

KAJIAN PEMBERDAYAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Evaluasi Implementasi Otonomi Daerah Di Kabupaten Nganjuk
Study of the Local Government Empowerment (Evaluation of the OTODA Implementation in the Nganjuk Regency)

Moch. Supadjar
Mahasiswa Program Magister IAP, PPSUB

Solichin Abdul Wahab dan Susilo Zauhar
Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Publik, FIA UB

ABSTRACT

Evaluation on the OTODA (local autonomy) in Nganjuk regency is given more emphasis on the evaluation of the implementation of the 1974 Regulation Number 5. It is due to the fact that its implementation shows empowereless of the local government since the central or provincial governments give more intervention to the domestic matters of the local government, namely Nganjuk regency. All policies made by the local government should get an agreement from the central or provincial governments, besides being supported by a top down planning system showing a governmental system with centralistic tendency.

In this research, it is found that the implementation of real and responsibility autonomy is not in line with the purposes and goals as stated in Regulation Number 5, 1974 as its implementation tends to the centralistic governmental system so the local government is less powerful. The phenomena are (1) services to the people, implementation of development and government can run effectively if the local government is given authority to implement all governmental matters as its own matters emphasizing harmony and democracy aspects, (2) stronger deconcentration institution and weaker decentralization institution have hampered the implementation of local autonomy and development. (3) to make the local government more powerful, enough sources of local original incomes (PAD) are needed, and the local government are free to discover PAD especially from local tax and retribution which are the most important factors; (4) local and social empowerment through local regulations treating local governments to be implementer, so they never reach the intended purposes. Authority to plant, implement and control themselves will enable the local government to be able to give good and appropriate advantages as needed; and (5) in order to realize the local autonomy with intended and right needs, namely the realization of top services, clean government and good governance, qualified and good actors are needed, and it needs good human resources.

Keywords: Local government, local autonomy

PENDAHULUAN

Perkembangan sejarah otonomi daerah selama ini ternyata masih belum mampu mewujudkan visi dan misi otonomi yang sesungguhnya. Hal ini karena sistem ketatanegaraan dari masa ke masa masih menampakkan dominannya peran peme-

rintah pusat. Seluruh kebijakan yang dilaksanakan oleh daerah masih harus menunggu restu dan pengesahan dari pemerintah pusat atau pemerintahan yang ada di atasnya. Ini semua tidak lain karena pemerintah pusat masih enggan untuk melaksanakan otonomi yang sebenarnya sesuai dengan kaidah yang ada yaitu

pelaksanaan otonomi seluas-luasnya menuju devolusi. Pemerintah pusat yang seharusnya hanya pengarah (steering) ternyata ikut berkiprah terlalu jauh terhadap kepentingan daerah (rowing) dengan dalih untuk mencegah terjadinya disintegrasi daerah.

Dewasa ini, perkembangan di segala bidang kehidupan berjalan begitu cepat dengan salah satu konsekuensi yang harus dihadapi adalah terjadinya perubahan dinamika masyarakat dari pola kehidupan tradisional menjadi pola kehidupan modern sehingga kebutuhan manusia cenderung semakin meningkat dan kompleks. Fenomena seperti ini diikuti pula dengan perubahan di segala sektor termasuk perubahan terhadap sistem ketatanegaraan baik di tingkat pusat maupun daerah karena perubahan ketatanegaraan di tingkat pemerintahan pusat selalu mengakibatkan perubahan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Tugas pokok pemerintah pada dasarnya adalah masalah public service yaitu memberi pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya. Hal ini sejalan dengan derasnya tuntutan masyarakat agar pemerintah mampu menumbuhkan clean government dan good governance yaitu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab dan profesional. Rekrutmen penyelenggara pemerintahan di semua jenjang harus benar-benar didasarkan pada persyaratan merit system, menolak favoritism dan nepotism (Islamy, 1983).

Dari pernyataan-pernyataan diatas dapat ditarik suatu rumusan permasalahan otonomi sebagai berikut : (1) Bagaimana pelaksanaan otonomi yang nyata dan bertanggung sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 ?, (2) Bagaimana kewenangan daerah dalam penggalan keuangan daerah, pengaturan kelembagaan, penyiapan sumber daya manusia dan pemberdayaan masyarakat ?, (3) Bagaimana azas desentralisasi dan azas dekonsentrasi dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah ?, (4) Apa yang terjadi dalam kurun waktu dari

saat terbit sampai dengan pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999 ?.

Sedangkan tujuan dari penelitian ini adalah : (1) Mendiskripsikan bagaimana pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, (2) Untuk mengetahui dan menggambarkan bagaimana pelaksanaan otonomi daerah dengan titik berat otonomi terletak menurut UU Nomor 5 tahun 1974 dan otonomi daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999, (3) Untuk mengetahui dan menggambarkan bagaimana pelaksanaan azas desentralisasi bersama-sama dengan azas dekonsentrasi dan azas tugas pembantuan, (4) Untuk mengantisipasi implementasi otonomi menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 serta memprediksikan kendala-kendala yang mungkin terjadi.

Penelitian ini akan dapat memberikan beberapa manfaat sebagai : (1) Salah satu referensi akademis khususnya yang berkaitan dengan masalah penyusunan perundang-undangan otonomi daerah serta aturan pelaksanaannya, (2) Bahan masukan bagi pembuat dan pelaksana kebijakan publik terutama dalam menelaah pengertian otonomi, (3) Referensi bagi pembuat dan pelaksana kebijakan publik, (4) Masukan bagi pelaksana kebijakan dalam kaitannya dengan pemberlakuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

KERANGKA KONSEP

Kuatnya kedudukan kepala daerah pada umumnya karena lebih dominannya pelaksanaan azas dekonsentrasi dibanding azas desentralisasi sehingga seorang kepala daerah lebih menonjol sebagai aparat dekonsentrasi (pemerintah pusat). Luas atau terbatasnya otonomi daerah demikian juga dengan kedudukan tugas dan wewenang serta tanggung jawab kepala daerah dalam sejarah pemerintahan Indonesia selalu mengalami pasang surut sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan sistem ketatanegaraan yang terjadi pada pemerintahan pusat selalu mengakibatkan

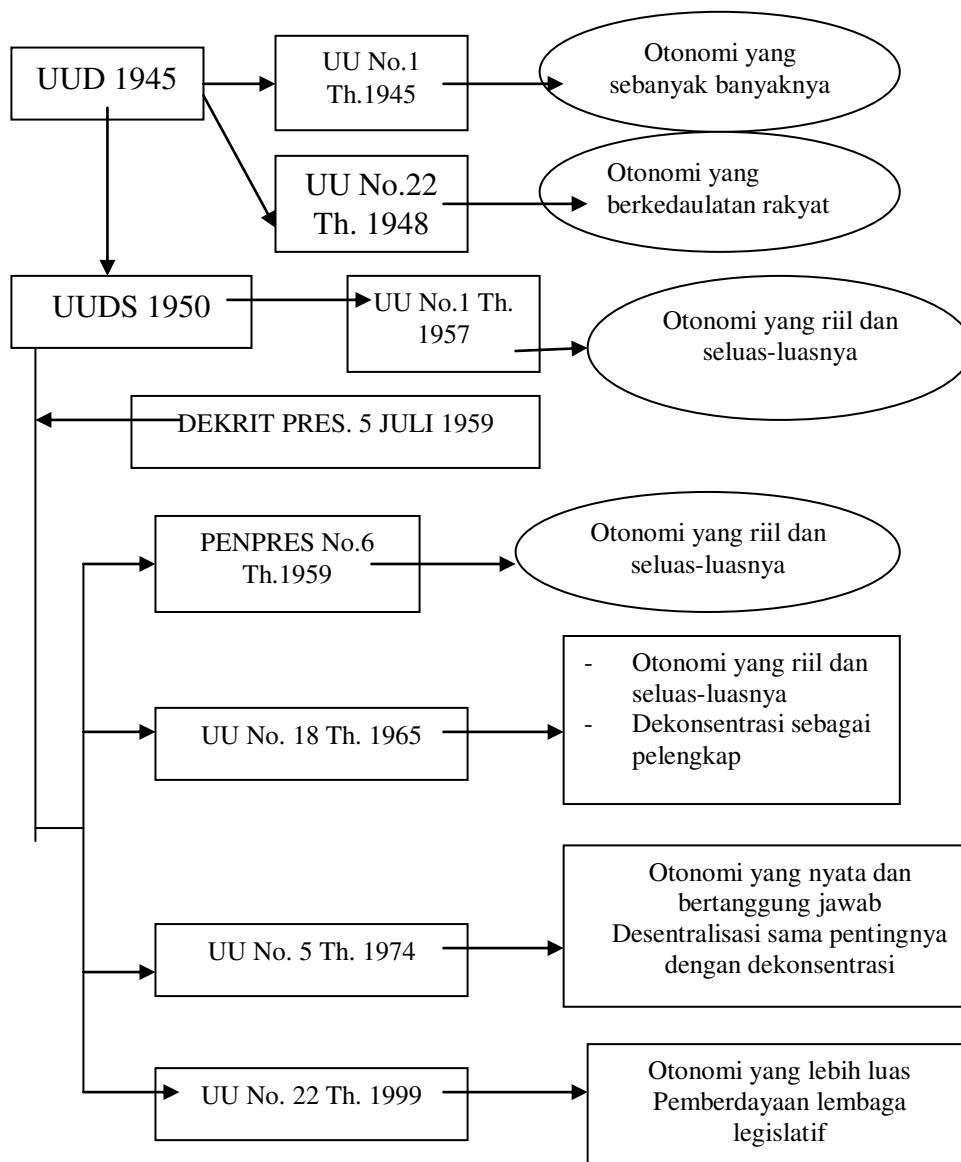
perubahan pada tingkat penyelenggaraan di daerah baik mengenai sifat otonominya, desentralisasi maupun dekonsentrasinya yang tentunya berimplikasi pula terhadap kedudukan, tugas dan wewenang serta tanggung jawab kepala daerah (Pide, 1999).

Membahas masalah otonomi daerah, tidak dapat dilepaskan dari pembahasan tentang pembagian kekuasaan secara vertikal (antara pemerintah pusat dan daerah). Pembagian kekuasaan ini antara negara satu dengan negara lain tentunya tidak sama, demikian halnya dengan negara Indonesia yang menganut sistem negara kesatuan. Kewenangan otonomi daerah didalam suatu negara kesatuan tidak dapat diartikan adanya suatu kebebasan penuh kepada daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonominya secara sekehendaknya tanpa memper timbangkan kepentingan nasional. Perbedaan kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menyikapi pengertian otonomi. Adanya perbedaan kepentingan antara kebebasan berotonomi dan mempertahankan persatuan dan kesatuan, selama ini selalu merupakan ajang konflik kepentingan yang berlarut-larut karena masing-masing (antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah) meninjaunya dari perspektif yang berbeda tentang otonomi, sehingga hal ini selalu menjadi dilemma yang tidak kunjung selesai (Koswara, 1999). Dengan demikian, otonomi adalah penekanan yang mendahulukan kepentingan lokal sehingga konsekuensinya adalah pemerintahan yang bercorak desentralistik, sebaliknya adalah pemerintahan yang mendahulukan stabilitas nasional, keutuhan bangsa dan kepentingan secara keseluruhan akan menimbulkan pemerintahan sentralistik yang ternyata semakin lama kurang populer karena ketidak mampuannya untuk

memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau sentimen aspirasi lokal. Alasannya adalah bahwa warga masyarakat akan lebih merasa aman dan tenteram dengan pemerintahan lokal yang lebih dekat dengan rakyat baik secara fisik maupun psikologis (Rust, 1968).

Sejarah menunjukkan bahwa untuk melaksanakan Pasal 11 UU Nomor 5 Tahun 1974 dalam upaya pemberian otonomi yang sesungguhnya baru dilaksanakan pada tahun 1992 melalui tahapan pemberian otonomi yang lebih luas pada daerah percontohan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992. Dalam kaitannya dengan masalah ini usaha untuk memperkuat pemerintah daerah dengan sumber dana yang diperlukan juga tidak pernah dilaksanakan dan baru pada tahun 1997 dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 pemerintah sepertinya mulai ada perhatian terhadap sumber keuangan daerah dari pajak dan retribusi daerah, namun ternyata kondisinya justru tidak mampu memberikan peningkatan kemampuan keuangan daerah bahkan dirasakan oleh daerah sebagai hal yang merugikan. Demikian pula dengan undang-undang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang baru pada tahun 1999 ada perhatian dengan ditandai munculnya Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah walaupun pelaksanaannya masih perlu dikaji lagi. Undang-undang ini terkesan hanya menjawab tuntutan masyarakat yang merasa daerahnya memiliki sumber kekayaan alam yang berlebih (pada umumnya daerah luar Jawa) agar dapat lebih menikmati sumber daya alamnya. Sebagai ilustrasi, berikut adalah skema perkembangan otonomi daerah sejak Indonesia merdeka.

SKEMA PERKEMBANGAN SISTEM OTONOMI



METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dalam bentuk studi kasus terhadap pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab menurut UU

Nomor 5 Tahun 1974 serta persepsi terhadap pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 1999. Lokasi penelitian di Kabupaten Nganjuk. Penetapan lokasi penelitian ini ditentukan secara purposive karena daerah ini cukup dikenal oleh peneliti sehingga

diharapkan akan dapat memperoleh data dengan baik. Sungguhpun begitu perasaan subyektif tetap dijauhi selama pelaksanaan penelitian. Pertimbangan lain adalah bahwa Kabupaten Nganjuk mempunyai perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang baik, serta tingkat partisipasi masyarakat yang cukup baik pula. Sedangkan fokus pada penelitian ini ditujukan pada masalah-masalah : (1) Kewenangan dalam mengurus rumah tangga sendiri yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menjalankan pemerintahan, (2) Kelembagaan pemerintahan daerah apakah sudah sesuai dengan kebutuhan daerah itu sendiri, (3) Potensi sumber-sumber keuangan daerah terutama dari sektor PAD baik yang berasal dari sumberdaya alam maupun sumberdaya yang lain, (4) Kewenangan menyusun perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian oleh daerah itu sendiri, (5) Tingkat sumberdaya manusia dan partisipasi masyarakat dalam rangka mengantisipasi perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan lewat bottom up planing.

Tahapan Penelitian ada empat tahap yaitu, tahap eksplorasi, tahap spesifikasi, tahap reduksi dan tahap integrasi. Pengumpulan data meliputi interview atau wawancara, pengumpulan data dari dokumen dan catatan serta observasi. Analisis data berdasarkan Strauss dan Corbin (1990) melalui proses pengkodean dengan tahapan sebagai berikut : (1) Open coding (Pengkodean terbuka), (2) Axial coding (Pengkodean terpusat), (3) Selective coding (Pengkodean terpilih). Sedangkan masalah keabsahan menggunakan empat kriteria yaitu: Kepercayaan (credibility), keteralihan (transferability), ketergantungan (dependability) dan kepastian (confirmability).

Organisasi pemerintahan daerah termasuk organisasi publik, dimiliki oleh masyarakat dan menyediakan jasa kepada masyarakat. Kata publik mempunyai dimensi agak banyak, secara sosiologis kita tidak boleh menyamakan dengan masyarakat. Perbedaan pengertiannya adalah masyarakat diartikan sebagai "sistem

antar hubungan sosial dimana manusia hidup dan tinggal secara bersama-sama". Di dalam masyarakat tersebut terdapat norma-norma atau nilai-nilai tertentu yang mengikat atau membatasi kehidupan anggota-anggotanya. Di lain pihak kata publik diartikan sebagai "kumpulan orang-orang yang menaruh perhatian minat atau kepentingan yang sama". Tidak ada norma yang mengikat/membatasi perilaku publik sebagaimana halnya pada masyarakat, karena publik itu sulit dikenali sifat-sifat keperibadiannya (identifikasinya) secara jelas. Satu hal yang menonjol adalah mereka mempunyai perhatian atau minat yang sama (Islamy : 1998).

Pembangunan daerah seyogyanya diupayakan menjadi prioritas penting dalam menunjang pembangunan nasional. Bentuk kontribusi riil dari pembangunan daerah bagi kepentingan pembangunan nasional, secara makro ternyata dapat berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah yang lain karena masing-masing daerah menyimpan kekuatan tersendiri yang belum tentu sama. Ada daerah yang potensial sebagai lumbung beras, ada pula daerah yang menonjol pada sektor pariwisata sehingga mampu menjadi pemasok devisa dan sekaligus sebagai andalan negara diluar sektor migas, mungkin daerah lain memiliki potensi yang lain pula. Oleh karenanya seharusnya masing-masing daerah perlu diberi kesempatan untuk menumbuhkembangkan kepentingan dan cita-citanya sendiri senyampang tidak keluar dari koridor kepentingan, tujuan dan kebijakan nasional.

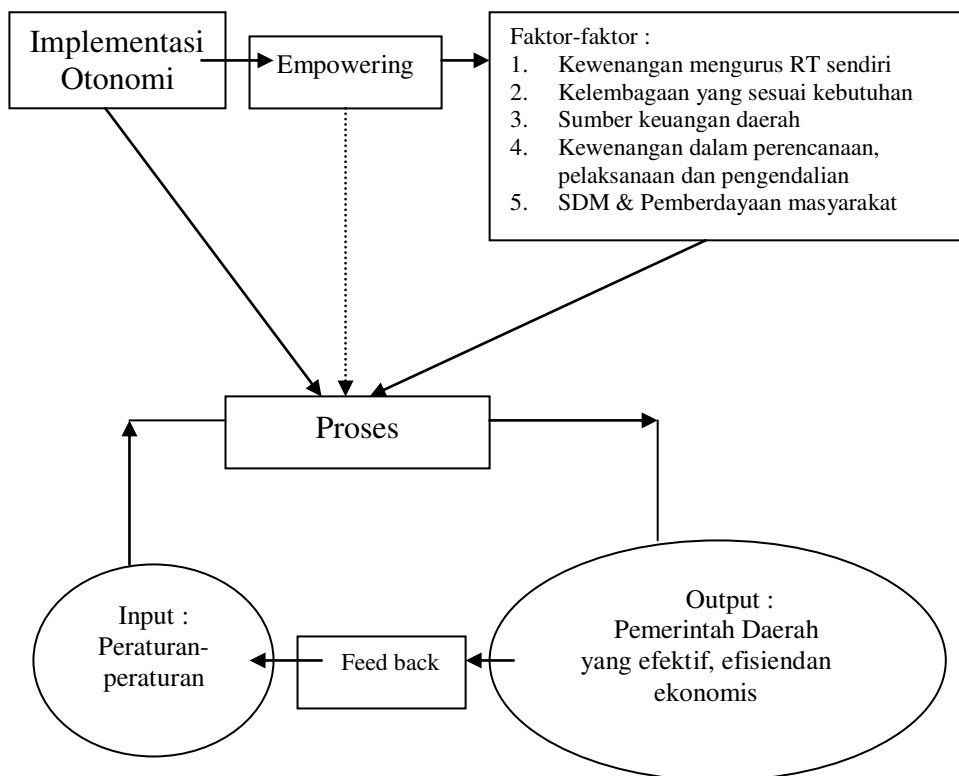
Berdasarkan fenomena empiris dipadukan dengan teori-teori yang ada, maka terdapat empat faktor penting dalam unsur pemerintahan daerah yang dianggap sebagai unsur pokok dalam rangka pemberdayaannya yaitu : (1) Faktor kewenangan daerah dalam mengurus rumah tangga sendiri, (2) Faktor kelembagaan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, (3) Faktor sumber keuangan daerah, (4) Faktor kewenangan menyusun perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian oleh daerah itu

sendiri, (5) Faktor sumberdaya manusia dan pemberdayaan masyarakat di daerah.

Dengan munculnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang ditunjang dengan Undang-undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Pembagian kekayaan pusat dan daerah diharapkan merupakan tonggak awal Pemerintah Indonesia untuk menapak menuju pelaksanaan otonomi yang lebih baik sesuai kaidah. Jika dibandingkan dengan Undang-undang yang terdahulu,

UU Nomor 22 tahun 1999 ini memberikan kewenangan yang jauh lebih luas dengan nuansa otonomi yang lebih riil. Berdasarkan teori dan pengalaman sejarah yang dialami bangsa Indonesia pemberdayaan pemerintahan daerah tidak dapat lepas dari masalah pelaksanaan otonomi daerah. Dari berbagai uraian tersebut, selanjutnya untuk memberdayakan pemerintah daerah dapat diilustrasikan kedalam skema alur pikir sebagai berikut :

SKEMA ALUR PIKIR PEMBERDAYAAN PEMERINTAHAN DAERAH



HASIL DAN PEMBAHASAN

Letak lokasi penelitian yang strategis tepat ditengah-tengah antara Kabupaten

Madiun, Kabupaten Kediri, Kabupaten Jombang dan Kabupaten Bojonegoro, ditunjang pula dengan posisinya yang merupakan jalur utama lalulintas antara Ibu

kota Jakarta dan Surabaya melalui jalur selatan termasuk pula lintasan kereta api dengan 2 (dua) buah stasiun kereta api (Nganjuk dan Kertosono). Dengan posisi demikian, wilayah bagian utara dibatasi oleh pegunungan Kendeng dan disebelah barat daya dengan gunung Wilis serta daerah tengah merupakan dataran rendah.

Luas wilayah Kabupaten Nganjuk lebih kurang 122.433 hektar atau 1224,33 km² dengan jumlah penduduk mencapai 1.008.748 orang sedangkan kepadatan penduduk 823,92 jiwa/km² dengan laju pertumbuhan penduduk 0,45 %. Dari luas wilayah 1224,33 km² tersebut yang mampu dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian berupa persawahan adalah 35,12 % atau kurang lebih hanya 43.003,4 Ha, sedangkan sisanya berupa lahan pertanian non sawah (tegal) , perkebunan, hutan, permukiman, fasilitas-fasilitas umum dan lain-lain.

Secara administratif Kabupaten Nganjuk terbagi menjadi 5 buah Wilayah kerja Pembantu Bupati dan 20 wilayah Kecamatan. Dari 20 wilayah Kecamatan tersebut terdiri dari 264 buah Desa dan 20 buah Kelurahan.

Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 sejalan dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II, yang merupakan penjabaran pasal 11 ternyata pelaksanaannya tidak efektif dan belum menunjukkan adanya kemauan dari pusat untuk melaksanakan otonomi secara nyata. Hal ini terbukti dari pelaksanaan otonomi yang tidak serasi dengan ketentuan-ketentuan yang ada dan harapan dari daerah. Sampai dengan saat terakhir menjelang diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ternyata baru 14 (empat belas) buah urusan baik yang bersifat urusan kewenangan pangkal maupun urusan tambahan yang diserahkan kepada daerah tingkat II dengan ditandai pembentukan dinas-dinas yang mengurus masalah-masalah : (1) Urusan Pertanian tanaman pangan, (2) Urusan Perkebunan,

(3) Urusan Peternakan, (4) Urusan Perikanan, (5) Urusan Pendapatan Daerah, (6) Urusan Lalu Lintas Angkutan Jalan (LLAJ), (7) Urusan Kebersihan dan pertamanan, (8) Urusan Pariwisata, (9) Urusan Pendidikan dan Kebudayaan, (10) Urusan Perhutanan dan Konservasi tanah, (11) Urusan Pekerjaan umum Bina marga, (12) Urusan Pekerjaan umum Pengairan, (13) Urusan Pekerjaan umum Cipta karya, (14) Urusan Kesehatan.

Ditinjau dari data yang ada serta dasar hukum yang dipakai sebagai pijakan penyerahan urusan tersebut, ternyata hampir sama antara daerah satu dengan daerah yang lain, ini menunjukkan bahwa penyerahan urusan masih belum mempertimbangkan potensi dan kondisi serta situasi daerah. Dasar pemikirannya masih mengacu pola penyeragaman antara daerah satu dengan yang lain. Meskipun sejak tahun 1974 telah ditegaskan betapa pentingnya otonomi daerah pada tingkat kabupaten atau kotamdadya sebagaimana dinyatakan dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 tetapi ternyata masih terjadi berbagai polemik sehingga baru 18 tahun kemudian terbit aturan pelaksanaannya yaitu berupa Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 45 Tahun 1992 yang pelaksanaannya juga tidak kunjung datang, baru setelah PP tersebut berumur 3 tahun terbit lagi Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pelaksanaan otonomi daerah yaitu Nomor 8 tahun 1995 tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada 26 daerah tingkat II percontohan sehingga daerah lain yang tidak termasuk dalam daerah percontohan harus sabar menunggu hasil evaluasi pelaksanaan otonomi pada daerah percontohan.

Dari susunan organisasi pemerintah Kabupaten Nganjuk , tampak lebih jelas keberadaan sistem dekonsentrasi yang sangat menonjol (dominan), ini tercermin dari kedudukan instansi vertikal yang pada dasarnya adalah merupakan instansi pemerintah pusat tetapi secara operasional ada dibawah koordinasi dan kendali Bupati Kepala Daerah. Hal ini dapat dimaklumi karena seorang Kepala Daerah tingkat II,

selain selaku aparatur otonom (Kepala Daerah) juga merupakan aparatur pusat (Bupati / Walikota). Karena kondisi Bupati sebagai Kepala Daerah yang juga sebagai aparatur pemerintah pusat, ternyata dipergunakan sebagai alasan pemerintah pusat untuk mencampuri terlalu jauh urusan pemerintah daerah karena menganggap bahwa daerah merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat sehingga apa yang diinginkan daerah harus sesuai dengan keinginan pemerintah pusat.

Salah satu contoh konkrit adalah mengenai sistem pemilihan Kepala Daerah yang ternyata juga tidak sepenuhnya kewenangan memilih seorang Kepala Daerah ada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sehingga dalam hal ini DPRD hanya sebatas melaksanakan proses pemilihan saja sedangkan keputusan sepenuhnya ada ditangan pemerintah pusat, sehingga diistilahkan bahwa DPRD hanya menyelenggarakan proses pemilihan terhadap calon terpilih yang jumlahnya telah ditentukan (maksimum 5 orang minimal 3 orang) sedangkan penentu siapa yang menjadi Kepala Daerah dari hasil pemilihan terhadap calon terpilih tersebut sepenuhnya adalah kewenangan pihak pemerintah pusat. Oleh karena itu, seorang kepala daerah harus orang yang betul-betul dikehendaki oleh pemerintah pusat. Apabila dalam pemilihan ternyata calon yang terpilih tidak sesuai dengan kehendak pemerintah pusat, maka mustahil yang bersangkutan akan mendapatkan keputusan pengangkatan menjadi kepala daerah.

Dalam hal peningkatan sumberdaya aparatur, terdapat upaya peningkatan jenjang pendidikan formal baik tingkat sarjana (S-1) maupun tingkat pascasarjana (S-2) melalui penugasan belajar dengan biaya sepenuhnya ditanggung oleh pemerintah daerah maupun yang bersifat subsidi. Ini menunjukkan bahwa para penyelenggara pemerintahan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Nganjuk memiliki komitmen terhadap masalah kualitas sumberdaya aparatur yang masih dipandang perlu untuk adanya peningkatan. Belum lagi adanya aparatur yang memiliki

inisiatif sendiri secara pribadi untuk melanjutkan pendidikan formal ke jenjang yang lebih tinggi.

Peraturan-peraturan tentang petunjuk pembentukan organisasi dan tata kerja suatu instansi yang sifatnya detail top down (sudah secara terinci dari pusat) ternyata menjadikan kerancuan tugas di daerah. Sebagai contoh adalah tata kerja di sektor pertanian. Didalam setiap instansi sub sektor lingkup pertanian (Tanaman pangan, Peternakan, Perikanan dan Perkebunan) telah memiliki seksi penyuluhan, tetapi ternyata terdapat pula Balai Informasi Penyuluhan Pertanian (BIPP) sehingga meskipun secara teoritis seolah-olah memiliki uraian tugas sendiri-sendiri, tetapi secara aplikatif di lapangan ternyata timbul kerancuan tugas yang saling overlapping sehingga menimbulkan inefisiensi pemanfaatan aparatur.

Demikian pula dengan upaya meningkatkan profesionalisme aparatur yang sulit untuk diwujudkan karena sistem pembinaan karir yang masih berpedoman pada jenjang kepangkatan semata sehingga apabila seorang pengambil keputusan tidak jeli, tidak mustahil kondisi seperti ini dapat menjadi penyebab munculnya *the wrong man in the wrong place*. Fenomena seperti ini ternyata dijumpai di beberapa instansi. Seorang aparatur berlatar belakang sarjana pertanian berkarir di staf teknis instansi pekerjaan umum, sarjana pertanian berkarir di staf teknis instansi peternakan. Kondisi seperti ini dimungkinkan muncul karena saat menempuh jenjang pendidikan yang lebih tinggi (setelah bekerja) kurang memperhatikan uraian tugas dari aparatur yang bersangkutan.

Pelaksanaan desentralisasi tidak akan jalan sesuai dengan kaidah tanpa diikuti dengan kewenangan daerah yang lebih luas. Oleh karena itu masalah otonomi sangat erat kaitannya dengan masalah kewenangan agar daerah mampu mengurus rumah tangganya sendiri tanpa harus tergantung dan selalu minta petunjuk dari pemerintah pusat.

Karena masih sedikitnya kewenangan yang dimiliki oleh daerah, banyak potensi

daerah yang tidak dapat dimanfaatkan sebagai sumber PAD oleh daerah, oleh karena itu rendahnya kontribusi PAD terhadap kekuatan APBD ini lebih dikarenakan adanya pembatasan kewenangan yang diserahkan kepada daerah dalam menggali dan memanfaatkan potensi yang ada di daerahnya sendiri. Sumber-sumber PAD yang kecil-kecil diserahkan kepada daerah tetapi yang memiliki potensi cukup besar menjadi kewenangan pemerintah pusat atau pemerintah propinsi. Tetapi untuk pajak-pajak yang kontribusinya sedikit seperti pajak anjing, pajak kendaraan tidak bermotor, pajak radio dan pajak-pajak kecil lainnya ditetapkan menjadi potensi pemasukan pemerintah daerah. Dengan telah diserahkannya sebagian urusan kepada daerah kabupaten atau daerah kotamadya sebagai realisasi pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 1974 bukan berarti otonomi telah dilaksanakan dengan baik. Hal ini tercermin dari masih kuatnya sistem top down planning yang tetap dikukuhkan oleh pemerintah pusat. Bottom up planning yang merupakan salah satu ciri esensial dari pelaksanaan otonomi ternyata hanya merupakan retorika atau pemenuhan persyaratan saja.

Kuatnya sistem top down planning menyebabkan banyak sekali pelaksanaan pembangunan yang tidak tepat sasaran karena tidak sesuai dengan kebutuhan dan kondisi daerah sehingga banyak proyek-proyek yang mubadzir (tidak dapat didayagunakan / dimanfaatkan). Hal ini karena mekanisme bottom up planning seperti pelaksanaan rakorbang (rapat koordinasi pembangunan) ditingkat kecamatan dan kabupaten hanya dianggap sebagai pelaksanaan syarat administratif saja. Semua perencanaan telah ditentukan dari pemerintah pusat yang tercermin dari sistem penggunaan anggaran yang berasal dari pusat (APBN) dengan menganut pola bantuan yang bersifat specific grant bahkan sebagian besar mengarah pada detail grant.

Dana pembangunan yang bersifat top down diwujudkan dengan berbagai istilah-istilah khusus seperti instruksi presiden (INPRES), Bantuan Presiden (BANPRES)

atau istilah lain dengan berbagai jenis proyek, antara lain :

INPRES Dati II yang besarnya didasarkan atas besar kecilnya jumlah penduduk dengan penggunaan yang telah diarahkan (specific grant).

INPRES Sekolah Dasar dengan penggunaan dana yang telah diarahkan untuk jenis kegiatan proyek, sasaran proyek, besarnya anggaran untuk tiap sasaran proyek bahkan sekolah yang terkena proyek sudah ditentukan pula. Sebagai contoh adalah bantuan anggaran renovasi atau pembangunan Sekolah Dasar.

INPRES Pembangunan Rumah Kepala Sekolah dan Penjaga SD dengan sasaran penggunaan dana yang telah ditentukan untuk tiap jenis kegiatan proyek, sasaran proyek maupun besarnya anggaran untuk tiap sasaran proyek bahkan rencana lokasi pembangunan gedung rumah dinas kepala sekolah sudah ditentukan pula.

INPRES Kesehatan, Pembangunan Rumah Dinas Dokter PUSKESMAS dan pembangunan POLINDES, nasibnya juga tidak berbeda jauh dengan proyek pembangunan Rumah Dinas Kepala Sekolah dan Penjaga SD.

Pembangunan gudang, lantai jemur dan kios KUD, nasibnya juga mirip dengan Pembangunan Rumah Dinas Dokter PUSKESMAS dan pembangunan POLINDES.

INPRES Peningkatan Jalan, anggaran ini meskipun tidak bersifat specific block grant (*block grant*) tetapi anggaran tersebut harus diperuntukkan untuk proyek peningkatan jalan (telah diarahkan), meskipun tidak ditentukan dimana lokasi sasaran proyek, tetapi pelaksanaannya harus mendapat persetujuan dari pemerintah Propinsi atau pemerintah Pusat.

Sangat lemahnya pelaksanaan asas desentralisasi tersebut sangat erat kaitannya dengan pelaksanaan asas dekonstruksi yang dalam praktek ternyata justru lebih dominan. Dilaksanakannya dekonstruksi bersama-sama dengan desentralisasi merupakan alasan yang kuat pemerintah pusat untuk mengendalikan, mempengaruhi dan mengontrol pemerintah

daerah, bahkan sistem ini ternyata telah menyebabkan mekanisme otonomi yang tidak sehat berupa sangat kecilnya peranan DPRD dalam proses pembuatan keputusan. Hal ini karena sangat kuatnya pengaruh pemerintah pusat dalam mengendalikan daerah yang tentunya berimplikasi pula terhadap kedudukan dan fungsi serta peranan DPRD. Sebagai lembaga perwakilan rakyat DPRD mekanismenya sangat diatur oleh pemerintah pusat yang dalam hal ini adalah Menteri Dalam Negeri sehingga masalah otonomi ini seolah-olah merupakan masalahnya Departemen Dalam Negeri saja. Indikasi lemahnya peranan DPRD ini dapat dilihat dari beberapa hal sebagai berikut : (1) Mekanisme penyusunan tata tertib DPRD, (2) Mekanisme pemilihan Kepala Daerah, (3) Tata cara pengangkatan Kepala Daerah, (4) Tata cara penyusunan Peraturan Daerah.

Kedudukan dan peran DPRD yang semacam ini juga sangat dipengaruhi oleh komposisi keanggotaan DPRD yang karena kondisi politik menyebabkan posisi DPRD sangat lemah karena mayoritas anggota DPRD merupakan pendukung Partai Pemerintah, masih ditambah lagi dari unsur Fraksi ABRI yang dalam peranannya justru untuk memperkuat kekuasaan dan peranan pemerintah pusat. Kebijakan yang dilaksanakan oleh daerah masih harus menunggu restu dan pengesahan dari pemerintah pusat atau pemerintahan yang ada di atasnya karena pemerintah pusat masih enggan untuk melaksanakan otonomi yang sebenarnya sesuai dengan kaidah yang ada. Peranan pemerintah pusat seharusnya lebih bersifat mengatur dan memberikan kesempatan yang lebih luas kepada daerah dan lembaga-lembaga kemasyarakatan. Salah satu contoh konkrit adalah mengenai penyusunan tata cara pemilihan kepala desa yang menurut peraturan perundang-undangan yang ada ditetapkan dengan peraturan daerah, tetapi didalam menyusun peraturan daerah tersebut telah ditetapkan dari pusat mengenai format dan isi bahkan sampai masalah teknis secara detail, sehingga kesan yang tampak adalah bahwa

pemerintah daerah hanya sebagai lembaga yang semata-mata hanya melegitimasi saja karena segalanya telah ditentukan dari pemerintah pusat atau pemerintah yang ada di atasnya. Aturan-aturan yang seharusnya lahir atas inisiatif daerah agar sesuai dengan kondisi dan situasi daerah dalam kenyataannya masih harus mengikuti petunjuk dan ketentuan serta kemauan pusat sampai kepada contoh format peraturan daerah yang dalam bentuk sudah matang.

Penyerahan urusan kepada daerah seharusnya disertai dengan Personil, Perlengkapan dan Pembiayaan (3P) baik yang berasal dari APBN (Pemerintah Pusat) dan APBD I (Pemerintah Propinsi), tetapi didalam hal penyerahan urusan ini, ternyata tidak diikuti pula dengan penyerahan 3P secara konsisten dan konsekuen kecuali gaji pegawai negeri. Tetapi kenyataannya penyerahan urusan ini ternyata tidak sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah pusat atau pemerintah propinsi kepada daerah Kabupaten atau Kotamadya dengan dalih bahwa urusan yang diserahkan tidak secara keseluruhan tetapi hanya sebagian urusan saja, sehingga tidak sepenuhnya instansi yang seharusnya dapat merupakan instansi otonom di tingkat Kabupaten ternyata masih menjadi instansi otonom tingkat propinsi atau terdapat pula instansi yang proses otonomisasinya relatif masih baru sehingga dalam menjalankan kegiatan sehari-hari masih belum sepenuhnya menjalankan kegiatan yang bersifat otonom (sebagian kegiatan yang dilaksanakan masih merupakan kegiatan program / proyek dari tingkat Propinsi). Fenomena seperti ini dapat dijumpai pada instansi yang mengalami alih status dari otonom tingkat propinsi ke otonom tingkat kabupaten masih belum terlalu lama seperti yang terjadi pada instansi Dinas Pekerjaan Umum Ciptakarya Kabupaten Nganjuk. Meskipun telah beralih status menjadi dinas otonom tingkat kabupaten tetapi instansi ini masih menangani proyek-proyek dari tingkat propinsi maupun tingkat pusat sedangkan proyek-proyek otonom yang seharusnya ditangani instansi ini ternyata

masih ditangani oleh dinas-dinas lain yang seharusnya bukan menanganinya. Kondisi seperti ini dapat terjadi karena pengalihan status suatu instansi ternyata tidak sekaligus diikuti pula dengan aturan-aturan yang mengatur mengenai uraian tugas masing-masing instansi sehingga tidak terjadi tumpang tindih pelaksanaan tugas. Selain itu, penanganan pekerjaan yang tidak sesuai dengan tugas pokok dan fungsi suatu instansi semata-mata juga karena orientasi penanganan suatu proyek masih berorientasi pada masalah sektoral bukan pada masalah pekerjaan dalam kaitannya dengan profesionalisme aparatur. Sebagai contoh adalah masalah pembangunan gedung. Untuk pembangunan gedung-gedung SD ditangani oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Daerah, untuk gedung-gedung milik pemerintah daerah ditangani oleh Dinas Pekerjaan Umum Binamarga Da-

erah, sedangkan untuk bangunan gedung-gedung SLTP dan SMU / SMK ditangani oleh Dinas Pekerjaan Umum Ciptakarya Daerah.

Kabupaten Nganjuk memiliki potensi yang cukup besar dalam masalah sektor agraris (pertanian) dengan berbagai produk yang dapat diandalkan seperti padi, polowijo, buah-buahan dan produk-produk pertanian yang lain. Khusus untuk masalah produksi padi / beras, Kabupaten Nganjuk memiliki prestasi tersendiri, ini terbukti dari status Kabupaten Nganjuk sebagai salah satu daerah pemasok beras untuk tingkat regional sampai dengan tingkat nasional memiliki hasil produksi pangan khususnya beras yang cukup tinggi sehingga mengalami surplus. Kondisi seperti inilah yang menjadikan Nganjuk sebagai pemasok pangan terhadap daerah lain.

Tabel 1. Perkembangan Produksi, Kebutuhan dan Surplus Beras di Kabupaten Nganjuk

N o	Tahun	Produksi Beras (ton)	Kebutuhan Beras (ton)	Surplus Produksi (ton)
1	1996	241.434,695	129.606,880	111.827,815
2	1997	242.782,634	130.097,110	112.685,524
3	1998	246.956,955	130.543,400	116.413,555
4	1999*)	215.995,022	130.714,610	85.280,412

Keterangan : *) Laporan belum masuk seluruhnya.

Sumber data: Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Nganjuk

Produksi beras Kabupaten Nganjuk ternyata cukup tinggi sehingga mengakibatkan munculnya sebutan Kabupaten Nganjuk sebagai gudang beras. Tingginya produksi beras ini bukan menjadikan terabaikannya budidaya komoditi yang lain karena ternyata produksi komoditi jenis tanaman pangan yang lain juga menunjukkan tingkat produksi yang cukup tinggi pula. Hal ini tampak pada tabel berikut ini. Ternyata bukan komoditi padi saja yang produksinya cukup tinggi, tetapi komoditi

tanaman pangan yang lain juga menunjukkan produksi yang sama. Meskipun produksi beras sangat dominan bukan berarti komoditi yang lain terabaikan, dari data yang ada menunjukkan bahwa bukan hanya komoditi beras saja yang cukup dominan tetapi hampir seluruh komoditi tanaman pangan menghasilkan produksi yang cukup tinggi kecuali kacang tanah, kacang hijau dan ubi jalar yang memang produksinya relatif kecil karena selain kondisi tanah yang menurut sebagian

petani menganggap kurang cocok, juga karena petani memiliki anggapan untuk bercocok tanam jenis kacang tanah, kacang hijau dan atau ubi jalar keuntungan yang didapat dianggap masih berada dibawah komoditi yang telah terbiasa ditanamnya. Kondisi seperti ini menunjukkan keterbatasan wawasan dari petani (*bounded rationality*) akibat dari pola pikir petani yang masih bertumpu pada pemenuhan kebutuhan sesaat tanpa berwawasan pada tuntutan pasar dan tuntutan kebutuhan global. Selain komoditi tanaman pangan, komoditi yang cukup terkenal dan merupakan produk unggulan Kabupaten Nganjuk adalah bawang merah yang dalam tahun 1998/1999 mencapai produksi 18.239,00 ton dari areal seluas 2.808 Ha. Sub sektor lain dalam lingkup Departemen Pertanian yang menunjukkan prestasi cukup menonjol adalah sub sektor peternakan.

Tingginya populasi ternak tersebut membawa konsekuensi tingginya pula hasil produksi peternakan yang berpengaruh secara langsung terhadap penyediaan protein hewani bagi masyarakat secara luas (bukan hanya masyarakat di

Kabupaten Nganjuk) yang tercermin dari tingginya populasi ternak keluar dari Kabupaten Nganjuk untuk mencukupi kebutuhan daerah lain. Tingginya ternak yang mengalami mutasi ke daerah lain tercermin dari tingginya frekuensi lalu lintas ternak yang berasal dari Kabupaten Nganjuk disetiap hari pasaran ternak (setiap pasaran wage dan pahing). Bidang lain yang pernah menjadi salah satu sub sektor lingkup Departemen Pertanian adalah sub sektor perkebunan (sekarang masuk Departemen Kehutanan dan Perkebunan). Meskipun di wilayah Kabupaten Nganjuk tidak terdapat wilayah perkebunan tertentu, ternyata data menunjukkan bahwa sub sektor ini juga memiliki potensi yang menjanjikan. Salah satu komoditi yang cukup menonjol selain tebu adalah kelapa dalam bentuk kelapa muda (degan) yang menjadi produk unggulan salah satu kecamatan yaitu Kecamatan Ngronggot. Hampir 15 ton kelapa muda (lebih kurang 750 buah) per hari komoditi ini dihasilkan oleh Kecamatan Ngronggot belum lagi Kecamatan lain yang juga memproduksi cukup tinggi seperti Kecamatan Prambon dan Baron.

Tabel 2. Populasi Ternak di Kabupaten Nganjuk

No	Jenis Ternak	Jumlah (ekor)
1	Sapi Potong	131.271
2	Sapi Perah	85
3	Kerbau	1.982
4	Kuda	213
5	Kambing	109.776
6	Domba	77.126
7	Babi	381
8	Ayam Buras	1.318.686
9	Ayam Ras Petelur	59.515
10	Ayam Ras Pedaging	83.110
11	Itik	59.457

Sumber data : Dinas Peternakan Kabupaten Nganjuk

Kecuali berbagai produk sektor pertanian yang telah diuraikan sebelumnya, Kabupaten Nganjuk juga memiliki prospek yang menjanjikan di bidang perikanan

untuk dikembangkan lebih lanjut karena pemasaran dari produk ini memiliki pangsa pasar yang mapan. Situasi produksi ikan di

Kabupaten Nganjuk ditinjau dari sisi jenis budidayanya tercermin pada Tabel 3.

Sektor lain yang memiliki kawasan cukup luas serta masih berkaitan erat dengan sektor pertanian adalah sektor kehutanan. Dalam sektor kehutanan ini, Kabupaten Nganjuk memiliki potensi yang cukup besar. Kawasan hutan yang ada di wilayah Kabupaten Nganjuk meliputi areal seluas 48.608,1 hektar dengan produksi kayu jati, pinus dan beberapa jenis produk hutan yang lain. Kecuali itu juga memiliki hutan rakyat yang cukup mendorong

tumbuhnya industri di bidang perkayuan seperti meubelair dan peralatan rumah tangga yang terbuat dari kayu serta jenis industri perkayuan yang lain. Secara administratif, hutan yang ada di wilayah administrasi Kabupaten Nganjuk tidak seluruhnya masuk kedalam wilayah Kawasan Pemangkuan Hutan (KPH) Nganjuk. Sebagian masuk kedalam wilayah KPH Jombang dan KPH Kediri. Data mengenai potensi hutan yang ada di wilayah Kabupaten Nganjuk disajikan dalam Tabel 4.

Tabel 3. Produksi dan Areal Perikanan di Kabupaten Nganjuk

No.	Jenis Ikan	Produksi (Ekor)	Luas Areal (Ha)
1	Kolam	680.515	64,44
2	Waduk	94.650	95
3	Rawa	261.010	936
4	Sungai	265.640	419
5	Mina Padi	57.000	77
6	Sawah Tambak	12.720	-
Jumlah		1.371.535	1.591,44

Sumber data : Dinas Perikanan Kabupaten Nganjuk

Tabel 4. Potensi Hutan di Wilayah Kabupaten Nganjuk

No.	Kawasan	Luas Areal (Hektar)
1	KPH Nganjuk	20.154,50
2	KPH Kediri	10.994,70
3	KPH Jombang	17.458,90
		48.608,10

Selain potensi dari beberapa sektor yang telah diuraikan, ternyata sektor kesehatan juga memiliki potensi yang cukup memadai untuk ukuran Kabupaten Nganjuk yang ternyata memiliki 2 (dua) buah Rumah Sakit Umum Daerah masing-masing terletak di kota Nganjuk dan kota Kertosono (sebuah kota tingkat Pembantu Bupati paling ujung timur di tepi sungai Brantas yang berbatasan langsung dengan

wilayah Kabupaten Jombang). Selain itu masih terdapat pula beberapa rumah sakit swasta baik yang ada di kota Nganjuk yaitu Rumah Sakit Islam, Rumah Sakit Bhayangkara dan Rumah Bersalin Ayu Siwi maupun yang ada di Kertosono yaitu Rumah Sakit Satiti.

Untuk mampu melaksanakan kegiatan rumah tangga sendiri sebagai perwujudan pelaksanaan otonomi, tentunya harus

didukung dengan sumber keuangan yang kuat. Oleh karena itu daerah harus mampu memanfaatkan segala sumberdaya yang ada di daerah menjadi sumber keuangan daerah guna mendukung Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Untuk itulah perlunya daerah diberi kewenangan yang lebih luas sehingga mampu menggali potensi daerah tanpa harus melanggar peraturan yang ada.

Untuk Kabupaten Nganjuk, didalam tahun anggaran 1997/1998 kekuatan APBD sebesar Rp 87.510.716.806 sedangkan PAD hanya Rp 6.592.551.584 atau 7,53 % dari kekuatan APBD sehingga Kabupaten Nganjuk mampu menduduki urutan ke tujuh dari 37 daerah kabupaten / kotamadya yang ada di Jawa Timur yaitu berada dibawah Kotamadya Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Gresik, Kabupaten Malang, Kabupaten Banyuwangi dan Kabupaten Jombang. Sedangkan untuk tahun anggaran 1998/999 mengalami penurunan PAD yang cukup drastis yaitu dari kekuatan APBD sebesar Rp 89.958.132.745 sisi PAD hanya sebesar Rp 5.479.424.654 atau 6,09 %. Hal ini karena pengaruh diberlakukannya UU Nomor 18 Tahun 1997.

Pelaksanaannya otonomi masih belum sungguh-sungguh sehingga terkesan otonomi yang dilaksanakan masih setengah hati, kewenangan-kewenangan yang diberikan kepada daerah masih bersifat semu karena semua kebijakan yang diambil daerah masih harus minta restu terlebih dahulu dari pemerintah pusat. Dengan sistem top down yang diterapkan pada era berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 tersebut, mengakibatkan keberdayaan masyarakat seakan-akan dikebiri karena masyarakat tidak dilibatkan dalam penentuan kebijakan. Perencanaan yang disusun dari bawah mulai dari tingkat desa, tingkat Kecamatan, tingkat Kabupaten, tingkat Propinsi sampai dengan tingkat Nasional (Rakornas) seolah-olah hanya merupakan pelengkap administratif saja karena pemerintah pusat sendiri telah memiliki perencanaan yang sesuai dengan keinginannya. Akibatnya dri sistem seperti

ini, proyek-proyek yang ada belum tentu sesuai dengan keinginan daerah dalam hal ini masyarakat setempat. Karena proyek-proyek hanya merupakan realisasi dari keinginan pemerintah pusat, masyarakat setempat merasa tidak punya andil sehingga tidak punya rasa ikut memiliki (melu handarbeni) yang akhirnya bersifat masa bodoh.

Pembahasan Umum

Kuatnya peranan pemerintah pusat dalam pelaksanaan otonomi daerah pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974 dapat dibuktikan dari kuatnya pengendalian dan kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap daerah. Semua pelaksanaan kegiatan otonomi harus sesuai dengan petunjuk-petunjuk yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Walaupun petunjuk yang ada dalam bentuk pedoman tetapi dalam pelaksanaannya harus dilakukan secara persis seperti apa yang tertulis dalam pedoman atau petunjuk dari pusat tersebut. Apabila hal ini tidak diikuti atau dilaksanakan oleh daerah, meskipun dengan dalih penyempurnaan atau sekedar penyesuaian dengan kaidah yang baik dan benar, kebijakan yang diambil oleh daerah tidak akan mendapatkan pengesahan dari pemerintah pusat. Ketentuan-ketentuan atau pedoman tersebut dapat berupa Peraturan Pemerintah, Keputusan-keputusan atau Instruksi Presiden bahkan Menteri. Kondisi seperti ini membawa konsekuensi, daerah tidak mampu mengembangkan dirinya sendiri bahkan akhirnya daerah hanya menjadi pelaksana saja sehingga akibatnya daerah mempunyai ketergantungan yang kuat terhadap pemerintah pusat, bukan hanya dalam segi finansial saja tetapi juga dalam hal pengambilan keputusan dan kebijakan karena memiliki keawatiran tidak disetujui oleh pemerintah pusat. Peraturan-peraturan Daerah yang secara administratif merupakan produk daerah, praktis merupakan hasil mutatis mutandis dari ketentuan-ketentuan atau aturan dari pemerintah pusat bahkan tata tertib DPRD yang seharusnya meru-

pakannya sumber pengembangan inspi rasi politik bagi anggota DPRD juga merupakan produk yang bersifat mutatis mutandis dari pedoman yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri. Demikian pula dengan peraturan daerah tentang tata cara pemilihan dan pengangkatan serta pemberhentian Kepala Desa. Menurut peraturan perundang-undangan yang ada ditetapkan dengan peraturan daerah, tetapi didalam menyusun peraturan daerah tersebut telah ditetapkan dari pusat mengenai format dan isi bahkan sampai masalah teknis secara detail sehingga kesan yang tampak adalah bahwa pemerintah daerah hanya sebagai lembaga yang semata-mata hanya melegitimasi saja karena segalanya telah ditentukan dari pemerintah pusat atau pemerintah yang ada di atasnya. Selain itu masih pula diikuti dengan adanya petunjuk-petunjuk teknis yang harus pula diikuti baik yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri maupun oleh Gubernur.

Hakekat otonomi daerah yang oleh pembuat undang-undang ditegaskan dalam penjelasan Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, merupakan perubahan yang mendasar mengenai pengertian otonomi dalam kurun waktu 23 Juli 1903 sampai 1974. Jika dalam perundang-undangan sebelumnya dan dalam pengertian umum menurut literatur, otonomi adalah hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri maka menurut penjelasan otentik UU Nomor 5 Tahun 1974 bahwa otonomi daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab sejalan dengan hakekat otonomi yang demikian GBHN sejak tahun 1973 menetapkan prinsip yang digunakan bukan pemberian otonomi yang seharusnya melainkan otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab (Syafudin, 1985).

Jika otonomi betul-betul dilaksanakan, pemerintah pusat seharusnya hanya bertindak selaku pengarah (*steering*), tetapi kenyataannya tidak demikian, ternyata

pemerintah pusat ikut berkorporasi terlalu jauh mencampuri urusan Daerah (*rowing*) dengan dalih untuk mencegah terjadinya disintegrasi bangsa, meskipun yang terjadi justru sebaliknya. Ini semua terjadi karena pelaksanaan otonomi selama ini masih setengah hati atau bahasa jawaanya "*diculna endhase dogondheli buntute*". Pelaksanaan otonomi daerah harus disertai pula dengan pelaksanaan desentralisasi yang makin mengarah pada desentralisasi politik (*devolusi*). Hal ini karena pelaksanaan otonomi sangat erat hubungannya dengan desentralisasi "Nothing autonomy without decentralizations".

Selain masalah kewenangan, indikator pelaksanaan otonomi juga dapat dilihat dari sejauh mana keterlibatan peran serta (partisipasi) masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan, hal ini sejalan dengan pemikiran Friedman (1992) yang lain yaitu :

"The empowerment approach, which is fundamental to an alternative development, places the emphasis on autonomy in decision making of territorially organized communities, local self reliance (but not autarchy), direct (participatory) democracy and experiential social learning".

Proposisi I :

"..... Pelayanan masyarakat, pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan dapat berjalan efektif jika daerah diberi kewenangan untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri dengan mengutamakan aspek keserasian disamping aspek pendemokrasian"

Proposisi II :

"..... Menguatnya lembaga dekonsentrasi dan melemahnya lembaga desentralisasi telah mengganjal pelaksanaan otonomi daerah dan pembangunan. Kelembagaan daerah yang sesuai dengan kebutuhan daerah, yang memiliki kesamaan persepsi dan terkoordinasi dengan baik merupakan prasyarat bagi pelaksanaan otonomi daerah dan pembangunan"

Proposisi III

“ Untuk menjadikan daerah lebih berdaya, dibutuhkan sumber-sumber PAD yang cukup, keleluasaan daerah dalam menggali PAD terutama daripajak daerah dan retribusi daerah merupakan faktor penentunya “

Proposisi IV :

“ Pemberdayaan daerah dan masyarakat melalui aturan –aturan daerah yang hanya memperlakukan daerah sebagai pelaksana, tidak pernah mencapai tujuan yang diinginkan. Kewenangan menyusun perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian oleh daerah sendiri akan benar-benar mampu memberi manfaat yang besar dan tepat sesuai kebutuhan “

Proposisi V :

“ Untuk mewujudkan otonomi daerah dengan visi dan misi yang dikehendaki yaitu terwujudnya pelayanan prima, *clean government* dan *good governance* maka dibutuhkan pelaku-pelaku yang baik dan handal, maka dibutuhkan sumberdaya manusia (SDM) yang baik “

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Pelaksanaan UU Nomor 5 tahun 1974 dengan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, masih setengah hati. Pelayanan masyarakat, pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan dapat berjalan efektif jika daerah diberi kewenangan untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri dengan mengutamakan aspek keserasian disamping aspek pendemokrasian.

Kelembagaan yang ada di daerah belum sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah. Kelembagaan daerah yang sesuai dengan kebutuhan daerah, yang memiliki kesamaan persepsi dan

terkoordinasi dengan baik merupakan prasyarat bagi pelaksanaan otonomi daerah dan pembangunan.

Daerah belum memiliki kewenangan yang luas dalam menggali PAD. Untuk menjadikan daerah lebih berdaya, dibutuhkan sumber-sumber PAD yang cukup, keleluasaan daerah dalam menggali PAD terutama daripajak daerah dan retribusi daerah merupakan faktor penentunya.

Pemerintah daerah belum diberi kewenangan penuh dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan karena dominasinya sistem yang bersifat top down planning. Kewenangan menyusun perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian oleh daerah sendiri akan benar-benar mampu memberi manfaat yang besar dan tepat sesuai kebutuhan.

SDM dan peran serta masyarakat masih belum tampak. Untuk mewujudkan otonomi daerah dengan visi dan misi yang dikehendaki yaitu terwujudnya pelayanan prima, *clean government* dan *good governance* maka dibutuhkan pelaku-pelaku yang baik dan handal, maka dibutuhkan sumberdaya manusia (SDM) yang baik serta peran serta masyarakat dalam pembangunan.

Rekomendasi

Pemerintah daerah hendaknya diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengurus rumah tangganya sendiri sejalan dengan implementasi otonomi daerah.

Penyusunan kelembagaan daerah agar diserahkan sepenuhnya kepada daerah untuk disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.

Pemerintah daerah hendaknya diberikan keleluasaan untuk menggali potensi daerah dalam kaitannya dengan upaya peningkatan sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD).

Dalam masalah perencanaan dan pelaksanaan serta pengendalian hendaknya diberikan keleluasaan seluas-luasnya kepada daerah karena daerahlah yang mengetahui kebutuhan.

Kualitas sumberdaya manusia di daerah harus semakin ditingkatkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, S , 1994 , Kebijakan Desentralisasi Untuk Menjangkau Kaum Miskin, Tema Pelopor Nomor 3, Malang.
- , 1997 , Analisis Kebijakan sanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara, Bumi Aksara, Jakarta.
- Abdurrahman. 1987 , Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah, PT Melton Putra , Jakarta.
- Dye, Thomas R. 1978. Understanding Public Policy, Prentice Hall Inc, New Jersey.
- Fernandel, Johanes. 1992 , Mencari Bentuk Otonomi Daerah dan Upaya Memacu Pembangunan Regional di Masa Depan, Journal Ilmu-Ilmu Sosial, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Islamy, M.I. 1997. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Cetakan Ke-VIII, Bina Aksara, Jakarta
- Joeniarto. 1979. Perkembangan Pemerintah Lokal, PT Alumni, Bandung.
- Kjellberg, Francesco. 1995 , The changing Values of Local Government, AAPS July Vol. 540, The Annals of American Academy, USA.
- Koswara, E. 1998. Kebijakan Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah, PT Pustaka LP3 Indonesia, Jakarta.
- Koesoemahatmadja, R.D.H. 1979. Pengantar Ke arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Bina Cipta, Bandung.
- Mahardika, T. 2000. Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Mahwood, Phillip. 1995. Deconcentration The Concept and The Practice Local Government in The Third World, The Experience of Tropical Africa Chapter I, Development Administration Group University, New York.
- Manan, B. 1994. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Pide, A.M. 1999., Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Putra, F. 1999. Devolusi , Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Negara-Rakyat, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Rasyid, M.R. 1998. Desentralisasi Dalam Menunjang Pembangunan Daerah, PT Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Rachbini, D J. 1996. Otonomi daerah Menuju Era Globalisasi, Seminar LAN – Depdagri, Jakarta.
- Rhodes, R.A.W. 1996. The New Governance : Governing Without Government, Political Studies Journal Vol XLIV, University Of New Castle, New Castle.
- Rondinelli, Dennis. 1981. Government Decentralization In Comparative Perspective.
- Stoker, G. 1998 , Government As Theory Five Propositions, Further Reproduction Published, University Of Strachclyde, Glas Gow.
- Sungkono, P, Kristiadi. 1994 , Kebijakan Alokasi Pembiayaan Daerah dan Otonomi Daerah, PT Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Surianingrat, Bayu. 1980 , Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa, PT Dewa Ruci, Jakarta.
- Suganda, D. 1980 , Masalah Otonomi Serta Hubungan Antar Pemerintahan Pusat dan Daerah di Indonesia
- Sujamto , 1992 , Otonomi Birokrasi Partisipasi, PT Dahara Prize, Semarang.
- Strauss, A and Corbin, J. 1990 , Basic Of Qualitative Reasearch, Sage Publications Inc, California.
- Syafrudin, A. 1994 , Kepala daerah, CV Citra Aditya, Bandung.

- Walder, A.G. 1995 , Local Government as Industrial Firms : An Organizational Analysis Of China's Transitional Economy, AJS Volume 101 Number 2, University Of Chicago, Chicago USA.
- Wibawa, S. 1994 , Kebijakan Publik Proses dan Analisis, Intermedia, Jakarta.
- Widjaja, A.W. 1998 , Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II, PT Rajawali Pers, Malang.
- Zauhar, S. 1994. Desentralisasi, Otonomi Daerah dan Pembangunan Nasional, Tema Pelopor, Malang.