

FAKTOR-FAKTOR YANG BERPENGARUH TERHADAP PELAKSANAAN KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

Oleh: Dr. H. Yoyon Bahtiar Irianto, M.Pd.

A. Pendahuluan

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, menunjukkan bahwa pemerintah telah berupaya secara terus menerus untuk mencari titik keseimbangan yang tepat dalam meletakkan bobot desentralisasi dan otonomi daerah. Secara formal yurisdiksi pemerintah daerah bergeser di antara dua kutub nilai, yaitu nilai pembangunan bangsa (*nation building*) dan stabilitas nasional disatu pihak, dan nilai otonomi daerah di lain pihak. Nilai yang pertama mewujudkan sentripetal dan nilai yang kedua mengejawantahkan sentrifugal. Respon yuridis formal pemerintah Indonesia terhadap dilema ini, ternyata bervariasi dari waktu ke waktu, tergantung kepada konfigurasi konstitusional dan konfigurasi politik pada suatu waktu tertentu.

Rumusan kebijakan utama yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah adalah pasal 18 UUD 1945. Kebijakan nyata tentang otonomi daerah, sebetulnya lahir sejak UU No.5 Tahun 1974 diberlakukan. 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, yang

kemudian menyerahkan lebih lanjut 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. Karena itu, dalam makalah ini akan dicoba dibahas mengenai faktor-faktor yang dianggap berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah dilihat dari konteks studi kebijakan.

B. Konsepsi Teoritis

Permasalahan yang menyangkut implementasi kebijakan sering menjadi topik yang menarik baik di negara Industri maupun di negara-negara yang sedang berkembang. Implementasi kebijakan tidak hanya sekedar merupakan mekanisme bagaimana menterjemahkan tujuan-tujuan kebijaksanaan kepada prosedur rutin dan teknik, melainkan lebih jauh daripada itu, melibatkan berbagai faktor mulai dari sumber daya, hubungan antarunit organisasi, tingkat sumber-daya, hubungan antarunit organisasi sampai kepada golongan politik tertentu yang mungkin tidak menyetujui terhadap kebijaksanaan yang sudah ditetapkan.

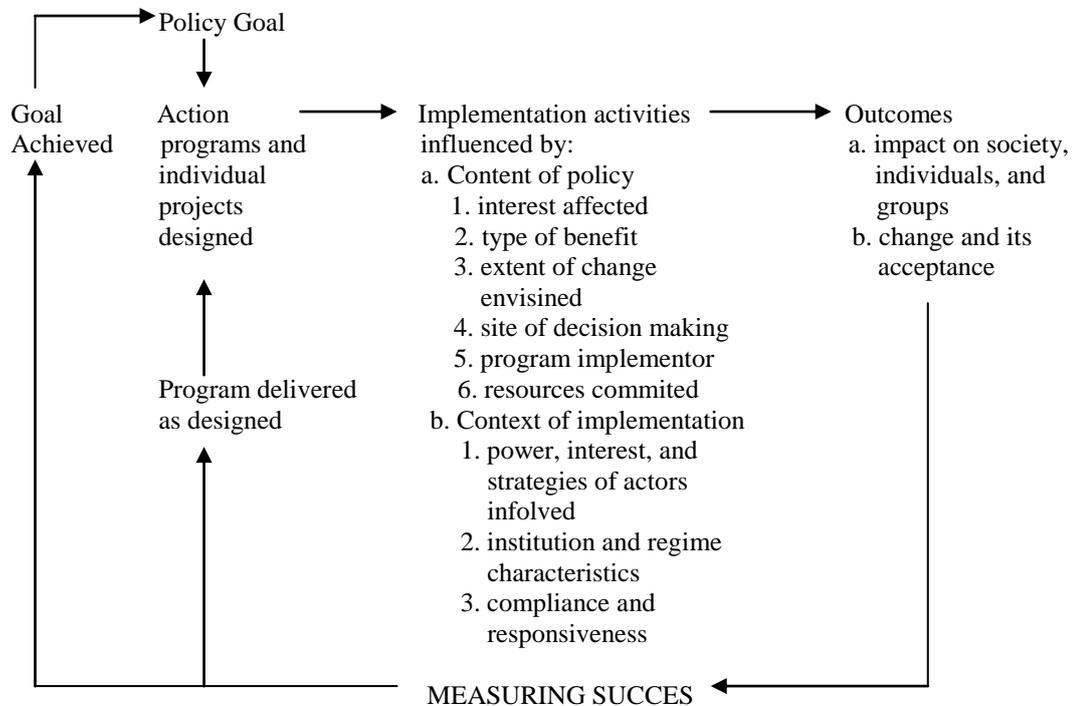
Grindle (1980:3) mengkonstatasi implementasi kebijakan sebagai berikut:

. . . Attempts to explain this divergence have led to the realization that implementation, even when successful, involves for more than a mechanical translation of goals into routine procedures; it involves fundamental questions about conflict, decision making, and 'who gets what' in a society.

Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dapat dievaluasi kemampuannya secara nyata dalam mengoperasikan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya proses implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur dan membandingkan antara hasil akhir program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan (Solihin Abdul Wahab, 1990:125).

Selanjutnya Grindle (1980:7-11) menjelaskan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung pada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan yang cukup, di samping dipengaruhi oleh dua hal, yaitu: Pertama, *content of policy*, yang terdiri dari: *interests affected; type of benefits; extent of change envisioned; site of decision making; program implementators; resources committed*. Kedua, *context of implementation*, yang terdiri dari: *power, interest, and strategies of actors involved; institutions and regime characteristics; compliance and responsiveness*.

Gambar 1
IMPLEMENTATION AS A POLITICAL
AND ADMINISTRATION PROCESS



Sumber: Merilee S. Grindle, *Politics and Policies Implementation in the Third World*, (NJ: Princeton University Press, 1980), hal.11.

Rondinelli dan Cheema (1983:30) dalam memperkenalkan teori implementasi kebijakan, orientasinya lebih menekankan kepada hubungan pengaruh faktor-faktor implementasi kebijakan desentralisasi terhadap lembaga daerah dibidang perencanaan dan administrasi pembangunan. Menurut Rondinelli dan Cheema, ada dua pendekatan dalam proses implementasi yang sering dikemukakan. *Pertama, the compliance approach*, yaitu yang menganggap implementasi itu tidak lebih dari soal teknik, rutin. Ini adalah suatu proses pelaksanaan yang tidak mengandung unsur-unsur politik yang perencanaannya sudah ditetapkan sebelumnya oleh para pimpinan politik (*political leaders*). Para administrator biasanya terdiri dari pegawai biasa yang tunduk kepada petunjuk dari para pemimpin politik tersebut. *Kedua, the political approach*. Pendekatan yang kedua ini sering disebut sebagai pendekatan politik yang mengandung “*administration as an integral part of the policy making process in which polities are refined, reformulated, or even abandoned in the process of implementing them.*”

Administrasi merupakan bagian integral yang tidak terpisahkan dari proses penetapan kebijakan, dimana kebijakan diubah, dirumuskan kembali, bahkan menjadi beban yang berat dalam proses implementasi. Jadi, membuat

implementasi menjadi kompleks dan tidak bisa diperhitungkan (*unpredictable*). Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan belum mendapat perhatian yang serius di negara-negara yang sedang berkembang (termasuk Indonesia), karena kebanyakan para perumus kebijakan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah lebih suka menggunakan pendekatan *the compliance approach* daripada *the political approach*. Mereka beranggapan apabila suatu kebijakan sudah ditetapkan dan sudah diumumkan menjadi suatu kebijakan publik serta-merta akan dapat diimplementasikan oleh para pegawai pelaksana secara teknik tanpa ada unsur-unsur atau kendala politik apapun, dan hasil yang diharapkan segera akan dicapai.

Akan tetapi, pengalaman mengenai desentralisasi dan otonomi daerah di negara-negara sedang berkembang yang juga menyangkut program dan kebijakan lainnya, menunjukkan bahwa implementasi kebijakan bukan hanya sekedar proses teknis dalam melaksanakan perencanaan yang sudah ditetapkan. melainkan merupakan suatu proses interaksi politik yang dinamis dan tidak dapat diperhitungkan. Berbagai ragam faktor politik, sosial, ekonomi, perilaku dan organisasi kesemuanya sangat mempengaruhi seberapa jauh kebijakan yang sudah ditetapkan dapat diimplementasikan sesuai dengan yang diharapkan, dan sampai seberapa jauh pula implementasi tersebut mencapai tujuan kebijakan.

Menurut Rondinelli dan Cheema, ada empat faktor yang dipandang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi bebas, yaitu: *environmental conditions; interofrganizational relationship; available resources; and characteristic of implementing agencies*. Signifikansi hubungan pengaruh antara variabel yang satu dengan yang lain dalam mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah sangat bervariasi dalam situasi yang satu dengan yang lain.

Faktor *environmental conditions* mencakup faktor seperti struktur politik nasional, proses perumusan kebijakan, infra struktur politik, dan berbagai organisasi kepentingan, serta tersedianya sarana dan prasarana fisik. Suatu kebijakan ada hakekatnya timbul dari suatu kondisi lingkungan sosial-ekonomi dan politik yang khusus dan kompleks. Hal ini akan mewarnai bukan hanya substansi kebijakan itu sendiri, melainkan juga pula hubungan antar organisasi dan karakteristik badan-badan pelaksana di lapangan, serta potensi sumber daya, baik jumlah maupun macamnya. Struktur politik nasional, ideologi, dan proses perumusan kebijakan ikut memengaruhi tingkat dan arah pelaksanaan otonomi daerah. Di samping itu, karakteristik struktur lokal, kelompok-kelompok sosial-budaya yang terlibat dalam perumusan kebijakan, dan kondisi infra-struktur. Juga memainkan peranan penting dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Faktor *inter-organizationships*, Rondinelli memandang bahwa keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah memerlukan interaksi dari dan koordinasi dengan sejumlah organisasi pada setiap tingkatan pemerintahan, kalangan kelompok-kelompok yang berkepentingan.

Faktor *resources for program implementation*, dijelaskan bahwa kondisi lingkungan yang kondusif dalam arti dapat memberikan diskresi lebih luas kepada pemerintah daerah, dan hubungan antar organisasi yang efektif sangat diperlukan

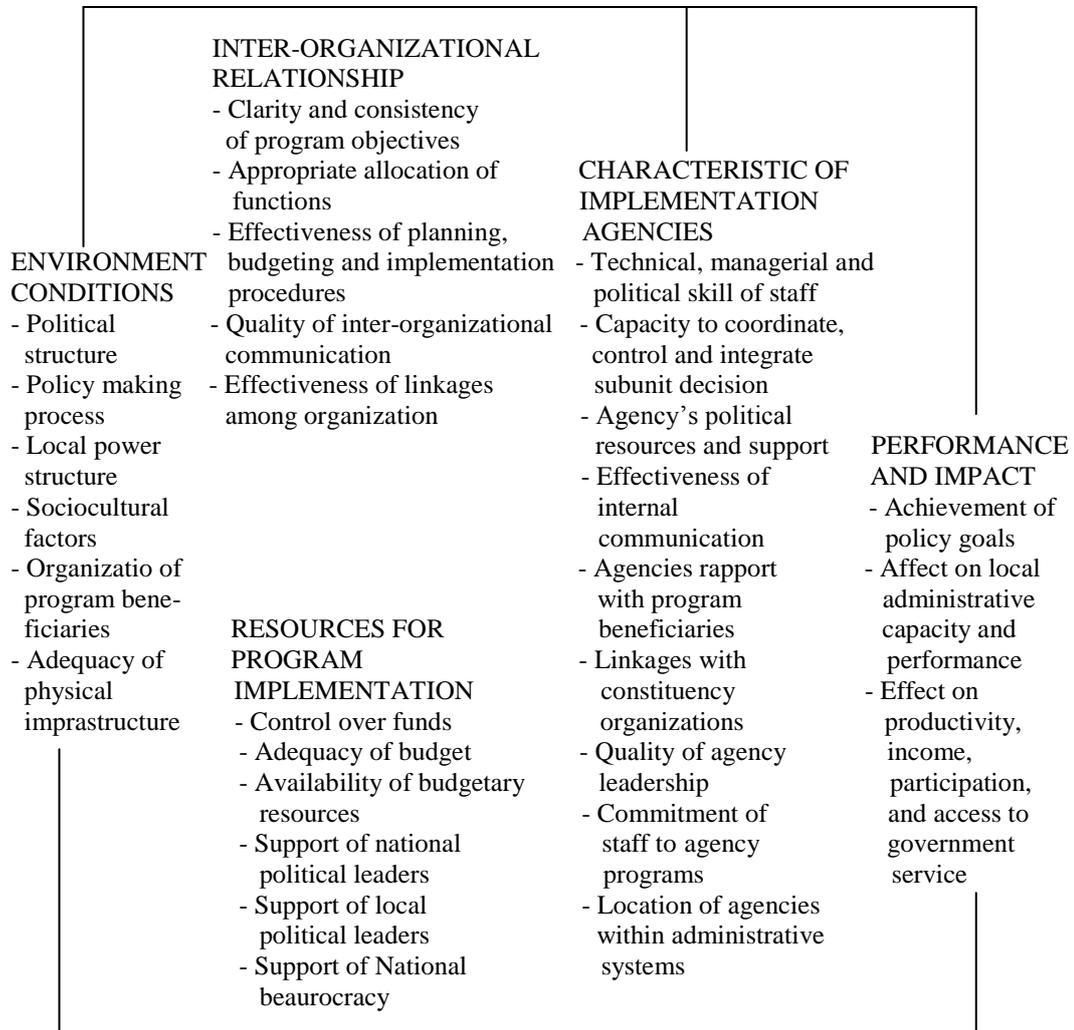
bagi terlaksananya otonomi daerah. Sampai sejauhmana pemerintah lokal memiliki keleluasaan untuk merencanakan dan menggunakan uang, mengalokasikan anggaran untuk membiayai urusan rumah tangga sendiri, ketetapan waktu dalam mengalokasikan pembiayaan kepada badan/dinas pelaksana, kewenangan untuk memungut sumber-sumber keuangan dan kewenangan untuk membelanjakannya pada tingkat lokal juga mempengaruhi melaksanakan otonomi daerah seefektif mungkin. Kepadaanya juga perlu diberikan dukungan, baik dari pimpinan politik nasional, pejabat-pejabat pusat yang ada di daerah, maupun golongan terkemuka di daerah. Di samping itu, diperlukan dukungan administratif dan teknis dari pemerintah pusat. Kelamahan yang selama ini dijumpai di negara-negara sedang berkembang ialah keterbatasan sumber daya dan kewenangan pemerintah daerah untuk memungut sumber-sumber pendapatan yang memadai guna melaksanakan tugas-tugas yang diserahkan oleh pemerintah pusat.

Faktor *characteristic of implemeting agencies*, diutamakan kepada kemampuan para pelaksana di bidang keterampilan teknis, manajerial dan politik, kemampuan untuk merencanakan, mengkoordinasikan, mengendalikan dan mengintegrasikan setiap keputusan, baik yang berasal dari sub-sub unit organisasi, maupun dukungan yang datang dari lembaga politik nasional dan pejabat pemerintah pusat lainnya. Hakikat dan kualitas komunikasi internal, hubungan antara dinas pelaksana dengan masyarakat, dan keterkaitan secara efektif dengan swasta dan lembaga swadaya masyarakat memegang peranan penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Hal yang sama pentingnya adalah kepemimpinan yang berkualitas, dan komitmen staf terhadap tujuan kebijakan.

Menurut Rondinelli dan Cheema, hasil pelaksanaan kebijakan desentralisasi dalam wujud pelaksanaan otonomi daerah sangat tergantung kepada hubungan pengaruh dari keempat faktor tersebut, dan dampaknya diukur melalui tiga hal sebagai berikut. *Pertama*, tercapainya tujuan kebijakan desentralisasi yang terwujud pelaksanaan otonomi daerah. *Kedua*, meningkatnya kemampuan lembaga pemerintah daerah dalam hal perencanaan, memobilisasi sumber daya dan pelaksanaan. *Ketiga*, meningkatnya produktivitas, pendapatan daerah, pelayanan terhadap masyarakat, dan peran serta aktif masyarakat melalui penyaluran inspirasi dan aspirasi rakyat.

Hubungan keempat faktor tersebut oleh Rondinelli dalam *Factors Affecting Implementation Of Decentralization Politics* (lihat Gambar 2).

Gambar 2
FACTORS AFFECTING IMPLEMENTATION OF DECENTRALIZATION POLICIES



Sumber: Dennis A. Rondinelli and Shabbir G Cheema, "Decentralization and Development", *Policy Implementation in Developing Countries*, (UNHCR, 1983).

Dibandingkan dengan pandangan Grindle (1980) yang menitikberatkan pada proses pencapaian tujuan kebijakan, Rondinelli dan Cheema (1983) lebih menekankan kepada substansi faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan desentralisasi. Tampaknya, pandangan Rondinelli dan Cheema ini lebih sesuai dengan kasus yang terjadi di Indonesia. karena itu, teori Rondinelli dan Cheema (1983) dipakai sebagai *rujukan teoritis* dalam pembahasan ini.

C. Keterkaitan Kondisi Lingkungan dengan Karakteristik Aparatur, dan Hubungan antar Organisasi dengan Sumber Daya dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Salah satu bentuk kebijakan yang mencerminkan hubungan antara pusat dan daerah yang membawa dampak terhadap keleluasaan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan otonominya riil dan seluas-luasnya. Prinsip ini tidak dianutnya lagi oleh UU.No.5 Tahun 1974, melainkan dianutnya “prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab” karena prinsip otonomi riil dan seluas-luasnya dipandang akan menimbulkan disintegrasi dan membahayakan keutuhan negara kesatuan. Di dalam undang-undang ini tidak dijelaskan istilah seluas-luasnya itu. Apakah istilah tersebut diartikan secara kuantitatif atau mungkin karena sifat urusan yang diserahkan tersebut tidak bisa terlepas dari sifat dan kualitasnya. Banyaknya urusan yang diserahkan kepada daerah belum tentu akan mendorong pengembangan otonomi daerah. Bahkan mungkin akan menambah beban bagi daerah, kalau tidak memperhatikan batas wewenang, sifat, macam, dan kualitas urusan yang diserahkan. Oleh karena itu, kata seluas-luasnya *an-sich* tidak harus diartikan tidak terbatas sehingga membahayakan keutuhan negara kesatuan.

Kekhawatiran ini tidak memiliki landasan historis. Pemberontakan-pemberontakan daerah yang terjadi sekitar tahun 1950 sebetulnya bukan di sebabkan oleh otonomi yang terlalu luas kepada daerah, tetapi oleh ketidakpuasan daerah atas wewenang otonomi yang tidak nyata diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Ichlasul Amal (1992:3) mengemukakan alasan mengapa banyak terjadi pemberontakan regional pada masa itu: “... *the failure of the post-independence government to realize a decentralized local government system and grant wide regional autonomy*”. Artinya, pemberontakan itu terjadi karena kegagalan pemerintah pasca kemerdekaan dalam mewujudkan suatu pemerintahan daerah yang desentralistis.

Di samping itu, politik regional yang sangat labil dan mudah berubah, karena adanya dikotomi yang fundamental dalam struktur ekonomi antara Jawa sebagai pusat kegiatan yang selalu mengekspor, dan luar Jawa sebagai pengimpor, adalah juga menjadi sebab ketidakpuasan dan pemberontakan daerah terhadap pusat. Jadi, kalau ada yang berpendapat bahwa pemberian otonomi yang luas kepada daerah harus diwaspadai karena dikhawatirkan akan menimbulkan disintegrasi, justru sebaliknya sikap dan tindakan over-sentralisasi malah akan menimbulkan ketidakpuasan daerah dan membahayakan integrasi nasional.

Perubahan prinsip otonomi yang telah membawa implikasi terhadap penekanan tentang makna dan sifat otonomi daerah yang menyatakan bahwa otonomi daerah lebih merupakan kewajiban daripada hak, adalah pernyataan yang tidak lazim, terutama apabila dihubungkan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sebagai perwujudan azas desentralisasi teritorial. Dalam pengertian otonomi, kewajiban adalah tidak disangkal. Akan tetapi, pengertian kewajiban adalah sebagai imbalan hak dan wewenang yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Konsekuensinya, pemerintah daerah wajib untuk mempertanggungjawabkannya. Kalau saja persepsi tentang makna otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak

dipandang tepat, maka daerah sebagai penerima kewajiban berhak untuk memperoleh imbalannya sebagai perimbangan kekuasaan. Kalau imbalan ini tidak diperolehnya, akibatnya daerah selalu tergantung kepada pemerintah pusat karena tidak mempunyai diskresi untuk mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan daerahnya. Lebih jauh lagi akan mengakibatkan lemahnya kemandirian pemerintah daerah. Kenyataan ini menunjukkan betapa krusialnya hubungan kewenangan pusat dan daerah sehingga masalah perimbangan keuangan, subsidi, pembagian sumber-sumber keuangan sering menjadi isu yang berkepanjangan.

Hasil penelitian membuktikan bahwa faktor kondisi lingkungan dan karakteristik kemampuan aparatur pemerintah sangat dominan pengaruhnya terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Bila ditelusuri lebih jauh, kedua faktor tersebut sebetulnya mempunyai hubungan kausalitas.

Dalam wacana politik, kondisi lingkungan merupakan gambaran dari konstelasi politik sebagai hasil rakayasa dan keinginan politik pemerintah pusat dalam mewujudkan otonomi daerah yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, dan mengikat pemerintahan di bawahnya. Gambaran konstelasi politik ini, sebetulnya agak sulit diamati, karena sekalipun dalam penelitian ini menggunakan ukuran melalui kuantifikasi tentang efektivitas hubungan antara pusat dan daerah, yang memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menentukan urusannya sendiri (*local discretion*), tetap saja belum dapat diprediksi secara pasti. Hal ini menunjukkan pula bahwa, faktor kondisi lingkungan pun sangat dipengaruhi oleh faktor lain yang lebih dominan, yaitu faktor kemampuan aparatur pemerintah. Memang masuk akal, hubungan kedua faktor tersebut merupakan hal yang dapat saling mempengaruhi.

Karena itu, adanya kerangka legal pemerintah daerah yang menjamin hak daerah atas segala tindakan kemandiriannya di hadapan pemerintah pusat, jumlah dan macam urusan yang diserahkan kepada daerah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, kewenangan melakukan pungutan atas sumber-sumber keuangan daerah lain dan keleluasaan untuk membelanjakannya, macam, tingkat dan intensitas campur tangan pemerintah pusat dalam bentuk pengawasan atas jalannya pemerintah daerah, dapat dijadikan indikator.

Indikator-indikator tersebut setidaknya dapat dijadikan tolok ukur untuk melihat betapa kuatnya pengaruh kondisi lingkungan terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Gambarnya, dapat dipelajari dari sejarah panjang Bangsa Indonesia, yang merdeka lebih dari setengah abad, belum mampu “tinggal landas” sebagaimana direncanakan, malahan “ketinggalan di landasan” dengan semakin terpuruknya kondisi perekonomian negara. Apakah memang karena kondisi lingkungan politik? Kebodohan orangnya? Karena tidak bisa bekerja sama dalam membangun bangsa? Ataukah karena kemiskinan potensi sumber daya alam?

Bisa jadi karena dominasi faktor politik pemerintah yang lebih cenderung membentuk tirani, sehingga kedewasaan bangsa terhambat oleh belenggu-belenggu kebodohan. Atau mungkin karena ketidakmampuan aparatur pemerintah dalam menjalankan roda manajemen pembangunan, juga karena kebodohnya

sendiri. Berkenaan dengan hal ini, penulis berkeyakinan bahwa, faktor pemicunya ialah pada karakteristik kemampuan aparatur pemerintah sebagai pengendali roda pemerintahan. Tidak jadi soal, apakah sentralisasi atau desentralisasi, dekonsentrasi atau devolusi. Sepanjang aparatur pemerintah memahami dan mampu melaksanakan roda pemerintahan yang sesuai dengan amanat, aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakatnya. Jiwa demokratisasi, memberdayakan, dan melayani masyarakat bukan hanya sekedar jargon-jargon alat politik.

Ada satu hal dalam UU.No.5 Tahun 1974 yang konstruktif dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu Pasal 79 UU.No.5 Tahun 1974 ditegaskan bahwa kepala daerah karena jabatannya adalah kepala wilayah. Pasal ini merupakan dasar hukum yang mendudukan keberadaan kepala daerah, sedangkan pasal 80 merupakan dasar hukum terhadap kedudukan kepala wilayah sebagai akibat keberadaan kepala daerah sebagaimana termaksud dalam pasal 79. Dengan demikian, yang harus ditonjolkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kedudukan dan peranan kepala daerahnya, bukan posisi wilayahnya. Hal ini diperkuat lagi dengan ketentuan bahwa kepala daerah mewakili daerahnya di dalam maupun di luar pengadilan (pasal 23). Adalah wajar sebagai pimpinan dan penanggung jawab tertinggi dalam pemerintahan daerah kepala daerah bertindak mewakili daerahnya dalam segala persoalan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan pemerintahan yang dipimpinnya.

Ketentuan positif dalam UU.No.5 Tahun 1974 yang bersangkutan dengan kedudukan kepala daerah adalah pasal 20 yang melarang kepala daerah, dengan sengaja melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan kepentingan negara, pemerintah, daerah dan atau rakyat. Larangan lainnya ialah turut serta dalam sesuatu perusahaan, melakukan pekerjaan-pekerjaan lain yang memberikan keuntungan baginya dalam hal yang berhubungan langsung dengan daerah yang bersangkutan. Larangan ini dimaksudkan agar setiap tindakan seorang kepala daerah sesuai dengan asas-asas kepatutan (*berhoorlijk bestuur*), tidak menyalahgunakan kekuasaan (*de tournement du povoir*), dan tetap menjaga nama baik pemerintah.

Analogi dari Osborne dan Gaebler (1993:227) yang menceritakan kasus di Amerika Serikat, menggambarkan bahwa betapa peranan pemerintah Federal bertanggungjawab mengendalikan masyarakat Amerika sekalipun tanpa memberikan pelayanan langsung kepada masyarakatnya.

“... The federal government might have fewer employees and provide fewer direct services, but its role in steering American society would not decrease. In many years, its would still have responibility for providing funds an setting on overall policy framework, even if it delivered no services”.

Gambaran ini sesuai dengan slogannya, bahwa pemerintah, dalam hal ini pemerintah pusat, lebih baik berperan *steering rather than rowing*, dan *empowering rather than serving*.

Dengan demikian, bila merujuk pada paradigma demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat dan aparat, dapat ditafsirkan bahwa otonomi daerah sebagaimana kehendak UU.No.22 Tahun 1999 tidak diartikan untuk pemerintah daerah, tetapi lebih dimaksudkan kepada masyarakat daerah agar mempunyai daya untuk berinisiatif dan mengembangkan prakarsa aktifnya sendiri. Pemerintah daerah hanya bersifat fasilitatif dalam melaksanakan peran *steering*, sehingga peran *rowing* dihilangkan. Pengertian ini merupakan pengejawantahan dari makna paradigma pemberdayaan masyarakat dan aparat.

Berkenaan dengan hubungan antara faktor sumber daya dengan hubungan antar organisasi, walaupun hasil penelitian menunjukkan pengaruh yang rendah terhadap pelaksanaan otonomi daerah, namun mempunyai dampak signifikan terhadap luasnya kewenangan dalam melaksanakan aktifitas pembangunan, termasuk dalam penggalan sumber-sumber pembiayaan pembangunan.

Perundang-undangan mengenai perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah yang tertuang dalam UU.No.25 Tahun 1999 bukan sekedar untuk memenuhi juridis-formal, tetapi secara substansial dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola sumber-sumber keuangan daerah, dengan berangsur-angsur menurunkan derajat hubungan antar organisasi secara vertikal atau ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

Penulis beranggapan bahwa, potensi ekonomi daerah yang cukup besar dapat diperkirakan akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dalam menggalang sumber-sumber pendanaan pembangunan, sehingga dapat diprediksi akan mendorong terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah. Kebijakan izin-izin investasi yang selalu harus diputuskan di Jakarta dengan berbagai persyaratan dan prosedur yang ketat, serta memakan waktu lama, sudah dapat diduga tidak akan memberikan motivasi kepada para investor untuk melakukan kegiatannya di daerah, melainkan mereka akan terus berusaha menanamkan modalnya di Jakarta.

Keterkaitan faktor sumber daya dengan faktor hubungan antar organisasi secara horizontal, dapat dilihat pula dari besar-kecilnya kewenangan, kebutuhan, dan kemampuan pemerintah daerah. Menurut UU.No.22 Tahun 1999, antara provinsi dengan kabupaten/kota tidak ada lagi hubungan *subordinasi*, yang ada hanya hubungan manajemen dalam *boundary* sistem negara kesatuan. Konsekuensinya, berdampak pada penataan organisasi pemerintahan dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah.

Dengan demikian, penataan organisasi akan mempengaruhi keuangan daerah baik pengeluaran maupun pendapatan, dan kemampuan keuangan daerah mempunyai implikasi terhadap jumlah dan besaran organisasi. Hal ini dapat dijelaskan bahwa penataan organisasi menghendaki perlunya revisi terhadap alokasi pengeluaran anggaran secara cermat dengan mengutamakan efisiensi dan efektivitas. Penataan organisasi yang rasional, efisien dan realistis akan memelihara optimalisasi kinerja organisasi penghasil, yang pada gilirannya akan memberikan kontribusi terhadap peningkatan pendapatan daerah. Kemampuan

keuangan yang terbatas, diperkirakan akan kesulitan dalam mendanai penyelenggaraan pemerintahan. Karenanya, diperlukan perencanaan anggaran bagi penyelenggaraan anggaran bagi setiap tingkatan pemerintah daerah.

Berdasarkan pembahasan pada keempat faktor yang berpengaruh terhadap pelaksanaan otonomi daerah, maka dapat ditafsirkan bahwa sisi kebijakan positif dan konstruktif dalam UU.No.5 Tahun 1974 yang sejalan dengan UU.No.22 Tahun 1999 adalah ditetapkannya peletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten/kota. Kebijakan ini telah memberi kesempatan kepada kabupaten/kota untuk mengembangkan daerahnya guna mencapai hasrat kemandirian dan pemberdayaan (*empowement*). Kebijakan ini juga patut dimengerti, karena bila kabupaten/kota berkembang pesat tidak mungkin menimbulkan disintegrasi, tetapi justru akan memperkuat integritas nasional. Sebaliknya, apabila Provinsi dikembangkan menjadi daerah otonom yang kuat, kemungkinan untuk memisahkan diri dari negara kesatuan bisa terjadi karena historis dan traumatis pernah terjadi pengembangan federalisme dengan terbentuknya RIS dan negara-negara bagian di beberapa wilayah di Indonesia yang dicanangkan oleh Belanda semasa penduduknya di Indonesia.

Namun begitu, hambatan utama pelaksanaan otonomi daerah pada kabupaten/kota, ialah terdapat kecenderungan sangat kuat sikap dan perilaku ego-sentralistis dari birokrasi dan elite politik tingkat pusat dan provinsi, baik dalam memperlakukan asas desentralisasi yang dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi, maupun dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan. Sikap dan perilaku ego-sentralistis tersebut sangat membatasi keleluasan mengambil keputusan bagi pemerintah kabupaten/kota, karena setiap implementasi kebijakan yang menyangkut daerah selalu disertai dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang rinci, serta pengawasan represif. Hal ini terjadi karena, secara juridis formal terdapat kelemahan sistem dalam UU.No.5 Tahun 1974 yang memberi peluang untuk lebih menegakkan semangat sentralisasi daripada desentralisasi, di samping secara substansial penguasaan sumber daya pendukung pelaksanaan otonomi daerah, berada di tangan birokrat-birokrat pemerintah tingkat pusat. Di samping ego-sentralistis, juga keliru dalam menterjemahkan Pasal 18 UUD 1945 yang dituangkan dalam UU.No.5 Tahun 1974 ialah ketidakjelasan antara implementasi konsep desentralisasi dan dekonsentrasi yang didominasi dekonsentrasi.

Kemudian, kekeliruan lainnya berkenaan dengan pemerintahan yang mekanik-sentralistis cenderung mengarah pada uniformitas, dan menghasilkan krisis nasional multi dimensional. Lahirnya UU.No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan transformasi kebijakan pemerintah dalam upaya mencari titik keseimbangan dengan menghargai keanekaragaman daerah dengan memperluas kemandirian daerah dan memperkuat negara kesatuan.

D. Penutup

Pada masa reformasi, memang UU.No.5 Tahun 1974 telah usang dengan diberlakukannya UU.No.22 Tahun 1999. Tatanan nilai telah banyak berubah karena arus informasi, perkembangan ilmu dan teknologi, arus globalisasi,

perdagangan bebas, dan tantangan terhadap kompetisi yang tinggi. Di samping itu, hasil-hasil pembangunan bangsa yang mempengaruhi kehidupan dan kecerdasan masyarakat mengakibatkan tuntutan masyarakat semakin meluas, menyebabkan tatanan nilai berubah cepat. Jadi filosofi yang terkandung dalam UU.No.22 Tahun 1999 adalah mengembalikan kedaulatan rakyat melalui demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan, peningkatan pelayanan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, pemberdayaan aparat dan masyarakat. Peran DPRD secara teoritis tidak lagi merupakan bagian dari pemerintah daerah, melainkan menempatkan DPRD secara proporsional sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat dalam menjalankan fungsi legislatif.

Karena itu, pelaksanaan otonomi daerah pada daerah kabupaten/kota harus berlandaskan pada prinsi-prinsip: pemeliharaan dan penegakkan negara kesatuan, terjaminnya kelangsungan pembangunan, terpeliharanya stabilitas politik, serta terjaminnya keserasian hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Prinsip-prinsip tersebut merupakan garis restriksi politik yang kuat dan tidak boleh dilanggar. Di samping itu, restriksi administrasi yang ketat yang mengecualikan diserahkan kepada kabupaten/kota, urusan-urusan dan kewenangan yang berkaitan dengan pertahanan/keamanan, hubungan luar negeri, kebijakan moneter, agama, dan kekuasaan judisial adalah juga merupakan jaminan bagi utuhnya negara kesatuan. Dengan demikian, kekhawatiran terjadinya disintegrasi akibat diberikannya kesempatan yang luas bagi daerah kabupaten/kota untuk menjadi daerah otonom yang kuat adalah sangat tidak beralasan.

E. Referensi

- Abdul Wahab, Solihin, (1990), *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Amal, Ichlasul, (1992), *Regional And Central Government In Indonesian Politics: West Sumatra and South Sulawesi 1949-1979*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- 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.
- Osborne, David and Ted Gaebler, (1992), *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Mass: Addison-Wesley Publishing.
- Patton, Carl V. & David S. Sawicki, (1986), *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, New Jersey: Prentice-Hall Englewood Cliffs.
- 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.

Yoyon Bahtiar Irianto, (1993), “Tipologi Ajaran Rumah Tangga Organisasi”,
Makalah, Bandung: IKIP Bandung.