

EVALUASI KEBIJAKAN UJI COBA OTONOMI DAERAH

(Tinjauan Pelaksanaan Uji Coba Otonomi Daerah di Kabupaten Bandung dan Sidoarjo, serta Prospeknya)

Oleh : Drs. Ento Supriatna

Isu otonomi daerah yang dihubungkan dengan upaya transformasi demokrasi menuju "good governance", telah menjadi isu yang sangat kental dalam wacana sistem politik dan pemerintahan Indonesia saat ini. Apalagi setelah ditetapkan UU Nomor 22 Tahun 1999 beberapa waktu yang lalu.

Isu otonomi ini sebenarnya sudah mulai terangkat pada saat adanya PP No. 45 Tahun 1992 tentang Peletakan Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II, yang ditindaklanjuti dengan Kepmendagri No. 105 Tahun 1994 tentang penetapan 26 Daerah Tingkat II sebagai lokasi uji coba pelaksanaan Otonomi Daerah, yang dua diantaranya adalah Kabupaten Bandung untuk Jawa Barat, dan Kabupaten Sidoarjo untuk Jawa timur.

Bercermin dari pelaksanaan uji coba di dua daerah tersebut, terutama bagaimana proses perubahan yang terjadi selama uji coba pada dua daerah tersebut hendaknya cukup memberi makna dalam menyongsong semangat transformasi yang dibawa oleh UU yang baru tersebut.

Pendahuluan

Dampak dari krisis ekonomi yang dimulai sekitar awal bulan Juli 1997, bersamaan dengan turunnya nilai tukar mata uang negara-negara asia tenggara, sampai dengan saat ini masih terasa, hampir semua sektor pembangunan mengalami kelumpuhan. Namun dibalik semua itu, ternyata krisis juga telah membawa satu sisi positif lain dalam perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara kita. Krisis ekonomi telah mampu membuka dan sekaligus membobol "kemandegan politik" yang telah berjalan selama lebih dari 32 tahun.

Krisis ekonomi telah menyentak kesadaran Bangsa Indonesia akan proses pembangunan yang dinyatakan dengan tingkat pertumbuhan ekonomi di atas 7% pertahun, ternyata kurang didukung secara kualitatif oleh fundamental sosial-ekonomi yang kuat. Dengan tingkat kontraksi (penurunan) pertumbuhan mencapai 15% pertahun pada tahun 1998 yang lalu dan diikuti dengan tingkat inflansi yang mencapai 75%, menunjukkan bahwa angka-angka ukuran pertumbuhan pembangunan tersebut menjadi sangat tidak berarti.

Selain itu, Bangsa Indonesia tersadarkan juga oleh kenyataan bahwa penyakit-penyakit sosial budaya seperti tidak tertib, patronisme, kolusi, korupsi dan nepotisme (Tjokrosuwarno, 1999), yang dalam wacana saat ini lebih

dikenal dengan jargon “KKN”, telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupan sehari-hari masyarakat Indonesia. Penyakit ini ikut memberi kontribusi yang sangat besar

bagi kehancuran ekonomi dan sumber daya alam dan lingkungan hidup Indonesia saat ini.

Tabel 1 : Indikator Kondisi Ekonomi Indonesia pada 1996-1998

No	Indikator	1996	1997	1998
1	PDB	413.769,0	415.837,8	353.461,1
2	Pertumbuhan Ekonomi	8,09%	4,7%	-15,0%
3	Tingkat Pengangguran	2,6%	2,7%	8,5%
4	Tingkat Inflansi	6,5%	11,6%	75%

Sumber: Sadli dalam Ardent (1999) dan Warta Ekonomi (1998)

Berangkat dari kesadaran tersebut, nampaknya telah mampu menghasilkan perubahan yang sangat radikal dan mendasar dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara kita. Adanya krisis dan tekanan perubahan dari masyarakat telah mampu mendorong terjadinya proses pergantian kepemimpinan nasional, sekaligus menjadi tonggak kelahiran orde reformasi yang memiliki agenda untuk meluruskan kembali semua penyimpangan dalam pembangunan orde sebelumnya.

Adanya berbagai perubahan tersebut, secara langsung ataupun tidak, telah melahirkan pula sejumlah ‘kontrak sosial’ baru antara pemerintah dan masyarakat. Adanya Tap MPR RI hasil Sidang Istimewa tahun 1999 dan diikuti adanya UU Nomor 22 Tahun 1999, beserta UU Nomor 25 tahun 1999, merupakan produk hukum semasa orde reformasi telah menjadi bukti sekaligus dasar bagi proses

perubahan tersebut di masa mendatang dalam sistem pemerintahan kita.

Berbicara perubahan dalam sistem pemerintahan kita, khususnya kehadiran UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut di atas, nampaknya telah terjadi satu pergeseran paradigma pembangunan yang cukup radikal dalam pola hubungan pemerintah pusat – daerah, yang tadinya masih tersentralistik dengan dominasi kepentingan pemerintah pusat, menjadi lebih mengarah ke desentralisasi dan pemberian otonomi yang lebih utuh ke pemerintah daerah. Secara substansial UU Nomor 22 Tahun 1999, telah memberi pijakan bagi harapan tumbuh dan berkembangnya potensi daerah sebagai pusat-pusat pembangunan (*development centre*) dengan tidak menghilangkan kepentingan kesatuan dan persatuan dalam NKRI.

Sebenarnya semangat desentralisasi, yang di tuangkan dalam konsep “otonomi daerah” telah pula dikembangkan oleh pemerintahan orde baru, dimana dalam menyikapi UU No. 5 tahun 1974, yang saat ini sudah tidak berlaku,

karena sudah diganti oleh UU Nomor 22 Tahun 1999, telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1992 tentang peletakan titik berat otonomi di Daerah Tingkat II, beserta Keputusan Mendagri No. 105 Tahun 1994 tentang penetapan 26 Daerah Tingkat II di seluruh Indonesia sebagai lokasi proyek percontohan (*pilot project*) pelaksanaan Otonomi Daerah.

Maka dalam kepentingan tulisan ini, karena studi tentang otonomi daerah yang merujuk pada pelaksanaan. UU Nomor 22 Tahun 1999 belum ada, akan mencoba menguraikan secara konsepsi berbagai kerangka pemikiran yang cukup mendasar dalam UU tersebut yang jika diimplementasikan akan membawa banyak perubahan dalam sistem pemerintahan di negara kita, baik itu di daerah kabupaten/kota, daerah propinsi maupun pemerintah pusat.

Namun sebagai satu studi banding dengan pelaksanaan otonomi daerah yang telah dilaksanakan sesuai dengan Kepmendagri No. 105 tahun 1994 yang lalu, maka penulis mencoba mengambil kondisi tentang pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Bandung – Jawa Barat dan Kabupaten Sidoarjo - Jawa Timur. Yang mana dari kedua kondisi tersebut bisa dilihat bagaimana pelaksanaan otonomi daerah yang selama ini sudah berjalan.

Konsep Otonomi Daerah

Weber (dalam Fifner, 1968) mengingatkan bahwa negara adalah suatu organisasi raksasa, yang berarti juga harus tunduk kepada falsafah dan mekanisme organisasi. Dan sebagai konsekuensinya, maka dalam penataan (*manajemen*) organisasinya akan dibagi ke

dalam tingkatan-tingkatan sesuai dengan besar kecilnya cakupan dan rentang kendali (*span of control*) organisasi tersebut. Apalagi Indonesia sebagai negara besar, baik dilihat dari luas wilayahnya maupun jumlah penduduk, maka wajar ditinjau dari kerumitan organisasinya mengenal pembagian dan pendelegasian kekuasaan dan kewenangan.

Dalam Pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa untuk mencapai hasil maksimal dalam pengelolaan negara, maka daerah Negara Indonesia dibagi ke dalam Daerah Besar dan Kecil. Kemudian diperjelas dan dipertegas lagi dalam Penjelasan UUD 1945 sebagai berikut:

Oleh karena Negara Indonesia itu suatu “*eenheistaat*”, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat “*staat*” juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah yang bersifat *autonom* (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan UU.

Kalau UUD 1945 dan penjelasannya ditelusuri secara mendalam, digariskan dengan tegas bagaimana pengaturan satu pemerintahan daerah, saling hubungan, serta posisi hubungan dalam sistem negara Republik Indonesia.

Secara tidak langsung telah digambarkan struktur dan pola organisasi pemerintahan daerah yang dalam banyak hal merupakan penjabaran dari struktur organisasi serta mekanisme organisasi negara RI. Berdasarkan hal tersebut dapat dinyatakan beberapa hal : 1) Pemerintah Daerah adalah satu keharusan dalam struktur negara Republik Indonesia ; 2)

Pemerintah Daerah mempunyai Kepala Daerah ; 3) Pemerintah di Daerah dijalankan secara demokratis dengan bersendi “atas dasar permusyawaratan” ; 4) Daerah diberi otonomi ; 5) Pembentukan daerah dilakukan dengan UU ; 6) Pemberian otonomi disesuaikan dengan situasi dan kondisi daerah yang bersangkutan.

Dalam arti luas, otonomi tidak hanya berkonotasi otonomi daerah dan daerah otonom. Otonomi adalah kekuatan untuk

menemukan atau memenuhi sendiri kebutuhan (Dunn, 1981) yang bukan saja perlu tapi juga mencukupi keberdayaannya. Dalam konteks otonomi daerah, operasionalisasi konsep otonomi menjadi lain, terutama jika dikaitkan dengan UU No. 5 Tahun 1974 yang sekarang telah diganti dengan UU Nomor 22 Tahun 1999. Menurut kedua UU tersebut pengertian (konsepsi) otonomi daerah dan daerah otonom adalah dibawah ini:

Perbandingan Otonomi Daerah Menurut UU Nomor 5/74 dan UU 22/99

UU No. 5 Tahun 1974	UU No. 22 Tahun 1999
Otonomi Daerah adalah <u>hak</u> , <u>wewenang</u> dan <u>kewajiban</u> Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 c).	Otonomi Daerah adalah <u>kewenangan</u> daerah untuk mengatur, mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan UU (pasal 1 h)
Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 e).	Daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 i)

Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan wujud penerapan asas desentralisasi bagi berfungsinya suatu sistem pemerintahan yang modern. Asas ini telah berlaku dan dilaksanakan sepanjang sejarah sistem pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk konteks ini maka lahirnya UU No. 22/1948 yang merupakan dasar pembentukan Daerah otonom Propinsi, Kabupaten, Kota Besar, Kota Kecil serta Daerah Istimewa bisa diartikan sebagai langkah awal dalam merealisasikan amanat

Pasal 18 UUD 1945. Dan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1948 tersebut, berikutnya ditetapkan pula secara berurutan : UU No. 2/1950 (Propinsi Jawa Timur), UU No. 3/1950 (DIY), UU No. 10/1950 (Propinsi Jawa Tengah), UU No. 11/1950 (Propinsi Jawa Barat), UU No. 12/1950 (Kabupaten Otonom di Jawa Timur), UU No. 13/1950 (Kabupaten Otonom di Jawa Tengah), UU No. 14/1950 (Kabupaten Otonom di Jawa Barat), UU No. 15/1950 (Kabupaten Otonom di Yogyakarta), UU No. 16/1950 (Kota Besar di 4 Propinsi

itu), serta UU No. 17/1950 (Kota Kecil di Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur).

Karena pada tahun 1949 RI berubah menjadi RIS, maka praktis hingga lahirnya UU No. 1 Tahun 1957 tidak ada lagi UU yang lahir untuk membentuk Propinsi, kabupaten, kota besar dan kota kecil bagi wilayah lainnya kecuali UU No. 44/1950 tentang Pemerintah Daerah bagi ex-Negara Indonesia Timur. Setelah UU No. 1 Tahun 1957, baru 17 tahun kemudian keluar UU pemerintahan yang baru yaitu No. 5 tahun 1974, yang pelaksanaannya berlaku sampai dengan lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 pada bulan Maret 1999 yang lalu.

Konsepsi Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas **desentralisasi** pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini, prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun yang menyangkut pembiayaan, semuanya diserahkan kepada daerah yang dilaksanakan oleh perangkat-perangkat daerah yaitu dinas-dinas daerah.

Oleh karena tidak semua urusan pemerintah dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh perangkat pemerintah di daerah berdasarkan asas **dekonsentrasi**. Urusan yang diserahkan oleh pemerintah kepada pejabatnya

di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya. Unsur pelaksanaannya adalah instansi vertikal, yang dikoordinasikan oleh Kepala Daerah dalam kedudukan sebagai perangkat pemerintah pusat, dengan tetap kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat.

Tidak semua urusan pemerintah diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Akan tetapi adalah berat sekali bagi pemerintah pusat untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu melalui asas dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah pusat di daerah. Dan ditinjau dari segi dayaguna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan pemerintah pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di daerah. Lagi pula menurut sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dilaksanakan dengan baik, tanpa ikut sertanya pemerintah daerah yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan tersebut, memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut asas tugas pembantuan.

Dari perspektif organisasi, sentralisasi dan desentralisasi adalah konsep yang bersifat kontinum (Robbins, 1985). Artinya, setiap organisasi cenderung untuk sentralistis dalam penetapan keputusan yang bersifat mendasar, dan itulah "*perfect bureaucracy*". Tetapi semakin membesar organisasi itu, akan semakin tidak efisien lagi untuk menyerahkan pengambilan keputusan kepada pimpinan level atas (*top managers*), dan mulai mendesak

perlunya "*delegation of authority*". Dengan terlaksananya proses pendelegasian wewenang, maka timbul masalah koordinasi atas sejumlah satuan yang menerima pendelegasian wewenang itu, dan di sini terlihat perlunya "*direct supervision*". Sangat boleh jadi, dalam konteks itulah implementasi ketiga asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah tersebut muncul dalam sistem pemerintahan kita.

Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan Pemerintah Pusat dilimpahkan kepada Daerah. Pelimpahan kewenangan dari Pusat kepada Daerah itu dapat dilakukan dalam beberapa bentuk yaitu: Desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi administratif atau yang lazim dikenal dengan dekonsentrasi.

Gambaran Umum Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kab. Bandung dan Sidoarjo

Berdasarkan pada dua kondisi yang ada, pertama laporan Pelaksanaan Otonomi daerah dari Pemerintah Kabupaten Bandung dan yang

kedua hasil penelitian oleh Ahkmad Budiono dkk, dari IKIP Malang, secara umum dapat dikatakan bahwa adanya Peraturan Pemerintah No. 45 tahun 1992 membawa perubahan yang cukup mendasar pada kedua Kabupaten Daerah Tingkat II tersebut, baik pada aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, kepegawaian dan sumber daya manusia, maupun pembiayaan dan perlengkapan dan saran dan prasarannya.

Dalam Aspek kelembagaan, akibat adanya penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat dan pemerintah propinsi, khususnya PP No. 18 tahun 1995, daerah kabupaten menerima penyerahan 16 urusan dari pemerintah pusat masing-masing Pertanian, Kehewanan (Pernakan), Perikanan, Perkebunan, Transmigrasi dan PPH, Pemeritahan Umum, Sosial, Koperasi dan PPK, Kehutana, Pariwisata, Pertambangan, Perdagangan, Kesehatan, Perburuhan, Perindustrian, serta Pendidikan dan Kebudayaan. Secara lengkap bagaimana perubahan kelembagaan akibat adanya penyerahan kewenangan ini dapat dilihat pada tabel berikut ini

Tabel Penyerahan Urusan Pemerintah Pusat ke Daerah Tingkat II

No	Bidang Urusan	Unit Pelaksana (Kab. Bandung)	Unit Pelaksana (Kab. Sidoarjo)
1.	Pertanian	Dinas Pertanian Tanaman Pangan Dinas Peternakan	(belum lembaga otonom)
2.	Kehewan (peternakan)	Dinas Perikanan	Dinas Peternakan
3.	Perikanan	Dinas Perkebunan	Dinas Perikanan
4.	Perkebunan	(belum lembaga otonom)	Dinas Perkebunan
5.	Transmigrasi dan PPH		(belum lembaga otonom)
6.	Pemerintahan Umum	Dinas Pembangunan	
a.	Pemb. Masy. Desa	Din. Kepend & Cat. Sipil	Dinas Pembangunan
b.	Kependudukan	Din. Kepend & Cat. Sipil	Din. Kepend & Cat. Sipil
c.	Catatan Sipil	Dinas Sosial	Din. Kepend & Cat. Sipil
7.	Sosial	Dinas Koperasi	Dinas Sosial
8.	Koperasi dan PPK	Dinas Kehutanan	Dinas Koperasi
9.	Kehutanan	Dinas Pariwisata	Dinas Perkebunan
10.	Pariwisata	Dinas Pertambangan	Dinas Pariwisata
11.	Pertambangan	Dinas Perdagangan	Dinas Pertambangan
12.	Perdagangan	Dinas Kesehatan	Dinas Perdagangan
13.	Kesehatan	Dinas Tenaga Kerja	Dinas Kesehatan
14.	Perburuhan	Dinas Perindustrian Kantor Ktr	Dinas Tenaga Kerja
15.	Perindustrian	Inspeksi Pendidikan &	Dinas Perindustrian
16.	Pendidikan dan kebudayaan	Kebudayaan	Dinas Pendidikan & Kebudayaan

Sumber : Pemerintah Kab. Bandung dan Hasil Achmad Budiono, Diolah kembali

Dari tabel tersebut dapat dilihat adanya perbedaan dalam penanganan penyerahan urusan tersebut, misalnya untuk bidang urusan pertanian di Bandung sudah ada lembaga otonom, yaitu Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan, sedangkan di Sidoarjo, kewenangan itu sudah diterima, namun masih belum berbentuk lembaga otonom, yaitu masih di bawah bidang tanaman pangan daerah. Begitu juga dengan kasus penyerahan urusan kehutanan, di Bandung langsung ditangani lembaga otonom berbentuk Dinas Kehutanan, sedangkan di Sidoarjo, menggabungkannya dengan Dinas Perkebunan, yang sekaligus menangani bidang urusan perkebunan. Begitu juga dengan bidang urusan pendidikan dan kebudayaan, walaupun sama-sama sudah ditangani oleh lembaga otonom, namun nama

dan status lembaganya berbeda, di Bandung cukup ditangani oleh Kantor Inspeksi, yang merupakan gabungan dari Kantor Dinas dan Kantor Depdikbud, sedangkan di Sidoarjo ditangani langsung oleh Kantor Dinas, yang berarti Kantor Departemennya dilikuidasi.

Selain itu, daerah juga menerima penyerahan urusan dari daerah Propinsi nya masing-masing. Bandung berdasarkan Peraturan Daerah Jawa Barat No. 13 Tahun 1995, mendapat penyerahan 7 urusan dari Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Barat. Begitu juga dengan Sidoarjo melalui Perda Jawa Timur No. 1 Tahun 1995, menerima 7 bidang urusan yang diserahkan dari Pemerintah Daerah Jawa Timur. Selengkapnya bisa dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel Penyerahan Urusan untuk Kabupaten Bandung berdasarkan Perda Jawa Barat No. 13 Tahun 1995

No.	Bidang Urusan	Unit Pelaksana
1.	LLAJ	Dinas LLAJ
2.	PU Pengairan	Dinas PU Pengairan
3.	PU Bina Marga	Dinas PU Bina Marga
4.	PU Cipta Karya	Dinas PU Cipta Karya
5.	Pariwisata	Dinas Pariwisata
6.	Pertambangan Daerah	Dinas Pertambangan
7.	Tenaga Kerja Daerah	Dinas Tenaga Kerja

Sumber : Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung, 1988

Tabel Penyerahan Urusan untuk Kabupaten Siardjo berdasarkan Perda Jawa Timur No. 1 Tahun 1995

No.	Bidang Urusan	Unit Pelaksana
1.	LLAJ	Dinas LLAJ
2.	PU Pengairan	Dinas PU Pengairan
3.	PU Bina Marga	Dinas PU Bina Marga
4.	PU Cipta Karya	Dinas PU Cipta Karya
5.	Pariwisata	Dinas Pariwisata
6.	Pertambangan Daerah	Dinas Pertambangan
7.	Tenaga Kerja Daerah	Dinas Tenaga Kerja

Sumber : Achmad Budiono, dkk., 1989

Secara kelembagaan adanya penyerahan urusan baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah propinsi telah menimbulkan konsekuensi berupa perubahan dan penyesuaian kelembagaan di daerah. Strategi penyesuaian itu bisa berupa:

- 1) penggabungan dan atau pengintegrasian beberapa lembaga menjadi lembaga baru ; terutama terjadi bagi bidang urusan yang memiliki lembaga berupa kantor departemen atau cabang dinas di daerah. Misalnya penggabungan antara Kantor Departemen Tenaga Kerja dengan Cabang Dinas Tenaga Kerja menjadi Dinas Tenaga Kerja; Kantor Departemen

Pendidikan dengan Dinas pendidikan menjadi Kantor Inspeksi Pendidikan; Kantor Departemen Kesehatan berintegrasi dengan Dinas Kesehatan.

- 2) Pembubaran lembaga yang lama dan pembentukan dinas baru. Misalnya pembubaran terhadap Dinas Pekerjaan Umum dan dibentuknya Dinas PU Cipta Karya, Dinas PU Bina Marga, Dinas PU Pengairan.
- 3) Pembentukan sama sekali Dinas Baru, seperti Dinas Koperasi / PPK.

Akibat dari itu penyerahan urusan tersebut, maka dalam aspek kelembagaan di Bandung,

telah menyebabkan adanya perubahan, menjadi :

1. Kandep/Kanin, berjumlah 3 buah, yaitu : Kandep Agama, Kandep Penerangan dan Kanin Dikbud.
2. Perwakilan LPND, berjumlah 3 buah, yaitu BKKBN, Kantor Pertanahan, Kantor Statistik.
3. Dinas Tingkat II, berjumlah 21 buah yang diklasifikasi sebagai berikut:
 - a. Dinas yang disempurnakan, meliputi Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Perkebunan, Perikanan, Kesehatan, Pendidikan dan Kebudayaan, Pariwisata, Perhutanan dan Konservasi Tanah, serta LLAJ.
 - b. Dinas yang baru dibentuk, meliputi : Dinas Perindustrian, Tenaga Kerja, Kependudukan dan Catatan Sipil, Pembangunan Masyarakat Desa, Perdagangan, Pertambangan, Sosial, PU Cipta Karya, PU Bina Marga, PU Pengairan, Koperasi dan PPK.

c. Dinas Yang dibentuk berdasarkan kebutuhan dan tidak mengalami perubahan, meliputi, Dinas Pendapatan daerah, Pengelolaan Pasar, serta Kebersihan dan Pertamanan.

4. PDAM dan BKPD tetap ada, tetapi sebagai antisipasi akan pendapatan daerah telah dibentuk pula empat perusahaan daerah, yaitu : PD Cipta Sarana Marga, PD Wisata Alam Endah, PD Bandung Berseka dan PD Bina Mulya Satwa.

Sementara itu dalam aspek pembiayaan, adanya percontohan otonomi daerah justru berakibat berbeda bagi kedua daerah tersebut. Bagi Kabupaten Bandung, grafik penerima Pendapatan Asli Daerahnya (PAD) justru semakin berkurang sedangkan untuk Kabupaten Sidoarjo justru mengalami peningkatan. Secara lengkap rasio PAD terhadap APBD-nya dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel Rasio PAD terhadap APBD selama 1992/1993 – 1996/1997
Untuk Kabupaten Bandung dan Kabupaten Sidoarjo.**

No	Tahun Anggaran	Rasio PAD/Non PAD		Keterangan
		Kab. Bandung	Kab. Sidoarjo	
1.	1992/1993	tidak ada data	30,89 : 69,70	belum otonomi
2.	1993/1994	tidak ada data	29,55 : 70,45	belum otonomi
3.	1994/1995	23,00 : 77,00	34,76 : 65,34	belum otonomi
4.	1995/1996	16,25 : 83,75	38,04 : 61,96	Sudah otonomi
5.	1996/1997	15,79 : 84,21	47,28 : 52,72	Sudah otonomi

Sumber : Pemerintah Kabupaten Bandung dan Achmad Budiono, dkk. Diolah kembali.

Bagi Kabupaten Bandung, pelaksanaan uji coba otonomi daerah justru menurunkan kontribusi PAD yang pada tahun anggaran 1995/1996 atau sebelum pelaksanaan uji coba memiliki tingkat PAD sebesar 23%

justru pada tahun berikutnya menurun menjadi 16,25 dan pada tahun 1996/1997 justru semakin turun menjadi 15,79%. Tetapi bagi Kabupaten Sidoarjo yang memiliki potensi daerah dengan PAD yang cukup tinggi jika

dibandingkan dengan daerah lainnya di Propinsi Jawa Timur, justru adanya uji coba percontohan otonomi daerah semakin mendorong kenaikan PAD daerah tersebut dari sekitar 29%-nya menjadi hampir mencapai angka setengah (50%) APBD daerah tersebut pada tahun 1996/1997.

Dalam penelitian yang dipublikasikannya, Budiono, dkk., menjelaskan bahwa pada tahun anggaran 1996/1997 tersebut ada delapan dinas yang sudah memberikan kontribusi yang nyata bagi sumbangan PAD, sementara yang lainnya masih belum memberikan kontribusi. Walaupun diakui juga oleh peneliti ada beberapa bidang urusan yang diserahkan ke daerah nampaknya kurang memberikan sumbangan terhadap PAD seperti Bidang Pendidikan dan Kebudayaan dan Transmigrasi.

Secara lebih lengkap bagaimana rincian masing-masing bidang urusan memberikan kontribusi terhadap APBD Sidoarjo dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Aspek lain yang teridentifikasi oleh kedua penelitian tersebut, akibat dari adanya uji coba pelaksanaan otonomi daerah tersebut diantaranya adalah pada aspek SDM dan Kualitas Pelayanan.

Pada aspek personalia, ternyata seiring dengan penambahan dinas-dinas baru telah mendorong terjadinya penambahan personil. Ditunjukan dari data yang terungkap di Kabupaten Bandung yang mengalami penambahan personil yang mencapai 1.020 orang (dari sebelumnya 27.572 menjadi 28.492). Walaupun data dari Sidoarjo tidak terungkap namun bisa dikatakan bahwa adanya otonomi daerah telah menyebabkan adanya penambahan personil. Walaupun untuk meneliti lebih jauh sampai sejauh mana kualitas penambahan personil itu sendiri nampaknya perlu ada sebuah kajian tersendiri.

Tabel Data Perkembangan PAD Sidoarjo Untuk Masing-masing Bidang pada Tahun Anggaran 1995/1996 dan 1996/1997

No.	Bidang	1995/1996 (Rp)	1996/1997 (Rp.)
1.	Kantor Badan Pertanahan	340.520.639,10	508.135.920,00
2.	Kesehatan	328.538.540,00	343.441.925,00
3.	D. Perkebunan	----	36.441.925,00
4.	D. Perikanan	----	6.243.000,00
5.	D. LLAJD	----	623.498.500,00
6.	D. Peternakan	----	21.392.000,00
7.	D. Pengairan	----	13.941.376,00
8.	Kependudukan dan Catatan Sipil	----	256.181.439,00

Sumber : Achmad Budiono, dkk., 1989

Selain itu pada aspek kualitas pelayanan yang diberikan, walaupun hanya berdasarkan hasil penelitian di Kabupaten Sidoarjo saja,

nampaknya otonomi daerah, yang pada hakekatnya sebagai proses penyederhanaan dan upaya peningkatan pelayanan

kepada masyarakat (Fernanda, 1999), nampaknya telah mampu terbukti. Hal ini sejalan pula dengan pendapat Mc. Gregor (dalam Pamudji, 1996), yang menyatakan bahwa proses pengambilan keputusan organisasi yang lebih ke tingkat yang lebih rendah maka akan cenderung memberikan hasil yang lebih maksimal, baik dari segi kualitas keputusannya maupun dari kualitas hasil keputusan tersebut. Jadi dengan demikian pemberian otonomi bisa dikatakan sejalan dengan peningkatan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Artinya otonomi daerah secara keseluruhan telah mampu mendorong upaya peningkatan kinerja lembaga pemerintah. Hal ini nampak dari 24 jenis layanan yang diteliti, menunjukkan bahwa mampu terpenuhi sesuai dengan standar waktu dan pelayanan yang telah ditetapkan (Budiono, dkk, 1989)

Walupun begitu, berdasarkan hasil penelitian tersebut, diakui masih belum semua bidang dan lembaga mampu memberikan kualitas pelayanan secara signifikan sejalan dengan proses otonomi. Apalagi jika ukuran kualitas pelayanan diukur juga melalui pendekatan teori benefit cost analysis dari Guritno (dalam Achmad Budiono, dkk., 1998) dan prinsip pembiayaan lembaga publik yang harus lebih berorientasi pada bagaimana mencari sumber keuangan dari pada bagaimana membelanjakan uang (Osborne and Gaebler, 1995), nampaknya masih banyak lembaga/dinas yang belum secara optimal menjalankannya.

Catatan Akhir

Kehadiran UU Nomor 22 Tahun 1999 ini merupakan upaya maksimal semua pihak untuk menghasilkan satu rumusan yang terbaik tentang pemerintahan yang sesuai dengan

harapan kita semua, namun tentu saja dalam implementasinya banyak faktor yang ikut menentukannya. Dan untuk mendapat hasil yang optimal masih membutuhkan perjuangan. Namun kita mesti optimis bahwa paling tidak proses perubahan sudah dimulai.

Belajar dari pengalaman yang telah dilaksanakan di dua daerah yaitu Kabupaten Bandung dan Sidoarjo, nampaknya walaupun tidak secara sempurna secara keseluruhan pelaksanaan otonomi telah mampu meningkatkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh birokrasi.

Melihat keberhasilan ini, nampaknya kita bisa optimis bahwa pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan utuh, sesuai dengan nilai yang tersurat dalam UU yang baru, akan mampu mendorong transformasi demokratisasi sesuai dengan cita-cita dan harapan kita semua. Apalagi dengan adanya kekuatan legislasi di daerah yang tidak lagi terkooptasi oleh kekuatan eksekutif. Diharapkan akan berperan sebagai lembaga kontrol yang kuat dalam menjalankan fungsinya, dan secara bersama-sama membangun sistem pemerintahan yang lebih demokratis, memenuhi kriteria transparansi dan akuntabilitas.

Namun pada akhirnya penulis mesti menyetujui pendapat dari aliran behavioristik, yang menyatakan bahwa sesungguhnya kunci keberhasilan akhir sebuah pengelolaan (manajemen) adalah terletak pada kekuatan sumber daya manusianya. Artinya sebagai apapun sistem yang dirancang, justru untuk mendapatkan hasil yang maksimal akan ditentukan oleh kualitas SDM-nya. Berarti hasil akhir dari implementasi UU yang baru tersebut juga akan kembali kepada sejauh mana kualitas SDM yang dimiliki Bangsa

Indonesia. Dan dengan struktur SDM pegawai di Daerah Tingkat II yang sangat minim, nampaknya optimisme di atas, perlu dipertimbangkan kembali.

Terlepas dari rasa optimisme dan pesimisme yang ada, dengan memakai pendekatan *perubahan sosial*, (Haferkamp, 1992) adanya UU Nomor 22 Tahun 1999 bisa menjadi determinan faktor bagi perubahan yang akan terjadi dalam sistem pemerintahan kita di masa yang akan datang. ***

Daftar Pustaka

Acmad Budiono, M. Irfan Islamy, Yuli Andi Ghani, 1998, *Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Daerah (Studi Kasus di Pemerintahan Daerah Tingkat II Kabupaten Sidoarjo)*, Wacana Volume I No. 2/1989.

Arndt, H.W., and Hal Hill, ed., (1999), *Southeast Asia's Economic Crisis : Origins, Lessons, and the Way Forward*, Singapore : Institute of Southeast Asian Studies.

Charmeida, Tjokrosuwarno, 1999, *Strategi Pemulihan Ekonomi Indonesia, Pasca Pemilu, Indef - Jakarta*

David Osborne and Peter Plastrik, 1995, *"Banishing Bureaucracy : the five strategies for reinventing government"*, Addison -Wesley Publishing Co. Inc. Massachusetta, USA.

David Osborne and Ted Gabler, 1992, *"Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector"*, Addison -Wesley Publishing Co. Inc. Massachusetta, USA.

Dunn, William, 1981, *Public Policy Analysis; An Introdoction*, Princete Hall, Inc. New Jersey.

Fernanda, Desi, 1999, *Reformasi Administrasi Dalam Rangka Optimasi Kinerja Kebijakan Publik Untuk Menciptakan Masyarakat Madani*, makalah tidak diterbitkan, Bandung.

Fifner, John, F. 1968, *Public Administration*.

Forrester, Geoff, ed., (1999), *Post - Soeharto Indonesia : Renewal or Chaos ?*, Singapore : Institute of Southeast Asian Studies.

Haferkamp, Hans, and Neil J. Smelse, 1992, *Social Change and Modernity*, University of California Press, LA USA.

Islamy, Irfan, 1988, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta : Bina Aksara

Pemerintah Daerah Kabupaten Bandung, 1989, *Laporan Pelaksanaan Uji Coba Otonomi Daerah di Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung*.

Pamudji, S., 1986, *Pelaksanaan atas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di dalam Sistem Administrasi NKRI*. Jakarta, Gramedia.

Pemerintah Daerah Propinsi Tingkat I Jawa Barat, *Bahan Lokakarya Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Bandung, 30 Juni -1 Juli 1998.

Soejito, Irawan, 1984, *Hubungan Pusat dan Daerah*, Jakarta : Bina Akasara