbagai urusan dari Pemerintah Pusat dan Daerah Tingkat I kepada Daerah Tingkat II menyebabkan bertambahnya beban tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh Daerah Tingkat II tersebut. Efektivitas organisasi Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan tugas dan kewajiban tersebut tergantung kepada banyak faktor baik faktor internal maupun eksternal. Misalnya,

keberhasilan organisasi perangkat daerah otonom sangat tergantung pada faktor-faktor internal seperti struktur, sumber daya manusia, pendanaan, sistem dan prosedur, kepemimpinan dan "shared values" (kesamaan persepsi terhadap nilai-nilai organisasi). Disamping itu, ada banyak faktor-faktor eksternal yang dapat mempengaruhi efektivitas organisasi Pemerintah Daerah. Misalnya, sistem politik, sistem perekonomian, sistem sosial budaya, dan yang langsung mempengaruhi adalah kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Tetapi sebaliknya, efektivitas organisasi Pemerintah Daerah dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di daerah yang bersangkutan.

Implementasi kebijaksanaan desentralisasi pemerintahan dan otonomi daerah merupakan proses transformasi organisasi dari bentuk sentralisasi ke bentuk yang lebih desentralisasi. Proses transformasi organisasi ini merupakan proses kelembagaan yang mencakup proses: (1) "reframing" yaitu pergeseran konsepsi, visi dan pengukuran keberhasilan organisasi; (2) "restructuring" yaitu perubahan struktur, "reengineering" proses kerja, alokasi sumber daya dsb; (3) "revitalization" yaitu merubah kinerja pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan teknologi; dan (4) "renewal" yaitu memperbaharui sistem penggajian, kenaikan pangkat (promosi), pengembangan karier dan organisasi (Gouillart and Kelly, 1995). Apabila, proses transformasi organisasi ini gagal maka organisasi Pemerintah Daerah tersebut akan tidak efektif dalam menunjang implementasi kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Daerah yang bersangkutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfian dan Nazaruddin Sjamsuddin, Hubungan Pusat Daerah: Kedudukan dan Peranan Kepala Daerah/Wilayah dalam *Masa Depan Politik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1988
- Atar Sibero, Otonomi Daerah Sebagai Jalan untuk maju: Mulakkah Diperlukan, dalam *JURNAL ILMU-ILMU SOSIAL 2*, Gramedia, Jakarta, 1992
- Devan, Niek, Keuangan Pemecintah di Daerah di Indonesia: Sebuah Tinjauan Umum, UI Press, Jakarta, 1992
- Gondo Kusumo, Djodi, Tata Hukum Daerah Otonom, dan Vincent Lemieux, Decentralization and Decentralization: a question of terminology dalam Turiman, *Paradigma otonomi Daerah dan Citra Peneprakannya*. Dan kutipannya lagi dari Paul S. Maro, J.H.A. Logeman.
- Ismail Husin, Tugas Pembantuan sebagai Asas Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah dalam *JURNAL ILMU POLITIK 7*, Gramedia, Jakarta, 1990.
- Jackson, Karl D & Lucian W. Pye, Political Power and Communication in Indonesia, UCLA, Barkeley, 1978
- Jinmi Mohammad Ibrahim, Otonomi Daerah dan Prospeksnya Makalah Seminar Daerah Sebhari di Universitas Tanjung Pura, Pontianak, Mei 1991.
- Johanes Fernandez, Mencari bentuk otonomi Daerah dan Upaya Memacu Pembangunan Regional di Masa Depan, dalam *JURNAL ILMU ILMU SOSIAL 2*, Gramedia, Jakarta, 1992. Beserta kutipannya dari Smith, Hilhorst, dan Cochran
- Rudini, Otonomi Daerah Tingkat II Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, PAU IS UI