

AJARAN TENTANG LUAS DAN ISI OTONOMI DAERAH

Oleh:

Dr. Yoyon Bahtiar Irianto, M.Pd.

A. PENDAHULUAN

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks bahasan sistem penyelenggaraan pemerintahan atau ketatanegaraan sering digunakan secara campur-aduk (*interchangeably*). Kedua istilah ini secara praktis penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan sehingga tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa melihat konteksnya dengan konsep desentralisasi.

Pada masa sekarang, hampir setiap negara (*nation state*) menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Desentralisasi bukan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar. Suatu negara menganut desentralisasi bukan merupakan alternatif dari sentralisasi, karena antara desentralisasi dan sentralisasi tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub-sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Akan tetapi, pengertian desentralisasi tersebut sering dikacaukan dengan istilah-istilah dekonsentrasi, devolusi, desentralisasi politik, desentralisasi teritorial, desentralisasi administratif, desentralisasi jabatan, desentralisasi fungsional, otonomi dan tugas pembantuan, dan sebagainya.

Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi daerah telah banyak dikemukakan yang pada umumnya didasarkan kepada sudut pandang yang berbeda sehingga sulit untuk diambil definisi yang paling tepat dengan penelitian ini. Walaupun demikian, yang perlu ditelusuri sebetulnya adalah sumber rujukan mengapa muncul konsep otonomi daerah. Oleh karena itu, dalam makalah ini akan dicoba ditelusuri, dari mana sebetulnya konsep itu berasal.

B. AJARAN OTONOMI

Desentralisasi mempunyai dua muka *otonomi* dan *medebewind*. Untuk memahami ajaran luas dan isi otonomi daerah perlu ditelusuri dari ajaran yang menjadi pangkal lahirnya konsep desentralisasi. Terdapat 3 (tiga) ajaran, yaitu: (1) Rumah tangga materiil; (2) Rumah tangga formal; dan (3) Rumah tangga riil.

1. Ajaran Rumah Tangga Materiil

Pengertian rumah tangga materiil atau ajaran rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsleer*) adalah suatu sistem dalam penyerahan urusan rumah tangga daerah. antara pemerintah pusat dan daerah terdapat undang-undang yang diperinci secara tegas di dalam undang-undang pembentukannya. Di dalam ajaran ini ada yang disebut *taak verdeling* antara pusat dan daerah. Jadi, apa yang tidak tercantum dalam rincian itu tidak termasuk kepada urusan rumah tangga daerah. Daerah tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur kegiatan di luar yang sudah diperinci atau yang telah ditetapkan.

Rasio dari pembagian tugas ini didasarkan kepada suatu keyakinan bahwa ada perbedaan tugas yang azasi dalam menjalankan pemerintahan dan memajukan kesejahteraan masyarakat antara negara dan daerah-daerah otonom yang lebih kecil. Daerah otonom sebagai masyarakat hukum yang lebih kecil mempunyai urusan-urusan sendiri yang secara prinsipil berbeda dari negara sebagai kesatuan masyarakat hukum yang lebih besar. Negara dan daerah-daerah otonom masing-masing mempunyai urusan-urusan sendiri yang spesifik. Karena itulah, ajaran ini disebut juga ajaran rumah tangga materiil (Rachmat Soemitro, 1983:32).

Bila ditinjau secara seksama, akan kelihatan bahwa isi dan luas otonomi itu akan sangat terbatas. Daerah yang bersangkutan tidak dapat melakukan sesuatu yang tidak tersebut dalam undang-undang pembentukannya. Segala langkah kerja daerah itu tidak dapat keluar dari ketentuan-ketentuan yang telah tercantum dalam undang-undang. Daerah itu tidak dapat secara leluasa bergerak dan mengembangkan inisiatifnya. kecuali rumah tangganya, menurut tingkatan dan ruang lingkup pemerintahannya. Di dalam literatur Belanda ada ajaran yang disebut sebagai *de drie kringenleer* yang menganjurkan ditetapkannya secara pasti mana soal-soal yang masuk

lingkungan negara, lingkungan propinsi, dan lingkungan *gemeente*. Dengan demikian, ajaran ini tidak mendorong daerah untuk berprakarsa dan mengembangkan potensi wilayah di luar urusan yang tercantum dalam undang-undang pembentukannya. Padahal, kebebasan untuk berprakarsa, memilih alternatif dan mengambil keputusan justru merupakan prinsip dasar dalam mengembangkan otonomi daerah. Karena kelemahan yang terdapat dalam ajaran rumah tangga materiil ini, orang cenderung untuk memilih ajaran rumah tangga formal.

2. Ajaran Rumah Tangga Formal

Di dalam pengertian rumah tangga formal yang sering disebut sebagai ajaran rumah tangga formal (*formele huishoudingsleer*), tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan pemerintah pusat dan oleh daerah-daerah otonom. Yang dapat dikerjakan oleh masyarakat hukum yang satu pada prinsipnya juga dapat dilakukan oleh masyarakat hukum yang lain. Bila dilakukan pembagian tugas, hal itu semata-mata didasarkan atas pertimbangan rasional dan praktis. Artinya, pembagian itu tidak karena materi yang diatur berbeda sifatnya, tetapi semata-mata karena keyakinan bahwa kepentingan-kepentingan daerah itu dapat lebih baik dan lebih berhasil diselenggarakan sendiri oleh setiap daerah daripada oleh pemerintah pusat. Jadi, pertimbangan efisiensi lah yang menentukan pembagian tugas itu dan bukan disebabkan perbedaan sifat dari urusan-urusan yang menjadi tanggungan masing-masing (Rachmat Soemitro, 1983:34).

Di dalam ajaran ini tidak secara apriori ditetapkan hal yang termasuk rumah tangga daerah, tetapi sepenuhnya tergantung atas prakarsa atau inisiatif daerah yang bersangkutan. Urusan rumah tangga daerah ditentukan dalam suatu prinsipnya saja, sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada prakarsa daerah yang bersangkutan. Batas-batas pelaksanaan urusan juga tidak ditentukan, tergantung kepada keadaan, waktu, dan tempat. Menurut laporan PBB (1961:34), ada beberapa metode dalam mengalokasikan kewenangan kepada daerah yang hampir mirip dengan ajaran ini disebut *open-end arrangement*:

Government now uses one or more of the following methods in allocating powers to local authorities. One method is to authorize local authorities, constitutionally or by statute, to do anything for the good of the locality, which is neither forbidden them by law nor within the exclusive jurisdiction of another governmental unit. This may be described as an "open-end" arrangement. This system has the advantage of enabling people locally to do almost anything that is necessary in the community' interest.

Dari batasan rumah tangga formal bisa dilihat bahwa pemerintah daerah dapat lebih leluasa untuk bergerak (*vrife taak*), untuk mengambil inisiatif, memilih alternatif, dan mengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan daerahnya. Walaupun keleluasaan (*discretion*) pemerintah daerah dalam sistem rumah tangga formal lebih besar, tetap ada pembatasan. *Pertama*, pemerintah daerah hanya boleh mengatur undang-undang atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. *Kedua*, bila negara atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya kemudian mengatur sesuatu urusan yang semula diatur oleh daerah yang lebih rendah, peraturan daerah yang lebih rendah tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi.

Secara positif sistem rumah tangga formal sudah memenuhi kriteria keleluasaan berprakarsa bagi daerah untuk mengembangkan otonomi daerahnya. Di lain pihak, sistem ini kurang memberi kesempatan kepada pemerintah pusat untuk mengambil inisiatif guna menyerasikan dan menyeimbangkan pertumbuhan dan kemajuan antara daerah yang kondisi dan potensinya tidak sama. Pemerintah pusat membiarkan setiap daerah berinisiatif sendiri, tanpa melihat kondisi dan potensi riil daerah masing-masing. Bagi daerah yang kondisi dan potensinya menguntungkan, keleluasaan dan inisiatif daerah akan mendorong pertumbuhan dan perkembangan yang lebih cepat. Sebaliknya, bagi daerah yang kondisi dan potensinya kurang menguntungkan (minus, miskin, terpencil, dan sebagainya), keleluasaan dan prakarsa dihadapinya. Oleh karena itu, intervensi pemerintah pusat untuk pemerataan dan memelihara keseimbangan laju pertumbuhan antar daerah, dipandang perlu.

3. Ajaran Rumah Tangga Riil

Sistem ini tampaknya mengambil jalan tengah antara ajaran rumah tangga materiil dan rumah tangga formal, dengan tidak melepaskan prinsip sistem rumah tangga formal. Konsep rumah tangga riil bertitik tolak dari pemikiran yang mendasarkan diri kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata mendasarkan diri kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata untuk mencapai keserasian antara tugas dengan kemampuan dan kekuatan, baik yang ada pada daerah sendiri maupun di pusat. Dengan demikian, pemerintah pusat memperlakukan pemerintah daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pusat. Dalam hubungan ini, laporan PBB (1961:29) menyatakan:

. . . another method is to treat local authorities as integral parts of the machinery of central government. This means to be the practice in several countries that are in the early stages of evolution of the comprehensive local government system.

Dikatakan bahwa sekalipun pemerintah pusat yang bertanggung jawab lebih cenderung memberikan kepercayaan teknis kepada masyarakat. Oleh karena itu, sampai sejauh mana petunjuk dan campur tangan pusat kepada daerah, sangat tergantung kepada sampai seberapa besar kemampuan pemerintah daerah itu sendiri. Dikatakan bahwa *the degree of central prescription and control depends largely on the capability of the local authorities.*

Di dalam sistem rumah tangga riil dianut kebijakan bahwa setiap undang-undang pembentukan daerah mencantumkan beberapa urusan rumah tangga daerah yang dinyatakan sebagai modal pangkal dengan disertai segala atributnya, berupa kewenangan, personil, alat perlengkapan dan sumber pembiayaan. Dengan modal pangkal itu, setiap saat urusan-urusan tersebut dapat ditambah sesuai dengan kesanggupan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Cara ini menurut Tresna telah ditetapkan sejak zaman Belanda, misalnya dalam *Instekkingen Provincie West Java (S. 1925-378)*.

Dalam perkembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia, penerapan ajaran yang hampir mirip dengan sistem rumah tangga riil sudah dilakukan melalui UU No.1 Tahun 1957 dan UU No.18 Tahun 1965.

Ada beberapa keuntungan apabila ajaran rumah tangga riil ini diterapkan. Pertama, sistem rumah tangga riil memberikan kesempatan kepada daerah yang beraneka ragam (*heterogeneous*) untuk menyesuaikan faktor-faktor otonomi itu dengan keadaan daerahnya masing-masing. Kedua, sistem ini berlandaskan kepada faktor-faktor yang nyata di daerah dan memperhatikan keadaan khusus (*local specific*) daerah. Ketiga, sistem ini mengandung fleksibilitas tanpa mengurangi kepastian sehingga daerah bebas berprakarsa mengembangkan modal pangkal yang sudah ada, dengan memperoleh bimbingan/pembinaan tanpa melepaskan pengawasan pusat. Keempat, sampai seberapa jauh pusat melakukan pembinaan dan campur tangan terhadap daerah tergantung kepada kemampuan pemerintah daerah itu sendiri. Kelima, prakarsa untuk mengembangkan urusan di luar modal pangkal juga bisa dilakukan, asal tidak bertentangan dengan atau belum/tidak diatur oleh pusat atau daerah yang tingkatannya lebih tinggi. Keenam, sistem ini memperhatikan keseimbangan pertumbuhan antar-daerah.

C. MENGAPA DAERAH HARUS OTONOM

Walaupun pelaksanaan desentralisasi dan pemberian otonomi daerah secara formal diterima sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dalam prakteknya kecenderungan pelaksanaan sentralisasi merupakan gejala umum di negara berkembang. Penyebabnya adalah adanya anggapan dan keyakinan dari pembuat keputusan akan berjalan secara efektif apabila dilaksanakan secara terpusat. Pola pengendalian secara sentral oleh pemerintah pusat terhadap kegiatan pembangunan yang dilakukan sejak Tahun 1950-an didasari oleh pemikiran akan perlunya memanfaatkan sumber daya seefektif mungkin guna menjamin percepatan pertumbuhan ekonomi industri.

Ide ini didukung Badan Bantuan Internasional, seperti Bank Dunia. Mereka melihatnya sebagai jalan terbaik untuk mempercepat perubahan sosial dan politik, meningkatkan kesempatan kerja, dan menumpuk modal untuk investasi pembangunan. Menurut Myrdal dalam Rondinelli dan Cheema (1988:11), ide ini dianggap sebagai “*would allowment.*” Upaya sentralisasi dalam perencanaan dan administrasi dipandang perlu semata-mata untuk memberikan arah dan kontrol terhadap pembangunan ekonomi, serta mempersatukan bangsa yang sedang tumbuh sebagai akibat masa penjajahan yang cukup lama. dengan sistem sentralisasi ini terbuka kemungkinan merencanakan dan memprogramkan pertumbuhan, seperti yang disarankan para ahli ekonomi barat melalui model ekonometrik.

Pada akhir Tahun 1960-an sesungguhnya faham sentralisasi sudah tidak diakui lagi oleh sebagian besar negara berkembang. Pengalaman mereka menunjukkan bahwa upaya sentralisasi dalam perencanaan dan administrasi ternyata tidak dapat mencapai tujuan sebagaimana yang diharapkan. pertumbuhan ekonomi pada sebagian besar negara berkembang pada periode Tahun 1950-an dan 1960-an berjalan lambat. Sekalipun terjadi pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, pertumbuhan itu hanya dinikmati oleh sebagian kecil golongan masyarakat. Perbedaan antara yang kaya dan yang miskin semakin mencolok. Laju pertumbuhan antara satu daerah dengan lainnya berjalan timpang. Standar hidup golongan berpenghasilan rendah dan sejumlah golongan orang-orang yang hidup dalam kondisi yang oleh Bank Dunia (1980:1-3) disebut *absolute poverty* meningkat semakin besar. Dalam kenyataannya, perencanaan yang *center down* ini tampaknya terlalu kaku dan diragukan. Menurut Klu dalam Sofyan Effendi dkk. (1988:17), perencanaan jenis ini lebih menguntungkan kepentingan lembaga-lembaga pemerintah dan swasta 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. Strategi ini terlalu menyamaratakan konsep pembangunan dan tidak menghiraukan perbedaan-perbedaan dalam sistem nilai, aspirasi masyarakat, dan variasi sosial yang ada.

Walaupun tidak ada jawaban yang pasti mengenai hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan keadilan sosial, kegagalan kebijakan konvensional mengenai pertumbuhan ekonomi di banyak negara berkembang dalam mengurangi kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan (disparitas) pendapatan, kembali mempelajari aspek-aspek kebijakan yang selama ini ditempuh. Mereka didorong oleh kebutuhan untuk mencari alternatif yang lebih realistis bagi kebijakan pertumbuhan ekonomi yang konvensional (Thee Kian Wie, 1981:23-24).

Begitu banyak kritikan terhadap model pembangunan tersebut, misalnya dari Haddad (1981) dengan mengambil pengalaman dari Chili yang menunjukkan bahwa tetesan ke bawah ternyata tidak terjadi dan malahan menimbulkan ketimpangan. Ada tiga *style of development* yang lebih desentralistik menurut konsep *United Nations Center for Regional Development* (UNCRD,1985). *Pertama*, Pembangunan Masyarakat sebagai Pengadaan Pelayanan Masyarakat. Di sini, pembangunan masyarakat identik dengan peningkatan pelayanan masyarakat dan pemberian fasilitas sosial, seperti kesehatan, peningkatan gizi, pendidikan, sanitasi, dan sebagainya yang secara keseluruhan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. *Kedua*, Pembangunan masyarakat diartikan sebagai upaya untuk mencapai tujuan-tujuan sosial yang lebih sublim dan sukar untuk mencapai tujuan-tujuan sosial yang lebih sublim dan sukar diukur, seperti keadilan, pemerataan, ditekankan kepada pengertian pembangunan masyarakat sebagai *community self-reliance* dan *family self reliance*. *Ketiga*, Pembangunan sosial sebagai upaya terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk berbuat. Pembangunan masyarakat di dalam artian ini merupakan derivasi dari paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia (*people-centre development*). Anggapan dasar dari interpretasi pembangunan yang demikian adalah bahwa manusia, dan bukan ekonomi atau teknologi yang menjadi fokus dan sumber pembangunan utama. Kehendak, komitmen, dan kemampuan manusia sebagai anggota masyarakat merupakan sumber pembangunan yang strategis. Pembangunan masyarakat, menyangkut suatu upaya yang terencana untuk meningkatkan kemampuan dan potensialitas anggota masyarakat dan memobilisasikan antusiasme

mereka untuk berpartisipasi secara aktif di dalam proses pengambilan yang menyangkut diri mereka.

Rust (1969:273)) yang membahas permasalahan di Inggris menyoroiti hubungan antara pusat dan daerah, terutama mengenai pemberian otonomi kepada daerah dalam rangka desentralisasi. Dikemukakannya bahwa pemerintahan yang sangat sentralistik menjadi kurang populer karena ketidakmampuan untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau aspirasi daerah. Warga masyarakat merasa lebih aman dan tentram dengan badan pemerintahan lokal yang lebih dekat kepada mereka, baik secara fisik maupun psikologis.

Oleh karena itu, alternatif utama yang dipilih adalah menguji kembali kemungkinan dilaksanakannya desentralisasi dengan memberikan otonomi kepada daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah dianggap dapat menjawab tuntutan pemerataan, pembangunan politik yang efektif. Desentralisasi menjamin penanganan variasi tuntutan masyarakat secara cepat. Seperti dikatakan Rondinelli dan Cheema (1988:13):

. . . central planning was not only complex and difficult to implement, but may also have been inappropriate for promoting equitable growth and self sufficiency among low income groups and communities within developing societies.

Artinya, di dalam negara yang sedang berkembang perencanaan yang terpusat bukan saja rumit dan sulit untuk dilaksanakan, melainkan juga sudah tidak sesuai dengan kebutuhan, baik untuk meningkatkan pertumbuhan yang seimbang maupun untuk memenuhi kebutuhan yang mandiri di antara masyarakat yang berpenghasilan rendah. Keith Griffin (1981) dalam Rondinelli dan Cheema (1988:13) menyatakan bahwa:

Development cannot easily be centrally planned. Consequently . . . mobilization of local human and material resources has been accompanied by a reduced emphasis on national planning and a growing awareness of the need to devise an administrative structure that would permit regional decentralization, local autonomy in making decisions of primary concern to the locality and greater local responsibility for designing and implementing development programs. Such changes, evidently, are not just technical and administrative; they are political. They involve a transfer of power from the groups who dominate the centre to those who have control at the local level.

Artinya, pembangunan tidak dapat begitu saja direncanakan dari pusat. Pendayagunaan sumber daya alam dan manusia yang berada di daerah hendaknya dibarengi dengan upaya mengurangi kegiatan yang menitikberatkan pada perencanaan secara nasional serta meningkatkan kesadaran tentang perlunya melakukan desentralisasi dan memberikan otonomi kepada daerah untuk mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan utama daerah, di samping memberikan tanggungjawab yang lebih besar kepada daerah untuk merencanakan dan melaksanakan program pembangunan. Perubahan seperti itu kenyataannya memang bukan hanya menyangkut soal teknis dan administratif semata-mata melainkan juga soal politik, yaitu berkenaan dengan pelimpahan wewenang dari sekelompok pengambil keputusan yang berkuasa di pusat kepada pemegang kekuasaan pemerintahan di tingkat daerah.

Pernyataan Griffin tersebut menunjukkan bahwa persoalan desentralisasi dan otonomi daerah berkaitan dengan persoalan pemberdayaan (*empowerment*). dalam arti memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan.

Empowerment akan menjamin hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab organisasi pemerintahan di daerah untuk dapat menyusun program, memilih alternatif, dan mengambil keputusan dalam mengurus kepentingan daerahnya sendiri. Dengan *empowerment*, institusi pemerintah daerah dan masyarakat akan mampu memberikan akses bukan hanya terhadap pengambilan keputusan di tingkat daerah, maupun di tingkat pusat.

Seperti dikatakan oleh Osborne dan Gaebler (1992:12), bahwa: *Hierarchical, centralized bureaucracies designed in the 1930s or 1940s simply do not function well in the rapidly changing, information rich, knowledge intensive society and economy of the 1990s.*

Digambarkan oleh Osborne dan Gaebler (hal.13-16-17), bahwa birokrasi yang hirarkis dan terpusatkan semacam itu ibarat sebuah kapal penumpang raksasa di jaman zet supesonik dalam ukuran besar, tidak praktis, mahal, dan sangat sulit untuk bergerak. Karenanya dalam birokrasi pada era sekarang ini dituntut untuk mentransformasikan semangat kewiraswastaan (*enterpreneurial spirit*) ke dalam sektor pemerintah.

Ada beberapa pertimbangan tentang perlunya memberikan otonomi kepada daerah dalam rangka desentralisasi menurut sudut pandangan yang berbeda. *Pertama*, ditinjau dari segi politik sebagai permainan kekuasaan, pemberian otonomi daerah dipandang perlu untuk daerah untuk mencegah bertumpuknya kekuasaan di satu tangan yang akhirnya dapat menimbulkan pemerintahan tirani. *Kedua*, dari segi demokrasi, pemberian otonomi kepada daerah dipandang perlu, dengan maksud diikutsertakan rakyat dalam kegiatan pemerintahan dan sekaligus mendidik rakyat mempergunakan hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Ketiga*, dari segi teknis organisatoris pemerintahan, pemberian otonomi kepada daerah dipandang sebagai cara untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih *doelmatig* untuk diurus oleh pemerintahan setempat diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tempat berada di tangan pusat tetap diurus oleh pemerintahan pusat. Dengan demikian, soal desentralisasi dan otonomi daerah adalah soal teknis pemerintahan yang ditujukan untuk mencapai hasil sebaik-baiknya (Liang Gie, 1998:35-39). *Keempat*, dari segi manajemen sebagai salah satu unsur administrasi, suatu pelimpahan wewenang dan kewajiban memberikan pertanggungjawaban dari penunaian suatu tugas merupakan hal yang wajar. Dalam beberapa hal, pemberian otonomi kepada daerah dipandang dapat mendorong pengambilan keputusan yang lebih cepat dan luwes. Ia dapat memberikan dukungan lebih konstruktif dalam proses pengambilan keputusan.

McGregor (dalam Pamudji, 1984:3) mengemukakan bahwa, jika menekankan pengambilan keputusan dalam organisasi ke tingkat yang lebih rendah, akan cenderung memperoleh keputusan-keputusan tidak saja akan dapat memperbaiki kualitas keputusan, tetapi juga akan dapat memperbaiki kualitas pengambilan keputusan itu sendiri. Ia menyimpulkan bahwa *people tend to grow and develop more rapidly and they are motivated more effectively*. Artinya, orang cenderung untuk tumbuh dan berkembang lebih cepat apabila wewenang untuk mengambil keputusan diserahkan kepadanya.

Pernyataan ini secara tegas mendorong perlunya pemberian kewenangan atas dasar desentralisasi agar diterapkan ke dalam setiap organisasi yang besar. Sebagaimana juga dikatakan oleh Pfiffner dan Presthus (1960:212), bahwa apabila suatu organisasi relatif masih kecil, kecenderungan untuk mengonsentrasikan kekuasaan mengambil keputusan pada faktor pusat merupakan hal yang lumrah. *"...but as organizations expand, it becomes physically impossible for one person to make all the decisions or to supervise the details of operations personally."* Artinya, apabila organisasi itu sudah berkembang menjadi besar, secara fisik tidak mungkin seseorang untuk mengambil semua keputusan atau untuk mengawasi pekerjaan yang mendetail secara pribadi.

Perhatian yang semakin besar tentang perlunya pemberian otonomi daerah dalam rangka desentralisasi di bidang administrasi bukan saja merupakan pertanda tentang diakuinya kelemahan yang terdapat pada administrasi yang dipusatkan, melainkan adanya pergeseran kebijakan yang menekankan pada pertumbuhan yang harus dibarengi dengan kebijakan. Di samping itu, diakui bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks, yang tidak begitu saja dengan mudah direncanakan dan dikendalikan dari pusat. Otonomi daerah yang lepas dari kekuasaan pemerintah pusat adalah tidak mungkin. Namun, merujuk *the founding fathers* terdapat kesepakatan tentang perlunya desentralisasi dan otonomi daerah.

Berbagai pendapat yang mendukung dilaksanakannya desentralisasi dengan memberikan otonomi kepada daerah, dapat disimpulkan bahwa motivasi dan urgensi pemberian otonomi daerah adalah: *Pertama*, upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Kedua, upaya melancarkan pelaksanaan pembangunan. *Ketiga*, meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses demokrasi pemerintahan di lapisan bawah.

D. MENGAPA OTONOMI DIFOKUSKAN PADA KABUPATEN/KOTA

Rumusan kebijakan utama yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah adalah pasal 18 UUD 1945. Esensi dari prinsip-prinsip yang telah digariskan dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia tidak menganut paham sentralisme, melainkan membagi daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil yang akan diatur dengan undang-undang. Kedua, pengaturan dalam undang-undang tersebut harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, serta memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Ketiga, daerah besar dan kecil bukan merupakan “negara bagian”, melainkan daerah yang tidak terpisahkan dan dibentuk dalam kerangka yang tidak terpisahkan serta dalam kerangka “negara kesatuan” (*eenheidstaat*). Keempat, corak daerah besar dan kecil itu ada yang bersifat otonom (*streek en locale rechtsgemeenschappen*) dan ada yang bersifat daerah administrasi belaka. Kelima, sebagai konsekuensi daerah yang bersifat otonom, akan dibentuk Badan Perwakilan Daerah karena di daerah pun pemerintahan akan bersendikan atas azas permusyawaratan. Keenam, daerah yang hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa adalah swapraja (*zelfbesturende landschappen*) dan desa atau nama lain semacam itu yang disebut *volksgemeenschappen*. Ketujuh, negara Republik Indonesia akan menghormati kedudukan daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa. Kedelapan, sampai sejauh mana otonomi itu akan diberikan kepada daerah; kebijakan dasarnya, yaitu sebagaimana terkandung dalam alinea pertama penjelasan pasal 18 UUD 1945.

Kebijakan nyata tentang otonomi daerah, sebetulnya sejak lahirnya UU No.5 Tahun 1974. Dalam penjelasan umum angka 1.f undang-undang ini, dikemukakan bahwa:

Dengan demikian prinsip otonomi riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah. Sedang istilah “seluas-luasnya” tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman selama ini istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah sesuai dengan prinsip yang digariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.

Otonomi yang nyata menurut penjelasan UU.No.5 Tahun 1974 ialah pemberian otonomi kepada daerah harus berdasarkan kepada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan kebijakan-kebijakan yang dapat menjamin yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri. Kata bertanggung jawab diartikan sebagai pemberian otonomi yang benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarahannya yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.

Dalam menuju kepada pelaksanaan titik berat otonomi pada daerah tingkat kabupaten/kota, UU.No.5 Tahun 1974 dan PP.No.45 Tahun 1992 memberikan ketegasan, bahwa setiap penyerahan urusan kepada daerah disertai perangkat, alat perlengkapan, dan sumber pembiayaannya (pasal 8 ayat 2). Sedangkan PP. No. 45 Tahun 1992 menyebutkan bahwa setiap penyerahan urusan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota disertai penyerahan sumber pembiayaan dan anggaran sekurang-kurangnya sebesar anggaran yang disediakan untuk urusan itu dalam APBN/APBD tingkat provinsi yang bersangkutan (pasal 13 ayat 1). Pemerintah Kabupaten/Kota wajib menggali dan mengembangkan sumber-sumber pendapatan asli daerah dari urusan-urusan yang diserahkan, yang dapat atau mungkin memberikan pendapatan karena penyelenggaraan urusan tersebut (pasal 14). Batas waktu penyerahan ditegaskan dalam PP tersebut bahwa selambat-lambatnya dua tahun setelah suatu urusan diterima secara nyata oleh Pemerintah Provinsi. Pemerintah Provinsi

menyerahkan lebih lanjut semua atau sebagian urusan-urusan tersebut kepada Pemerintah kabupaten/Kota di lingkungannya (pasal 6).

Begitulah, secara konseptual rumusan kebijakan tentang otonomi daerah di Indonesia. Akan tetapi, kenyataannya pada tingkat implementasi pelaksanaan otonomi daerah dijelaskan di muka menunjukkan pelaksanaan otonomi daerah yang dimaksud belum berjalan sebagaimana diharapkan.

Sejak berlakunya UU.No.5 Tahun 1974 sampai 1998 baru 6 (enam) PP tentang penyerahan urusan yang telah diterbitkan, yaitu: urusan perkebunan besar, kepariwisataan, pertambangan, kesehatan, lalu lintas dan angkutan jalan, serta pekerjaan umum. Departemen teknis yang sama sekali belum menyerahkan urusannya adalah departemen: perdagangan, koperasi, transmigrasi, penerangan, dan agama. Di samping itu, ada beberapa departemen yang masih menggunakan Peraturan Pemerintah tahun lima puluhan dan masih ada permasalahan dalam pelaksanaan atas urusan-urusan yang telah mereka serahkan kepada daerah, yaitu departemen: *Pendidikan dan Kebudayaan*, Kehutanan, Sosial, Tenaga Kerja, dan Pertanian. Ada juga departemen yang sudah menyerahkannya menarik kembali, seperti Departemen Perindustrian. Alasan lain mengapa departemen teknis dan Pemerintah Provinsi enggan menyerahkan sebagian urusan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota ialah penyerahan urusan itu sedikit banyak mengurangi kekuasaannya. Salah seorang pejabat teras Pemerintah Provinsi Jawa Barat menyatakan bahwa sumber pendapatan daerah Jawa Barat apabila sebagian diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota akan berkurang.

E. IMPLIKASI TERHADAP MANAJEMEN PENDIDIKAN

Dalam bidang *manajemen pendidikan nasional*, pelaksanaan penyerahan sebagian urusan pemerintah pusat kepada daerah, diwujudkan melalui PP.No.65 Tahun 1951. Namun, dalam PP tersebut baru diserahkan sebatas pada pendidikan formal jenjang Sekolah Dasar (SD). Urusan ini pun hanya menyangkut urusan teknis administratif (ketenagaan, sarana dan prasarana, serta bangunan). Urusan teknis edukatif masih dipegang oleh pemerintah pusat melalui Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang pada tatanan manajemen operasionalnya menggunakan azas dekonsentrasi, sehingga struktur organisasinya pun begitu berjenjang dari tingkat pusat sampai ke tingkat kecamatan, yang mengakibatkan terjadinya dualisme praktek manajemen pendidikan pada tingkat dasar.

Kemudian, pada Tahun 1990 muncul PP.No.28 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Dasar sebagai peraturan pelaksanaan dari UU.No.2 Tahun 1989 ini ternyata malah membuat praktek manajemen pendidikan semakin tidak menentu, karena rumusan kebijakan yang tertuang dalam PP tersebut tidak konsisten dengan PP.No.65 Tahun 1951. Khususnya dalam pasal (9) PP.No.28 Tahun 1990 menyatakan bahwa pemerintah daerah hanya diberi kewenangan dalam hal pengadaan tanah dan bangunan saja, sedangkan pengelolaan ketenagaan, keuangan dan lainnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Apabila dikembalikan pada misi untuk memperluas kewenangan pemerintah daerah, kebijakan tersebut bukan untuk memperluas azas desentralisasi. Malahan akan memperluas azas sentralisasi.

Dampak PP.28 Tahun 1990 ini sampai sekarang masih tampak, banyak urusan yang seharusnya dikelola pemerintah daerah masih dikelola oleh pemerintah pusat, seperti pengelolaan DBO, beasiswa, pengadaan buku teks. Sekalipun ada yang dikelola oleh daerah, tetapi bukan oleh pemerintah daerah dalam arti desentralisasi, namun oleh instansi vertikal yang ada di daerah dalam arti dekonsentrasi.

Selanjutnya, pada PP. No.8 Tahun 1995 bukan sekedar tentang penyerahan urusan pendidikan, tetapi juga penyerahan urusan pemerintah kabupaten/kota percontohan, sebagai wujud penegasan pelaksanaan UU.No.5 Tahun 1974. Dalam PP ini ditegaskan bahwa instansi vertikal yang menangani urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota, lembaganya berintegrasi dengan sub sistem pemerintah daerah setempat yang menangani urusan yang sama. Sehingga, instansi

vertikal yang menangani pendidikan dan kebudayaan berfusi dengan dinas pada daerah otonom, dan menjadi Kantor Inspeksi Pendidikan dan Kebudayaan.

Akan tetapi, menurut pengamatan penulis pada prakteknya di Kabupaten Bandung, masih terjadi konflik kepentingan, khususnya dari pemerintah pusat. Hal ini dapat dibuktikan dengan diterbitkannya Kepmendikbud No.0128/0/1995 tentang Pembentukan Kantor Inspeksi (Kanin) Depdikbud di setiap kabupaten/kota percontohan, yang bertentangan dengan PP.No.8 Tahun 1995. Akibatnya sama saja tidak mengurangi dualisme manajemen pendidikan dengan segala dampak negatifnya.

F. PENUTUP

Walaupun penelitian tentang desentralisasi dan otonomi daerah telah banyak dilakukan, khususnya dalam disiplin ilmu sosial dan politik, namun belum sepenuhnya dapat memecahkan masalah otonomi daerah, terutama yang menyangkut implementasi titik beratnya pada tingkat kabupaten/kota. Karena itu, kajian lebih mendalam tentang ajaran-ajaran yang melandasi pelaksanaan otonomi daerah memang sangat diperlukan. Satu hal yang patut menjadi motivasi, ialah berubahnya status LPTK seperti IKIP menjadi Universitas, khususnya IKIP Bandung menjadi Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) sebetulnya tidak semata-mata dipandang sebagai upaya mengganti *trade-mark*, atau hanya sekedar menambah beban dengan tambahan *mission*, tetapi juga harus dijadikan peluang untuk mencoba membangun kembali paradigma disiplin Ilmu Pendidikan yang dapat dijadikan sumber rujukan dalam pengembangan teori dan praktek-praktek pendidikan di daerah yang disebut otonom itu lebih lanjut.

G. REFERENSI

- Bryant, Carolie dan Louise G. White, (1987), *Manajemen Pembangunan untuk Negara Berkembang*, Terjemahan R.L. Simatupang, Jakarta: LP3ES.
- Depdagri, (2000), Himpunan Peraturan Perundang-undangan Otonomi Daerah 1974 s/d 2000, Bandung: Biro Organisasi Pemda Provinsi Jawa Barat.
- Grindle, Merilee S. (1980), *Political Theory and Policy Implementation in the Third World*, NJ: Princeton University Press.
- Korten, David C., and Rudi Klauss, (1984), *People Centered Development: Contribution Toward Theory and Planning Frameworks*, West Hartford: Kumarian Press.
- Moeljarto, T. (1987), *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya.
- Osborne, David and Ted Gaebler, (1992), *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Mass: Addison-Wesley Publishing.
- Pamudji, Suparni, (1984), "Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia", *Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: Institut Ilmu Pemerintahan.
- Rondinelli, Dennis A. Rondinelli And G. Shabbir Cheema, (1988), "Implementing Decentralization Policies: An Introduction", Dalam Cheema dan Rondinelli, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, California: Sage Publications Inc.
- Soemitro, Rachmat, (1983), *Peraturan Perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah dari Tahun 1945 s/d 1983*, Jakarta: PT. Eresco-Terate.
- United Nations, (1961), *A Handbook of Public Administration: Current Concept and Practice with Special Reference to Developing Countries*, New York: Departement Of Economics and Sosial Affair.