

**PELAKSANAAN DAN PERMASALAHAN OTONOMI DAERAH  
MENURUT UNDANG-UNDANG NO.32 TAHUN 2004  
(Tinjauan Teoritis)**

**I MADE MURJANA**

**STIE AMM Mataram**

*e-mail: Made murjana 141@yahoo.co.id*

**ABSTRAK**

Artikel ini mencoba mengkaji dilema pelaksanaan otonomi daerah dari sudut pandang teoritis, dimana disamping manfaat dari meningkatnya perhatian efektifitas sistem pemerintahan desentralisasi, juga ada bahaya-bahaya yang tidak berkesesuaian dengan formulasi kebijakan dan pelaksanaan otonomi daerah tersebut.

---

*Kata kunci : Dilema otonomi daerah*

**PENDAHULUAN**

**Latar Belakang**

Sebagai suatu Negara merdeka dan berdaulat pemerintah Indonesia dalam menjalankan roda pemerintahan selalu mengacu pada prinsip-prinsip demokrasi. Dimana semenjak jatuhnya era orde baru dan bergulirnya era reformasi, prinsip demokrasi terus menjadi perbincangan disegala lapisan masyarakat. Hal ini didasarkan pada pengertian demokrasi itu sendiri seperti apa yang digulirkan oleh Abraham Lincoln bahwa pemerintahan dari rakyat ,oleh rakyat dan untuk rakyat.

Sebagai bentuk perwujudan dari sistem demokrasi di Indonesia adalah otonomi daerah, yang mana otonomi daerah dalam bentuk hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri baik itu urusan pemerintahan maupun urusan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan otonomi daerah.

Dalam hal ini undang –undang yang mengatur pelaksanaan otonomi itu sendiri adalah UU. No.32 tahun 2004, yang mana peraturan ini merupakan revisi dari peraturan sebelumnya yang juga mengatur hal yang sama. Dengan demikian , masyarakat suatu daerah memperoleh kebebasan dalam mengatur dan membangun daerahnya sendiri. Jadi pelaksanaan sistem pemerintahan setelah berlangsungnya otonomi daerah ini berbanding terbalik dengan jaman orde baru, jika orde baru menerapkan sistem pemerintahan secara sentralistik kepada pemerintahan pusat, maka pada era reformasi sekarang ini dengan adanya otonomi daerah sistem pemerintahan menjadi desentralisasi. Jadi tujuan diberlakukannya otonomi daerah secara umum adalah agar pembangunan dan pembagian kekayaan alam disetiap daerah merata sehingga tidak terjadi kesenjangan sosial antar daerah.

Penterapan undang –undang ini dipandang perlu dalam rangka menghadapi perkembangan global baik tantangan dari dalam maupun luar. Otonomi daerah ini memberikan kewenangan yang luas dan nyata dan Pertanggung jawaban pada daerah secara proporsional dalam bentuk pengaturan, pembagian serta pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Ini semua harus dilakukan sesuai prinsip-prinsip demokrasi dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah propinsi diberikan kewenangan otonomi terbatas yang meliputi kewenangan lintas kabupaten dan kota dan kewenangan yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan daerah kota. Ada beberapa pertimbangan kenapa Propinsi diberikan kewenangan daerah otonom (1). Untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia. (2). Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat daerah kabupaten dan daerah kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota (3). Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

## Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan diatas maka yang menjadi kajian dalam rumusan masalah adalah :

- a. Apa faktor penyebab timbulnya Otonomi daerah tersebut ?
- b. Permasalahan apa yang muncul setelah pelaksanaan Otonomi daerah tersebut ?
- c. Apa Antisipasi terhadap problem yang muncul akibat Otonomi daerah tersebut ?

## LANDASAN TEORI

### Pengertian Otonomi Daerah

Kata otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* yang berarti berdiri sendiri dan *nomos* yang berarti peraturan. Oleh karena itu secara harfiah otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri. Otonomi daerah adalah suatu pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kewenangan tersebut diberikan secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan ketetapan MPR-RI nomor XV/MPR/1998.

Menurut Wayong “ Otonomi daerah sebenarnya merupakan bagian dari pendewasaan politik rakyat ditingkat local dan proses mensejahterakan rakyat “. Menurut UU NO.32/2004 mengatakan otonomi daerah adalah hak,wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan rakyat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Jadi dengan demikian sebenarnya otonomi daerah memang lebih baik dari sistem sentralistik, dimana pengambilan keputusan bisa dilakukan lebih cepat, luwes dan menghasilkan keputusan yang lebih baik serta berkualitas. Chema dan Rodinelli sebagaimana dikutip oleh Iskandar (1999).memaparkan ada beberapa manfaat dari system desentralisasi dari otonomi daerah ini sebagai berikut :

1. Dapat mengurangi korupsi dan prosedur birokrasi yang ruwet
2. Dapat mengurangi keterbatasan dalam pengawasan oleh pusat dengan mendelegasikan wewenang kepada pejabat yang dekat dengan masalah.
3. Pejabat daerah dapat meningkatkan pengetahuannya dan sensitivitasnya atas masalah daerah.
4. Dapat melancarkan informasi mengenai kebijakan pemerintah pusat kedaerah-daerah terpencil.
5. Menambah jumlah perwakilan daerah, suku, keagamaan dan lain-lain dalam proses pengambilan keputusan.
6. Dapat menambah manajerial kemampuan pejabat daerah.
7. Dapat menambah efisiensi pengelolaan sumber daya daerah.
8. Otonomi daerah diperlukan untuk menambah partisipasi warga Negara dan memudahkan tukar menukar informasi mengenai kebutuhan daerah
9. Mengurangi kemungkinan tantangan dari elit local terhadap pusat.
10. Menciptakan manajerial yang lebih fleksibel, inovatif dan kreatif.
11. Memungkinkan kepemimpinan daerah untuk memberikan jasa pelayanan proyek-proyek secara lebih efektif daripada perencanaan yang terpusat.
12. Meningkatkan partisipasi dalam pengambilan keputusan.
13. Meningkatkan jumlah barang dan jasa yang dihasilkan oleh daerah-daerah.

## PEMBAHASAN

### Faktor Penyebab Munculnya Otonomi Daerah

Usulan otonomi daerah muncul sebagai suatu perlawanan terhadap sistem sentralisasi yang sangat kuat atas pemerintahan di jaman orde baru. Berpuluh-puluh tahun sistem sentralisasi diterapkan oleh pusat ternyata tidak membawa perubahan atau manfaat apa-apa baik bagi pemerintahan daerah maupun masyarakat daerah. Ketergantungan pemerintah daerah terhadap pemerintahan pusat sangatlah tinggi karena semua keuangan diharuskan meminta ke Jakarta sehingga sama sekali tidak ada perencanaan murni dari pemerintahan daerah pada saat itu.

Ketika krisis ekonomi tahun 1997 menghantam perekonomian Indonesia, ternyata sistem pemerintahan sentralistik orde baru tersebut ternyata tidak mampu mengatasi berbagai persoalan yang ada. Karena aparat pemerintahan pusat terlalu sibuk mengurus daerah secara berlebihan dengan melakukan perjalanan dan mengurus proyek-proyek di daerah. Dari proyek yang ada saat itu diperkirakan terjadi arus balik uang ke Jakarta antara 10 – 20% dalam bentuk komisi, dll sehingga dari perilaku buruk itu disinyalir menyebabkan terjadinya keboocoran 20-30% anggaran APBN. Akibat lebih lanjut dari permasalahan ini adalah tingkat ketergantungan daerah-daerah terhadap pemerintahan pusat sangat besar dan otonomi daerah adalah solusi jawaban terhadap persoalan sentralisasi yang terlalu kuat ini. Caranya adalah dengan mengalihkan sebagian kewenangan ke daerah. Paradigma ini dihayati bahwa daerah sudah ada sebelum Negara Republik ini berdiri. Prinsipnya daerah ini ada bukanlah bentuk dari pemerintahan pusat, tetapi sudah ada sebelum negara ini berdiri, sehingga semua kewenangan yang bukan kewenangan pemerintah pusat, asumsinya adalah menjadi kewenangan daerah. Dengan demikian sejatinya dalam kebijakan otonomi daerah tidak ada penyerahan kewenangan yang ada hanyalah pengakuan kewenangan.

UU Nomor 22/1999 dan UU no.25/1999 merupakan titik awal terpenting dari sejarah sistem desentralisasi di Indonesia, dimana kedua undang –undang tersebut mengatur tentang pemerintahan daerah dan perimbangan keuangan pusat sebagai suatu control atas undang-undang terdahulu yaitu UU No.5 /1974 yang sudah tidak sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan dan perkembangan keadaan.

Jadi kedua undang-undang diatas merupakan skema terwujudnya otonomi daerah yang diharapkan dapat diterapkan mulai tahun 2001 guna dapat menciptakan pola hubungan yang demokratis antara pusat dan daerah. Seiring berjalannya waktu Undang-Undang No.22/1999 dirasa kurang sesuai lagi dengan perkembangan jaman dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah maka digantikan dengan aturan baru yaitu Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Diharapkan dari undang-undang ini pemerintah daerah lebih mampu melaksanakan pembangunan, pemberdayaan dan pelayanan yang lebih prima. Prakarsa dan inovasi kreatifitas daerah akan terpacu karena telah diberikan kewenangan untuk mengurus daerahnya. Sementara disisi lain pemerintah pusat akan dapat lebih fokus berkonsentrasi dalam perumusan kebijakan makro yang lebih strategis serta lebih punya waktu untuk mempelajari, memahami, merespon berbagai permasalahan global.

### **Permasalahan-permasalahan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Implementasi dari diberlakukannya kebijakan otonomi daerah bukanlah tanpa masalah. Ternyata banyak persoalan-persoalan yang muncul setelah diaplikasikan di lapangan. Banyaknya permasalahan yang muncul ini menandakan kebijakan ini menemui kendala-kendala dan harus cepat dievaluasi dan disempurnakan agar tujuan yang ingin dituju dari kebijakan otonomi daerah ini dapat tercapai. Permasalahan-permasalahan yang muncul antara lain :

a. Masalah Kewenangan yang tumpang tindih

Pelaksanaan otonomi daerah masih diwarnai oleh kewenangan yang tumpang tindih antar institusi pemerintahan maupun aturan yang berlaku baik antar aturan yang lebih tinggi atau aturan yang lebih rendah. Begitu pula masalah kewenangan juga masih menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah daerah. Apakah kewenangan itu ada di pemerintah kota atau propinsi. Dengan pemberlakuan yang mendadak atas otonomi daerah ini banyak daerah –daerah yang sebenarnya belum siap karena tidak memiliki sumber daya manusia kualitatif sehingga mereka mengartikulasikan otonomi daerah hanya pada aspek-aspek financial semata.

b. Masalah anggaran

Permasalahan keuangan menjadi sangat urgen karena dapat menghambat jalannya pembangunan, sementara dipihak lain pemerintah daerah sangat lemah dalam menarik para investor agar mau menanamkan modalnya di daerah. Disamping itu pula ada persoalan kurang transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah dalam menyusun APBD yang merugikan rakyat, dimana paradigma penyusunan anggaran awalnya demi untuk kepentingan masyarakat banyak bergeser kearah anggaran untuk kepentingan elit semata.

c. Masalah Pelayanan Publik

Konsep pemerintah sebagai pelayan masyarakat masih rendah . Ini dikarenakan rendahnya kompetensi PNS daerah serta tidak jelasnya standar pelayanan yang diberikan. Disamping itu banyak terjadi pula di pemerintahan daerah pengelolaan PNS yang tidak manajerial misalnya ada kelebihan PNS dengan kompetensi tidak memadai disisi lain ada kekurangan PNS dengan kualifikasi terbaik. Yang lebih

memprihatinkan lagi tidak sedikit ada gejala mengedepankan “ Putra asli Daerah “ untuk menduduki jabatab strategis dan mengabaikan profesionalisasi jabatan.

- d. Masalah Orientasi Kekuasaan  
Kebijakan otonomi daerah menjadi isu pergeseran kekuasaan dikalangan para elit dari pada isu melayani masyarakat secara lebih efektif, hal ini diwarnai oleh kepentingan elit local yang mencoba memanfaatkan otonomi daerah ini sebagai momentum untuk mencapai kepentingan politiknya dengan cara memobilisasi masa dan mengembangkan sentiment kedaerahan seperti “ putra daerah “ dalam pemilihan kepala daerah.
- e. Masalah Pemekaran wilayah  
Pemekaran wilayah menjadi masalah serius karena tidak dilakukan dengan grand desain dari pemerintah pusat. Semestinya ini menjadi pertimbangan utama guna menjamin kepentingan nasional secara keseluruhan. Jadi intinya prakarsa pemekaran itu seharusnya muncul dari pemerintah pusat, tetapi kenyataannya justru prakarsa datang dari masyarakat daerah yang didominasi oleh kepentingan elit daerah dengan tidak mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan.
- f. Masalah Politik Identitas Diri  
Pelaksanaan otonomi daerah mendorong menguatnya politik identitas diri yang berusaha untuk melepaskan diri dari induknya yang sebenarnya menyatu. Potensi ini lama kelamaan jika dibiarkan akan dapat memunculkan adanya komplik horizontal yang bernuansa etnis, agama dan golongan atau bangkitnya egosentris yang bersifat kedaerahan.
- g. Masalah Pilkada Langsung  
Masalah pemilihan langsung yang diatur dalam UUD hanyalah pemilihan presiden, dalam kenyataannya konsep ini juga diberlakukan dalam pemilihan kepala daerah yang akhirnya banyak menimbulkan persoalan. Persoalan besar dalam pelaksanaan suksesi kepemimpinan ini adalah besarnya biaya yang harus dikeluarkan, padahal kondisi sosial masyarakat masih terjebak kemiskinan. Disamping itu pemilihan langsung kepala daerah juga menimbulkan moral azard yang luas akibat politik uang yang beredar serta dalam kenyataannya pemilihan kepala daerah secara langsung tidak menjamin lebih baik dibanding sebelumnya

### **Antisipasi terhadap berbagai problem yang muncul akibat Otda**

Untuk dapat mencapai tujuan yang ingin diharapkan dari pelaksanaan otonomi daerah, ada beberapa hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah.

- a. Memperkuat fungsi control terhadap jalannya pemerintahan daerah baik dilakukan oleh DPRD sebagai badan legislatif mauPun dari masyarakat.
- b. Memberdayakan politik kepada masyarakat tentang arti pentingnya otonomi daerah bagi kelangsungan pembangunan di daerah.
- c. Meningkatkan mutu pendidikan sehingga mampu mencetak sumber daya manusia yang unggul dan berkualitas.
- d. Memperkuat pemahaman system pemerintahan yang baik dengan berazaskan : kebersamaan, kepastian hukum, kecermatan, kepercayaan, dll.

## **PENUTUP**

### **Simpulan**

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan beberapa hal yang berkaitan dengan otonomi daerah sbb :

1. Pemberian otonomi daerah yang tergesa-gesa akan mengakibatkan artikulasi otonomi daerah pada aspek-aspek financial semata tanpa pemahaman yang cukup terhadap hakekat otonomi daerah itu sendiri.
2. Berkenaan dengan tersedianya sumber daya manusia berkualitas di daerah sangat sedikit karena terdistribusi ke pusat, ini akan memaksakan daerah akan melakukan apa saja untuk menyiapkannya dan pemerintah pusat melepaskan tanggung jawab untuk membantu dan membina daerah. Sehingga dengan demikian masalah otonomi daerah pelaksanaannya perlu ditinjau kembali demi pemerataan pembangunan disemua daerah. Pemerintah pusat harus memberikan wewenang sepenuhnya kepada daerah

## Saran-saran

Otonomi daerah sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah melalui optimalisasi pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya manusia dapat terwujud dengan baik, maka perlu selalu diadakan pengawasan, baik secara internal dari pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri juga partisipasi masyarakat di daerah. Dengan demikian sangat diharapkan peran masyarakat sipil seperti lembaga swadaya masyarakat maupun organisasi sosial keagamaan yang ada di daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustina, 2013, Jurnal analisi kinerja keuangan Daerah dan tingkat kemandirian Daerah di era Otonomi Daerah ( studi kasus kota malan, Universitas Brawijaya malang.
- Bisma, I Dewa Gede, 2010, Evaluasi Kinerja jeuangan Daerah Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Baerat tahun anggaran 2003 – 2007 Mataram, Universitas Mataram
- Halim, Abdul, 2002, Akuntansi Keuangan Daerah, Penerbit YPKN, Yogyakarta
- Halim, Abdul, 2007, Manajemen Keuangan Daerah, Pengelolaan Keuangan Daerah, Penerbit YPKN, Yogyakarta
- Mardiasmo, 2002, Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah, Penerbit Andi Offset, Yogyakarta
- Moheriono, 2012, Indikator Kinerja Utama (IKU) Perencanaan, Aplikasi dan pengembangan, Penerbit Rajawali, Jakarta.
- Anonim, 1996, Pedoman penilaian dan kinerja keuangan daerah, Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor : 690.900.327 tahun 1996, Jakarta.
- , 1999, Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Jakarta.
- , 2001a, Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 tahun 2001 tentang Pajak, Jakarta.
- , 2001b, Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 tahun 2001 tentang Pajak, Jakarta.
- , 2004a, Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Jakarta.
- , 2004b, Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 34 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Jakarta.