

# SEJARAH PERKEMBANGAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

**Sani Safitri**  
*Universitas Sriwijaya*

**Abstrak:** Dengan diberlakukannya undang-undang otonomi tersebut memberikan kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab. Adanya perimbangan tugas fungsi dan peran antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut menyebabkan masing-masing daerah harus memiliki penghasilan yang cukup, daerah harus memiliki sumber pembiayaan yang memadai untuk memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintah daerah. Otonomi daerah memberi kebebasan dalam menyusun program dan mengajukannya kepada pemerintahan pusat. Hal ini sangat akan berdampak positif dan bisa memajukan daerah tersebut apabila Orang/badan yang menyusun memiliki kemampuan yang baik dalam merencanakan suatu program serta memiliki analisis mengenai hal-hal apa saja yang akan terjadi dikemudian hari.

## PENDAHULUAN

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus ekonomi rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan nomor 22 tahun 1999. Dari pengertian tersebut tampak bahwa daerah di beri hak otonom oleh pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri. Dalam hal ini hak dan wewenang yang diberikan terutama mengelola kekayaan alam dan ekonomi rumah tangganya sendiri.

Implementasi otonomi daerah telah memasuki era baru setelah pemerintah dan DPR sepakat untuk mengesahkan UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan UU nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Sejalan dengan di berlakukannya undang-undang otonomi tersebut memberikan kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab. Adanya perimbangan tugas fungsi dan peran antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut menyebabkan masing-masing daerah harus memiliki penghasilan yang cukup, daerah harus memiliki sumber pembiayaan yang memadai untuk memikul

tanggung jawab penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan demikian di harapkan masing-masing daerah akan dapat lebih maju, mandiri, sejahtera dan kompetitif di dalam pelaksanaan pemerintahan maupun pembangunan daerahnya masing-masing.

Memang harapan dan kenyataan tidak akan selalu sejalan. Tujuan atau harapan tentu akan berakhir baik bila pelaksanaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan juga berjalan baik. Namun tidak tercapai harapan itu tampaknya mulai terlihat dalam otonomi daerah yang ada di Indonesia. Masih banyak permasalahan yang mengiringi berjalannya otonomi daerah di Indonesia.

## KONSEP OTONOMI DAERAH

Otonomi Daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Menurut kamus besar Bahasa Indonesia Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam UU No. 32 tahun 2004 pasal 1 ayat 5, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri

urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selain itu, menurut Suparmoko (2002:61) mengartikan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Sesuai dengan penjelasan UU No. 32 tahun 2004, bahwa pemberian kewenangan otonomi daerah dan kabupaten/kota didasarkan kepada desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

### **SEJARAH OTONOMI DAERAH**

Peraturan perundang-undangan pertama kali yang mengatur tentang pemerintahan daerah pasca proklamasi kemerdekaan adalah UU Nomor 1 tahun 1945. Ditetapkannya undang-undang ini merupakan hasil (*resultante*) dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa pemerintahan kolonialisme. Undang-undang ini menekankan pada aspek cita-cita kedaulatan rakyat melalui pengaturan pembentukan badan perwakilan tiap daerah. Dalam undang-undang ini ditetapkan tiga jenis daerah otonom, yaitu karesidenan, kabupaten, dan kota. Periode berlakunya undang-undang ini sangat terbatas. Sehingga dalam kurun waktu tiga tahun belum ada peraturan pemerintahan yang mengatur mengenai penyerahan urusan (desentralisasi) kepada daerah. Undang-undang ini berumur lebih kurang tiga tahun karena diganti dengan Undang-undang Nomor 22 tahun 1948. (Muhammad.Arthut 2012 :10)

Undang-undang Nomor 22 tahun 1948 berfokus pada pengaturan tentang susunan pemerintahan daerah yang demokratis. Di dalam undang-undang ini ditetapkan dua jenis daerah otonom, yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom istimewa, serta tiga tingkatan daerah yaitu provinsi, kabupaten/kota besar dan desa/kota kecil. Mengacu pada ketentuan Undang-undang

Nomor 22 tahun 1948, penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah telah mendapat perhatian pemerintah. Pemberian otonomi kepada daerah berdasarkan Undang-undang tentang pembentukan, telah dirinci lebih lanjut pengaturannya melalui peraturan pemerintahan tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan tertentu kepada daerah.

Perjalanan sejarah otonomi daerah di Indonesia selalu ditandai dengan lahirnya suatu produk perundang-undangan yang menggantikan produk sebelumnya. Perubahan tersebut pada suatu sisi menandai dinamika orientasi pembangunan daerah di Indonesia dari masa kemasa. Tapi disisi lain hal ini dapat pula dipahami sebagai bagian dari “eksperimen politik” penguasa dalam menjalankan kekuasaannya. Periode otonomi daerah di Indonesia pasca UU Nomor 22 tahun 1948 diisi dengan munculnya beberapa UU tentang pemerintahan daerah yaitu UU Nomor 1 tahun 1957 (sebagai pengaturan tunggal pertama yang berlaku seragam untuk seluruh Indonesia), UU Nomor 18 tahun 1965 ( yang menganut sistem otonomi yang seluas-luasnya) dan UU Nomor 5 tahun 1974.

UU yang disebut terakhir mengatur pokok-pokok penyelenggara pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah. Prinsip yang dipakai dalam pemberian otonomi kepada daerah bukan lagi “otonomi yang riil dan luas-luasnya” tetapi “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Alasannya, pandangan otonomi daerah yang seluas-luasnya dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan dalam GBHN yang berorientasi pada pembangunan dalam arti luas. Undang-undang ini berumur paling panjang yaitu 25 tahun, dan baru diganti dengan Undang-undang nomor 22 tahun 1999

dan Undang-undang nomor 25 tahun 1999 setelah tuntutan reformasi dikomandangkan.

Kehadiran Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tidak terlepas dari perkembangan situasi yang terjadi pada masa itu, dimana rezim otoriter orde baru lengser dan semua pihak berkehendak untuk melakukan reformasi disemua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan kehendak reformasi itu, sidang Istimewa MPR tahun 1998 yang lalu menetapkan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Satu hal yang paling menonjol dari pergantian Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 dengan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 adalah adanya perubahan mendasar pada format otonomi daerah dan substansi desentralisasi. Perubahan tersebut dapat diamati dari kandungan materi yang tertuang dalam rumusan pasal demi pasal pada undang-undang tersebut. Beberapa butir yang terkandung di dalam kedua undang-undang tersebut (UU No. 22 tahun 1999 dan No. 25 tahun 1999) secara teoritis akan menghasilkan suatu kesimpulan bahwa desentralisasi dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 lebih cenderung pada corak dekonsentrasi. Sedangkan desentralisasi dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 lebih cenderung pada corak devolusi. Hal ini akan lebih nyata jika dikaitkan dengan kedudukan kepala daerah. Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1974, kepala daerah adalah sekaligus kepala wilayah yang merupakan kepangjangan tangan dari pemerintah. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah, kenyataan menunjukkan peran sebagai kepala wilayah yang melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi lebih dominan dibanding sebagai kepala daerah. Hal ini dimungkinkan karena kepala daerah bertanggung jawab

kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri, dan bukan kepada DPRD sebagai representasi dari rakyat di daerah yang memilihnya.

Dengan demikian yang melatarbelakangi dilaksanakannya otonomi daerah secara nyata di Indonesia adalah ketidakpuasan masyarakat yang berada di daerah yang kaya sumber daya alam namun kehidupan masyarakatnya tetap berada dibawah garis kemiskinan. Walaupun secara Undang-Undang sudah sering diterbitkan namun dalam kenyataannya pengelolaan kekayaan alam dan sumber daya alam daerah masih diatur oleh pusat. Sehingga masyarakat daerah yang kaya sumber daya alamnya merasa sangat dirugikan. Akhirnya, pada masa reformasi mereka menuntut dilaksanakannya otonomi daerah. Sehingga lahirlah UU no 22 tahun 1999 dan pelaksanaan otonomi daerah mulai terealisasi sejak tahun 2000 secara bertahap.

Setelah dilaksanakannya otonomi daerah maka perimbangan keuangan sesuai UU no 25 tahun 1999 memberikan peluang kepada daerah untuk mendapatkan 70% dari hasil pengelolaan kekayaan alamnya sendiri untuk dimanfaatkan bagi kemajuan daerahnya sendiri.

Pelaksanaan otonomi daerah ini diperbarui menurut UU no.32 tahun 2004 dan perimbangan keuangan diperbarui juga menurut UU no.33 tahun 2004. Sehingga dengan adanya otonomi daerah ini, daerah yang memiliki potensi sumber daya alam mengalami kemajuan

Dalam pembangunan sedangkan daerah yang tidak memiliki kekayaan alam mengalami kesulitan untuk memajukan wilayahnya.

## **PERMASALAHAN**

Setelah pelaksanaan otonomi daerah berjalan di Indonesia maka muncul beberapa permasalahan. Adapun masalah-

masalah yang ditimbulkan dalam pelaksanaan otonomi daerah meliputi :

1. Ketimpangan kemajuan pembangunan antara daerah yang kaya sumber daya alam dengan daerah yang miskin sumber daya alam.
2. Semakin maraknya penyebaran korupsi diberbagai daerah, *money politics*, munculnya fenomena pragmatism politik di masyarakat daerah,
3. legitimasi politik dan stabilitas politik belum sepenuhnya tercapai,
4. adanya konflik horizontal dan konflik vertical, dan
5. kesejahteraan masyarakat ditingkat local belum sepenuhnya diwujudkan.

#### **Solusi untuk Mengatasi Kendala Penerapan Otonomi Daerah dan Peran Serta Masyarakat**

Pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang setengah hati dan berada dipersimpangan jalan tentu saja harus dikembalikan ke koridor yang sesungguhnya. Untuk inilah, peran lembaga mediasi seperti Partnership for Governance Reform (PGR) dibutuhkan untuk membangun kapasitas masyarakat agar dapat berpartisipasi dalam pembangunan. Selain itu, partnership juga dapat memberi tekanan agar agenda desentralisasi dan otonomi daerah tetap berjalan sesuai dengan yang diamanatkan. Intervensi yang bertujuan memperkuat masyarakat sipil dilakukan melalui program yang berkesinambungan dan terukur serta bukan berorientasi pada proyek yang bersifat jangka pendek (Kaho,2000:12).

Ada beberapa solusi yang bisa dilakukan untuk mengembalikan desentralisasi atau otonomi daerah agar sesuai dengan tujuan semula. Program tersebut antara lain:

1. Menata kembali peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah untuk memperbaiki

hubungan vertikal dalam pemerintahan.

2. Meningkatkan pelaksanaan kerjasama antar pemerintah daerah termasuk peningkatan peran pemerintah provinsi.
3. Menyusun kelembagaan pemerintah daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan potensi daerah yang perlu dikelola.
4. Memfasilitasi penyediaan, menyusun rencana pengelolaan serta meningkatkan kapasitas aparat pemerintah daerah dalam rangka peningkatan pelayanan masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan, serta penciptaan aparatur pemerintah daerah yang kompeten dan profesional.
5. Meningkatkan dan mengembangkan kapasitas keuangan pemerintah daerah dalam rangka peningkatan pelayanan masyarakat, penyelenggaraan otonomi daerah, dan penciptaan pemerintahan daerah yang baik.
6. Menata dan melaksanakan kebijakan pembentukan daerah otonom baru sehingga tidak memberikan beban bagi keuangan negara dalam kerangka upaya meningkatkan pelayanan masyarakat dan percepatan pembangunan wilayah.
7. Transparansi pengelolaan keuangan dan kesadaran bagi seluruh pejabat daerah serta masyarakat untuk mendukung penuh pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat.

Dengan demikian tujuan utama pembentukan daerah otonom ialah memberikan kemandirian kepada daerah untuk mengurus rumah tangga sendiri dan mampu membangun pertumbuhan ekonomi dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Proses pemekaran wilayah ternyata memunculkan kerajaan-kerajaan kecil yang

dikuasai sekumpulan elite di daerah. Mayoritas dana yang seharusnya dikelola daerah untuk kesejahteraan masyarakat habis untuk anggaran belanja rutin pegawai. Dengan pendekatan lintas sektor pemerintah dapat mengatur keuangan daerah yang harus digunakan secara efektif dan efisien, agar kehidupan masyarakat menjadi sejahtera.

## **KESIMPULAN**

Dengan adanya otonomi daerah, maka setiap daerah akan diberi kebebasan dalam menyusun program dan mengajukannya kepada pemerintahan pusat. Hal ini sangat akan berdampak positif dan bisa memajukan daerah tersebut apabila Orang/badan yang menyusun memiliki kemampuan yang baik dalam merencanakan suatu program serta memiliki analisis mengenai hal-hal apa saja yang akan terjadi dikemudian hari. Tetapi sebaliknya akan berdampak kurang baik apabila orang /badan yang menyusun program tersebut kurang memahami atau kurang mengetahui mengenai bagaimana cara menyusun perencanaan yang baik serta analisis dampak yang akan terjadi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Kaho, Josef Riwu. 2000. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Arthur, Muhammad. 2012. *Menggugat Peran Aktif Masyarakat dalam Otonomi Daerah*. Jakarta