

**OPTIMALISASI KEMAMPUAN DAERAH KABUPATEN/KOTA  
DALAM MELAKSANAKAN OTONOMI DAERAH**  
*(Optimization of Regency/City Capacity on Establishing  
Autonomy Local Government)*

**Mulatto**

Fungsional Peneliti pada Balitbang Propinsi Jawa Tengah

**ABSTRACT**

The new paradigm on administration in Indonesia has been changed from centralization to the desentralization. Local government has authority fully to manage their autonomy. The objective of this research are to analyze and to know how high the capacity of the Regency/Cities in establishing local autonomy. For knowing the capacity of Regencies/Cities, we have taken a grounded method and used 7 variables consist of authority, institution, manpower, infrastructure, economy, people participation, and public service. The result of this research are: (1) There are 8 Regencies/Cities experience have less capacity than before and 4 Regencies/Cities are better capacity (2) The Regencies/Cities still depend on Central government in financing their activities for establishing their authority.

**Keywords :** *authority, institution, local government, autonomy.*

**PENDAHULUAN**

Pemberian otonomi kepada daerah dimaksudkan untuk mempercepat pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Dengan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, daerah diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan kebutuhan dan kemampuan serta aspirasi masyarakat di daerahnya. Untuk menyelenggarakan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab sangat bergantung kepada kemampuan daerah dalam

bidang sumberdaya manusia, pembiayaan, dan perlengkapan serta kelembagaan. Disamping itu, potensi yang dimiliki oleh daerah juga mempengaruhi lancar atau tidaknya pembangunan daerah, apakah daerah tersebut dapat membangun daerahnya atau tidak.

Otonomi Daerah yang berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah adalah otonomi nyata dan bertanggung jawab, yang kewenangannya diberikan melalui kewenangan pangkal maupun melalui penyerahan kewenangan sesuai dengan perkembangan. Walaupun menganut sistem desentralisasi namun penyelenggaraan otonomi

berbeda dengan otonomi yang dianut oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999.

Sesuai dengan tuntutan paradigma baru di dalam penyelenggaraan pemerintahan, dimana tugas pokok, dan fungsi pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah, adalah memberikan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, maka dituntut adanya kemampuan daerah untuk mewujudkan tugas pokok dan fungsinya itu.

Untuk mengetahui tingkat kemampuan daerah dalam menyelenggarakan otonomi secara optimal, diperlukan gambaran umum tentang kemampuan daerah Kabupaten/ Kota di Jawa Tengah baik yang menyangkut sumberdaya manusia, pembiayaan, perlengkapan, kelembagaan maupun partisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah. Hal ini penting karena apabila kekuatan dan kelemahan tiap-tiap daerah dapat diketahui, maka akan dapat dilakukan tindakan kebijakan secara tepat.

Yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Seberapa besar kemampuan Daerah Kabupaten/Kota melaksanakan otonomi Daerah ditinjau dari kewenangan, kelembagaan, sumberdaya manusia, pembiayaan, parasarana dan sarana serta partisipasi masyarakat didaerahnya
2. Upaya apa yang sebaiknya dilakukan oleh Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan otonomi daerah.

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui tingkat kemampuan Daerah Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan indikator kewenangan, organisasi/kelembagaan daerah,

sumberdaya manusia aparatur dan masyarakat, keuangan/pembiayaan daerah, prasarana dan sarana, perekonomian daerah serta partisipasi masyarakat di daerah.

2. Memberikan masukan kepada Kabupaten/ Kota untuk mengoptimalkan kemampuan daerahnya dalam rangka menjalankan otonomi.

## KAJIAN PUSTAKA

Paradigma baru kemampuan pemerintahan dipengaruhi oleh tiga kekuatan utama penggerak dinamika politik global yaitu demokratisasi, profesionalisme dan globalisasi. Demokratisasi yang oleh beberapa kalangan disebut sebagai gelombang ketiga demokratisasi di era millennium (Samuel Huntington, 1999) merupakan proses yang mendunia menuju kepada pelibatan seluruh potensi masyarakat baik dalam politik local, nasional maupun internasional. Pada tingkat pemerintahan daerah pelibatan langsung (*direct involvement*) masyarakat terhadap dinamika pemerintahan daerah berjalan dengan kuat dan signifikan. Ini berakibat pada model pengembangan kemampuan manajerial pemerintahan daerah dalam mengelola berbagai kewenangan yang dimilikinya.

Profesionalisme dalam peningkatan kemampuan pemerintahan khususnya pemerintahan daerah merupakan salah satu tuntutan perkembangan jaman memasuki era millennium baru sekarang ini. Profesionalisme menjadi sebuah tunutan yang *conditio sine quanon* (tidak bisa tidak harus dipenuhi) dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pelayanan masyarakat oleh pemerintah yang tidak professional akan menimbulkan berbagai dampak yang tidak

diinginkan seperti misalnya kekecewaan masyarakat, krisis kepercayaan dan ketidakrelaan masyarakat untuk terlibat langsung dalam fungsi-fungsi pemerintahan khususnya fungsi pembangunan daerah. Professional setidak-tidaknya menyangkut beberapa aspek seperti akuntabilitas, responsibilitas, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah (Fawcett, 1995).

Salah satu tujuan akhir dari proses pemberdayaan kemampuan pemerintahan daerah adalah terbentuknya proses dan system demokratis dalam penyelenggaraan pemerintahan pada semua level pemerintahan di daerah. Pada tataran ini pemberdayaan kemampuan pemerintahan daerah mesti dimulai dari proses kemampuan dalam melakukan fungsi-fungsi pemerintahan (fungsi administrasi, pembangunan dan pelayanan umum). Kontekstualisasi seperti ini berkaitan penting dengan kemampuan dalam arti perubahan kapasitas dengan dimulainya perubahan perilaku yang ditandai dengan adanya sikap, perilaku manajerial yang terbuka terhadap sorotan, kritik, masukan dan keterlibatan masyarakatnya.

Proses lebih lanjut dari proses pemberdayaan kemampuan daerah ini adalah dilibatkannya semua potensi kemasyarakatan dalam proses pemerintahan daerah. Pelibatan masyarakat akan mengeliminasi berberapa dampak dan faktor yang tidak diinginkan. Pertama, pelibatan masyarakat akan memperkecil resistensi masyarakat terhadap kebijakan daerah yang telah diputuskan. Ini karena sejak proses inisiasi, adopsi hingga pengambilan keputusan, masyarakat terlibat secara intensif. Kedua, pelibatan masyarakat akan memeringan beban pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan daerahnya. Ini disebabkan masyarakat sebagai sebuah bagian

yang menentukan keputusan tersebut. Akibatnya, rasa bertnggung jawab dan memiliki (sense of responsibility and belonging) dari masyarakat akan tumbuh dan berkembang dengan baik. Dengan demikian masyarakat tidak dengan serta merta menyalahkan pemerintah daerah, bila suatu saat ada beberapa hal yang dipandang salah (Finn & Checkoway, 1998). Bagi pemerintah daerah ini penting dan signifikan, oleh karena beban pemerintah (dalam arti pertanggungjawaban publik) sudah dapat dimulai sejak proses awal dilakukan. Ketiga, pelibatan masyarakat akan mencegah proses yang tidak jujur (*fair*) dalam implementasi kebijakan daerah khususnya berkaitan dengan upaya menciptakan *good local governance*. Pemerintahan yang baik ini ditandai oleh setidak-tidaknya beberapa hal seperti pemerintahan yang transparan dan jujur, birkrat yang bersih, dan minimnya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), pemerintahan yang tidak arrogan.

## BAHAN DAN METODE

Penelitian ini menggunakan *metode penelitian kualitatif dengan pendekatan postpositivisme phenomenologik interpretatif dan model paradigma naturalistik*. Dalam pelaksanaannya obyek penelitian ini tidak hanya terbatas pada yang empirik/sensual, tetapi mencakup juga phenomena seperti persepsi, pemikiran, kemauan, dan keyakinan subyek tentang sesuatu di luar subyek ada sesuatu yang transenden. Konteks natural merupakan kebulatan menyeluruh, yang tak akan terpahami dengan membuat isolasi atau elementasi sehingga terlepas dari konteksnya.

Penelitian dengan menggunakan Model Paradigma Naturalistik memiliki empat belas

karakteristik yang mempunyai hubungan sinergistik, artinya bila salah satu karakteristik dipakai, karakteristik yang lain akan tampil dengan profil yang berbeda-beda.

Untuk memperoleh hasil penelitian secara lebih akurat dilakukan analisis kualitatif dan kuantitatif dengan mempergunakan tabel-tabel berdasar data dan informasi yang diperoleh

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Dari penelitian dapat diketahui bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab masih dijumpai hal-hal sebagai berikut :

Di bidang kewenangan, terdapat penarikan kembali kewenangan daerah secara tidak sah, karena penarikan tersebut hanya dilakukan berdasar peraturan yang lebih rendah dari ketentuan undang-undang. Terdapat sedemikian banyak variasi kewenangan yang ada di daerah yang menunjukkan bahwa daerah benar-benar memanfaatkan kewenangan sesuai dengan kondisi, aspirasinya. Terdapat perubahan ketentuan atau peraturan yang sedemikian cepat, menyulitkan daerah dalam melaksanakan ketentuan baru tersebut, padahal setiap penerbitan peraturan daerah diperlukan proses waktu, biaya dan pemikiran.

Sumberdaya manusia daerah relatif masih rendah tingkat pendidikannya, sehingga kurang mendukung upaya pemerintah dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Sumberdaya aparatur pemerintah masih relatif kurang dibandingkan dengan jumlah penduduk yang harus dilayani. Indeks pembangunan manusia (IPM) masih ketinggalan dibandingkan dengan daerah lain. Perekonomian daerah sebagian terbesar masih didukung oleh sektor

pertanian, sektor sekunder belum cukup berperan dibeberapa Daerah Kabupaten. Pendapatan Asli Daerah sebagai pendukung utama otonomi daerah masih sangat rendah kontribusinya terhadap Anggaran Pendapatan Daerah. Daerah masih mengandalkan bantuan keuangan dari pemerintah Pusat. Partisipasi masyarakat sudah cukup memadai, baik dilihat dari aspek keikutsertaannya dalam pengambilan keputusan kebijakan daerah maupun dalam bidang politik. Demikian pula sumbangannya dalam bentuk nilai uang makin meningkat.

Dari skor indikator kemampuan daerah Kabupaten/Kota menunjukkan bahwa 8 dari 12 Kabupaten/Kota mengalami penurunan, dan 4 Kabupaten Kota mengalami kenaikan. Walaupun Kota Semarang termasuk Kabupaten/Kota yang mengalami penurunan total skor indikator kemampuan daerah peringkatnya tidak mengalami perubahan sebagai Kabupaten Kota dengan skor tertinggi *ranking* nya atau *ranking* satu pada periode 2002, total skor dari 7 (tujuh) variabel yang dicapai oleh Kota Semarang adalah 197 dari total skor maksimal 250 atau 788 dari total skor 1000, dan pada tahun 2003 total skor dari 7 (tujuh) variabel adalah 192 dari total maksimum 250 atau 768 dari total maksimum 1000.

## SIMPULAN

### 1. Kewenangan

Untuk peningkatan kinerja otonomi daerah pada masa yang akan datang dari aspek atau variabel kewenangan direkomendasikan:

Perlu dilakukan langkah-langkah yang lebih tegas untuk membangun tata Perda Kabupaten/ Kota dalam rangka operasionalisasi kebijakan otonomi daerah, perlu penataan kewenangan

tambahan/pilihan yang riil dalam rangka implementasi kebijakan otonomi daerah, khususnya untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan.

## 2. Kelembagaan

Untuk aspek kelembagaan direkomendasikan sebagai berikut :

Perlu dilakukan pengembangan mekanisme demokrasi lokal didukung dengan pemberdayaan ormas-ormas sebagai saluran perlu dilakukan penataan kelembagaan daerah sesuai dengan kondisi, karakteristik, kemampuan dan kebutuhan lokal dengan tidak meninggalkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, perlu dilakukan sinkroniasi, koordinasi dan kerjasama antar lembaga perangkat daerah (Kabupaten/Kota – Propinsi) dengan tugas dan fungsi yang sama; termasuk perlu dilakukannya penyeragaman penyebutan/nomenklatur unit organisasi.

## 3. Sumberdaya Manusia

Rekomendasi untuk aspek sumberdaya manusia, antara lain adalah :

Perlu lebih ditingkatkan upaya pengendalian laju pertumbuhan penduduk dalam rangka peningkatan kualitas penduduk (kesejahteraan penduduk). Perlu perhatian yang lebih seksama pada upaya peningkatan indeks pembangunan manusia sebagai cerminan tingkat kesejahteraan sosial suatu daerah, terutama dari aspek pendidikan, kesehatan, dan daya beli,

Perlu digalakkan berbagai strategi dan upaya dalam rangka penang-gulangan kemiskinan secara terpadu. Perlu senantiasa melakukan upaya pengembangan kualitas aparatur pemerintah yang profesional dan terspesialisasi dalam rangka meningkatkan kinerja pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat pada era otonomi daerah.

## 4. Ekonomi dan Keuangan Daerah

Rekomendasi untuk aspek ekonomi dan keuangan daerah adalah:

Perlunya semakin meningkatkan pembangunan sektor basis (dan sektor riil) daerah yang memiliki efek multiplier yang luas, termasuk pengembangan perekonomian rakyat,

Perlu peningkatan berbagai peluang/kemudahan bagi pengembangan investasi di tingkat lokal untuk mengembangkan perekonomian daerah, dan

Perlu lebih dioptimalkan upaya intensifikasi (dan ekstensifikasi) penggalian sumber-sumber pendapatan daerah dengan tidak membebani masyarakat.

## 5. Prasarana dan Sarana

Rekomendasi untuk aspek prasarana, antara lain adalah:

Perlu peningkatan pembangunan prasarana ekonomi (pasar dan lembaga keuangan) untuk memacu roda pertumbuhan ekonomi daerah,

Perlu perhatian yang lebih seksama pada upaya peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana dasar bidang kesehatan (rumah sakit/puskesmas) dan pendidikan (gedung sekolah) untuk meningkatkan derajat kesejateraan masyarakat,

Perlu lebih diperhatikan peningkatan kuantitas dan kualitas prasarana perhubungan (jalan) dan komunikasi (pos dan telekomunikasi) dasar bagi masyarakat, dan

Perlu senantiasa melakukan upaya pengembangan prasarana sosial (tempat ibadah dan panti sosial) untuk meningkatkan kualitas hidup manusia.

## 6. Partisipasi Masyarakat

Rekomendasi aspek partisipasi masyarakat, antara lain adalah:

Perlu peningkatan pendidikan politik masyarakat secara lebih dewasa bebas dari segala bentuk penekanan dan penyeragaman preferensi politik,

Perlu peningkatan peran serta masyarakat dalam pembiayaan pembangunan melalui swadaya masyarakat dalam pembangunan prasarana publik di tingkat lokal, dan

Perlu peningkatan dan pemberdayaan masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan dasar (pendidikan dan kesehatan), termasuk pengembangan aspek sumberdaya manusianya.

## 7. Pelayanan Masyarakat

Rekomendasi aspek pelayanan masyarakat adalah perlu peningkatan kinerja pelayanan publik secara optimal sesuai dengan indikator pelayanan prima.

Untuk meningkatkan kualitas dalam perencanaan dan pengambilan keputusan perlu didukung oleh data yang akurat dan *up to date* serta sesuai dengan kebutuhan, maka diperlukan kesiapan data yang memadai. Untuk itu perlu dilakukan penyediaan data secara koordinatif antar lintas instansi sebagai titik tolak perencanaan dan pelaksanaan pembangunan

Indikator sumberdaya manusia, ekonomi dan prasarana perlu mendapat lebih banyak perhatian dari pimpinan daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

**Badjuri, Abdulkahar & Yuwono, Teguh 2002, Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi, JIP UNDIP, Semarang**

**Fawcett, Stephen B et al, 1995, Using Empowerment Theory in Collaborative**

*Partnerships for Community Health and Development*" dalam "American Journal of Psychology", vol. 25 no. 5 hlm. 677-698

**Finn, J.L. & Checkoway, B 1998, "Young People as Competent Community Builders: A Challenge to Social Work",** dalam Social Work, Vol. 43 Np. 4 hlm. 335 – 345.

**Folde, RE, Goertz, ME & O'Day, J. 1995, " Capacity Building in Systemic Reforms",** dalam Phi Delta Kappan, Vol. 77 No. 1 hlm. 19 – 21.

**Lambert, Lindon 1998, "How to Build Leadership Capacity",** dalam *Educational Leadership*, Vol.55 No.7 hlm.17 – 20

**Mc Guire, et.al.1994, "Building Capacity in Non metropolitan Communities",** dalam *Public Administration Review*, Vol. 54No. 5 hlm. 426 – 433

**Sessions, Kathy 1993, "Building the Capacity for Change",** dalam *EPA Journal*, Vol. 19 No. 2 hlm 15 – 20

**Van Rooyen, E.J. 1999, "Capacity Building in Developing Countries: Human and Environmental Dimensions",** dalam *Africa Today*, Vol. 46 No.2 hlm.

**Watson, D.J. 2000, "The International Resource Cities Program: Building Capacity in Bulgarian Local Government",** dalam *Public Administration Review*, Vol. 60 No. 5 hlm. 457 – 468 .

**Xinhua, 2000**, “Roundup: Africa to Strengthen Capacity Building for Sustainable Development”, dalam *Xinhua News Agency*, 5 July

**Yuwono, Teguh (ed) 2001**, *Manajemen Otonomi Daerah: Membangun Daerah Berdasar Paaradigma Baru*, CLoGAPPS, Semarang

**Yuwono, Teguh 2002d**, “Korupsi di Era Otonomi Daerah: Konsep, Sebab dan Alternatif Solusinya” dalam “*Jurnal Dinamika Masyarakat*, Vol. 1 No2, Oktober

**BPS, Propinsi Jawa Tengah, 2003**, “Jawa Tengah Dalam Angka”

**BPS Kota Semarang, 2002**, “Kota Semarang Dalam Angka 2002”.

**BPS Kabupaten Kudus 2003**, “Kudus Dalam Angka 2003”.

**BPS Kabupaten Jepara, 2003**, ”Jepara Dalam Angka 2003”.

**BPS Kabupaten Rembang 2002**, Rembang Dalam Angka”.

**BPS Kabupaten Grobogan, 2003**, ”Grobogan Dalam Angka 2003”.

**BPS Kabupaten Klaten, 2002**, : Klaten Dalam Angka 2003”.

**BPS Kota Magelang 2003**, ”Kota Magelang Dalam Angka 2003”.

**BPS Kabupaten Cilacap, 2003**, ”Cilacap Dalam Angka 2003”.

**BPS Kabupaten Purbalingga 2002**, “Purbalingga Dalam Angka 2002”

**BPS Kabupaten Pekalongan, 2002** “Pekalongan Dalam Angka”