

BAB II

TINJAUAN TEORI

A. Arti Penting Sumber Daya Manusia

Menurut Sadili Samsudin (2006:20) dikatakan bahwa kesadaran manusia akan pentingnya sumber daya manusia bukan hal yang baru. Dalam kehidupan, selalu memikirkan cara memperoleh bahan pangan sandang dan papan. Sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan dapat dikategorikan atas enam sumber daya (6M), yaitu: *Man* (Manusia), *Money* (Finansial), *Material* (Fisik), *Machine* (Teknologi), *Method* (Metode), *Market* (Pasar)

Aset paling penting yang dimiliki organisasi atau perusahaan dalam manajemen adalah tenaga kerja atau manusia (Sumber daya manusia). Terminologi sumber daya manusia (*Human Resources*) merujuk kepada orang yang bekerja di dalam organisasi. Sumber daya manusia yang dimaksud, baik manajer maupun tenaga kerja yang mendukungnya. Mereka inilah yang bekerja merumuskan tujuan, melakukan inovasi guna mencapai tujuan organisasi. Sumber daya manusia inilah yang membuat sumber daya lainnya dapat berjalan. Menurut Buchari (1989). Sumber daya manusia menempati kedudukan yang lebih tinggi dan merupakan faktor yang sangat menentukan untuk tingkat keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi. Karena itu manajemen sumber daya manusia merupakan sarana yang paling ampuh untuk meningkatkan mutu manusia yang pada akhirnya akan memperbaiki dan meningkatkan kinerja (*Performance*) dan daya hasil organisasi.

Di era otonomi daerah (OTDA), salah satu permasalahan yang dihadapi adalah kinerja Eksekutif dalam hal layanannya terhadap masyarakat sipil, dan kinerja sebagai pelaku ekonomi. Syeukani (Bupati Kutai Kartanegara) mengatakan bahwa: Cara menciptakan kinerja eksekutif yang baik ada empat (4) yaitu: (1) Kapasitas

Sumber daya manusia yang memadai, (2) Rekrutmen yang baik, (3) Pembinaan yang professional, dan (4) Adanya pengawasan masyarakat

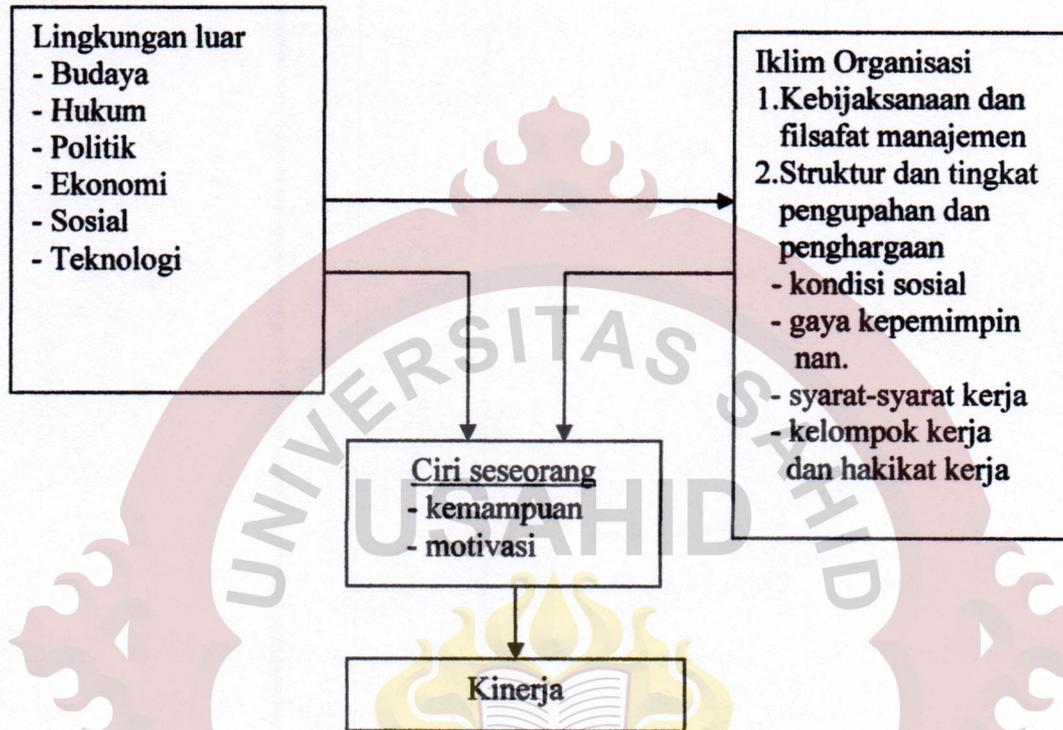
B. Manajemen sumber daya manusia

Menurut Buchari Zainun (1989), semua organisasi mempunyai tujuan sebagai titik arah bagi setiap kegiatan organisasi itu agar berdaya guna dan berhasil guna. Daya hasil akan menentukan usaha organisasi dalam mencapai daya hasil (produktivitas) sesuai konsep masukan dan keluaran yang dapat digambarkan dalam rumusan sebagai berikut::

$$\text{Daya hasil} = \text{Keluaran (barang dan jasa)} - \text{Masukan (bahan dan manusia)}$$

Dapat diyakinkan bahwa semua organisasi mempunyai kemungkinan untuk memperoleh sumber dana maupun sumber daya lainnya seperti peralatan, teknologi dan lain-lain. Namun manusia jualah yang menentukan bagaimana mendapatkan dan memanfaatkan sumber daya tersebut. Kemampuan manusia dalam organisasi sangat besar peranannya dalam mencapai tingkat daya guna dan hasil guna organisasi. Karyawan organisasi sangat besar peranannya dalam menentukan dalam bersaing dengan organisasi lainnya. Sumber daya manusia menempati kedudukan yang lebih tinggi dan merupakan faktor yang sangat menentukan dalam hal keberhasilan atau kegagalan organisasi. Karena itu manajemen sumber daya manusia merupakan faktor yang paling ampuh untuk meningkatkan mutu manusia yang akhirnya akan meningkatkan kinerja (performance) dan daya hasil organisasi. Sedangkan mutu manusia atau kualitas sumber daya manusia yang dimaksudkan atau dikehendaki tergantung dari macam dan jenis pekerjaan atau tujuan organisasi perusahaan. Tetapi pada umumnya (termasuk pemda dalam era OTDA) menginginkan sumber daya yang *profesional, kapabel* (cakap, pandai dan arif), mantap dan dapat diandalkan kinerja organisasinya secara keseluruhan Sedangkan yang berkaitan dengan sumber daya masalah yang dihadapi antara lain: (1) Karena keterbatasan sumber daya yang ada (yang berkualitas), (2) Terbatasnya pengetahuan, (3) Terbatasnya pemahaman atau kemandirian para pelaku organisasi, (4) Masalah perilaku, pola pikir nasional

atau bahkan internasional dan (5) Berwawasan global. Oleh karena itu untuk mendapatkan kinerja yang baik, manajemen sumber daya manusia perlu ditangani dengan baik. Adapun faktor yang dapat mempengaruhi kinerja, dapat digambarkan sebagai berikut:



Sumber: Manajemen dan Motivasi (Zainun Buchari, 1989 hal 51)

C. Pentingnya perencanaan sumber daya manusia

Perencanaan sumber daya manusia (Ike Kusdyah ,2007) dilakukan dengan tujuan: (1) Memberdayakan sumber daya manusia secara efisien dan efektif, (2) Mengembangkan peluang karier yang lebih efektif, (3) Mengembangkan sumber daya manusia yang berkualitas dan memiliki kepuasan kerja., (4) Memadukan aktivitas sumber daya manusia dan tujuan organisasi serta tujuan individu secara efisien., (5) Membantu program rekrutmen dengan lebih ekonomis, (6) Membantu mengembangkan sistem informasi sumber daya manusia sehingga dapat

menyediakan informasi yang akurat tentang kegiatan sumber daya manusia dan unit organisasi.

Perencanaan sumber daya manusia sangat penting karena pemanfaatan sumber daya manusia secara maksimal tidak terjadi begitu saja. Efisiensi yang optimal hanya dapat dicapai setelah ada perencanaan yang cermat, tujuan dan langkah serta tindakan telah dilakukan dan ini dapat dicapai dalam waktu lama.

Perencanaan yang penting adalah: (1) Perencanaan tingkat perorangan, dimaksudkan untuk membantu meningkatkan ketrampilan, (2) Perencanaan tingkat organisasi, dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitasnya dalam jangka panjang, (3) Perencanaan tingkat nasional, dimaksudkan untuk mempersiapkan sumber daya manusia yang berkualitas dan unggul, lebih terampil dalam bidang IPTEK, manjerial dan inovatif terhadap perubahan yang terjadi untuk memenuhi kebutuhan yang meningkat untuk produktivitas yang lebih baik dan tanggung jawab sosial yang tinggi.

D. Tantangan manajemen sumber daya manusia

Menurut Ike Kusdyah Rahmawati (2007), adanya globalisasi memberikan implikasi terbukanya peluang kerja bagi para manajemen dalam berbagai bidang untuk memberikan solusi alternatif kepada pengguna untuk memperoleh kualitas layanan unggul. Sehingga hal ini memberikan tantangan bagi suatu organisasi perusahaan untuk menghasilkan kualitas pelayanan prima.

Pendekatan untuk meningkatkan daya personel dalam era kompetisi yang semakin meningkat telah menjadi salah satu upaya kunci keberhasilan organisasi. Kenyataan menunjukkan semakin banyak organisasi yang bergantung pada para karyawan yang inovatif, kreatif dan terampil dalam mewujudkan tujuan dan sasaran organisasi, manajemen sumber daya manusia banyak menghadapi kendala internal maupun eksternal.

1. Faktor Eksternal

Adalah faktor dari luar organisasi yang menghambat fungsi sumber daya manusia untuk mencapai tujuan organisasi. Faktor-faktor tersebut adalah

a Angkatan kerja

Adalah kelompok individu dari luar yang menjadi pekerja dalam organisasi. Kemampuan sumber daya manusia sangat menentukan organisasi dalam mencapai keberhasilan disini diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas yaitu sumber daya manusia yang mempunyai: (1) Kemampuan, (2) Pendidikan, (3) Ketrampilan, dan (4) Fleksibel

b Legal Consideration

Disini berhubungan dengan undang-undang lokal atau internasional yang menyangkut peluang kerja sama, dimaksudkan untuk menghindari masalah ras, warna kulit, agama, jenis kelamin (gender) dan negeri asal. (hal ini terutama di Amerika Serikat)

c Persaingan

Disini berkaitan dengan strategi pemasaran yang terarah untuk memberikan kepuasan yang lebih besar kepada pelanggan

d Konsumen

Hal ini berkaitan dengan selera dan cita rasa pelanggan yang setiap saat berubah oleh karena itu sangat diperlukan kualitas layanan yang merupakan bentuk penilaian konsumen

e Teknologi

Adanya teknologi (pengetahuan, peralatan dan teknik yang digunakan), akan membantu organisasi untuk menghasilkan produk yang lebih efisien sehingga perkembangan menuntut lebih banyak karyawan dan pelatihan

f Politik

Yang dimaksud disini adalah undang-undang peraturan dan keputusan pemerintah yang mengatur perilaku usaha.

g Ekonomi

Kondisi ekonomi secara umum menentukan keberhasilan organisasi misalnya upah, harga, kebijakan fiskal dan lain-lain

h Demografi

Demografi tenaga kerja menggambarkan antara lain tingkat pendidikan, usia, suku, jenis kelamin, persentase populasi yang berpartisipasi dalam tenaga kerja dan lain-lain

2. Faktor Internal

Adalah faktor yang berasal dari dalam organisasi sendiri. Faktor-faktor tersebut antara lain:

a Misi

Jika tidak mempunyai misi, berarti tidak mempunyai eksistensi sehingga karena ada misi yang jelas dan terarah.

b Kebijakan

Kebijakan memberi ruang inisiatif dalam pengambilan keputusan kebijakan harus konsisten dengan tujuan organisasi dan ini bukan hal yang mudah karena: (1) Beberapa kebijakan ada yang tidak tertulis, dan (2) Inisiatif dan otonomi dalam kebijakan dapat menimbulkan variasi yang cukup besar dalam pengambilan keputusan.

c Budaya perusahaan

Budaya organisasi dapat dipandang sebagai norma dari perilaku, nilai, Filosofi, ritual, adat dan simbol

d Pemegang saham

Pemegang saham mempengaruhi organisasi dengan menggunakan hak suara.

e Serikat pekerja

Serikat pekerja adalah kelompok karyawan yang bersama mewujudkan kesepakatan secara kolektif, yang antara lain meliputi: (1) Upah atau tunjangan, (2) Hak dan kewajiban, dan (3) Peraturan

f Sistem informasi

Perlu dukungan teknologi untuk menyimpan segala informasi yang vital.

g Perbedaan individu karyawan

Antara lain karakter, sifat, fisik, intelegensi bakat, kemampuan, nalar, kepribadian, ego dan lain-lain

h Sistem nilai manajer dan karyawan

Untuk menjaga agar bila terjadi masalah tidak berpukul.

E. Kepemimpinan / Manajemen

Menurut Sondang Siagian (1992:8), untuk mengelola berbagai organisasi dibidang pemerintahan maupun perusahaan dan lain-lain, agar tujuan perusahaan dapat tercapai / berhasil, diperlukan para manajer dengan beraneka ragam persyaratan yang menyangkut antara lain kemampuan memimpin, pengetahuan dan ketrampilan.

Berbagai upaya dilakukan, sehingga para manajer dilapangan semakin mampu mengalami proses manajemen itu dengan tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas yang semakin tinggi. Salah satu hal yang mendapat perhatian para ilmuwan dan para praktisi menyangkut fungsi-fungsi manajerial. Bidang ini mendapat perhatian serius, karena efektivitas manajerial seseorang pada akhirnya tercermin pada dan diukur dengan kemampuannya menyelenggarakan semua fungsi-fungsi tersebut.

Tidak dapat disangkal, bahwa keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan dan berbagai sasarnya sangat tergantung pada berbagai faktor sebagai mana berikut:

1. Mampu tidaknya kelompok manajerial dalam organisasi menjalankan fungsi-fungsi manajerial.
2. Tersedia tidaknya tenaga operasional yang matang secara teknis dan mempunyai ketrampilan yang sesuai dengan berbagai tuntutan tugas yang harus diselenggarakannya.
3. Tersedianya anggaran yang memadai untuk pembiayaan berbagai kegiatan yang telah ditetapkan untuk diselenggarakan.

4. Tersedianya sarana dan prasarana kerja yang jenis, jumlah dan mutunya sesuai dengan kebutuhan.
5. Mekanisme kerja yang tingkat formalisasinya disesuaikan dengan kebutuhan organisasi
6. Iklim kerja dalam organisasi yang mendorong terwujudnya kerja sama yang harmonis antara berbagai satuan kerja dalam organisasi.
7. Situasi lingkungan yang diharapkan mendukung pelaksanaan kegiatan operasional yang menjadi tanggung jawab organisasi.

Karena manajemen berperan selaku motor penggerak dalam kehidupan organisasi, maka faktor kemampuan manajerial merupakan faktor yang paling dominan. Alasannya / pemikirannya adalah sebagai berikut:

1. Betapapun tingginya tingkat ketrampilan yang dimiliki oleh para pelaksana kegiatan operasional, mereka masih tetap memerlukan pergerakan, bimbingan dan pengembangan ini dapat di lakukan dengan berbagai cara antara lain:
 - a Melalui seleksi yang tepat
 - b Penempatan seseorang sesuai dengan bakat, pendidikan dan ketrampilannya
 - c Penjelasan tentang arti dan hakikat tugas yang harus diselenggarakan
 - d Sistem pengupahan dan penggajian yang wajar dan dapat menjamin tingkat hidup yang layak
 - e Iklim kerja yang demokratis, dalam mana harkat dan martabat manusia diakui dan dijunjung tinggi
 - f Pengembangan karier yang sistematis
 - g Kesempatan memperoleh latihan tambahan dan berbagai cara lain yang kesemuanya dalam rangka kebijaksanaan tentang pengembangan sumber daya manusia yang cepat.
2. Perlu disadari bahwa setiap organisasi menghadapi situasi keterbatasan kemampuan menyediakan dana yang sesungguhnya diperlukan untuk membiayai semua kegiatan yang harus diselenggarakan. Keterbatasan tersebut pada dirinya menimbulkan tuntutan bagi para tenaga manajerial dalam organisasi, antara lain:

- a Berusaha sekuat tenaga memperoleh dana sedemikian rupa, sehingga jumlahnya sesuai dengan kebutuhan atau paling sedikit mendekati kebutuhan nyata.
- b Mengatur penggunaan dana yang tersedia sedemikian rupa, sehingga dimanfaatkan untuk mendatangkan hasil yang maksimal yang pada intinya berarti mencegah terjadinya penyimpangan, duplikasi dan tumpang tindih yang berakibat pada berbagai bentuk pemborosan dan kebocoran.
3. Sebagai akibat keterbatasan dana, tidak ada organisasi yang mampu menjadi akan semua sarana dan prakarsa kerja yang lengkap sesuai dengan kebutuhan yang sebenarnya. Berarti setiap organisasi dihadapkan kepada keterbatasan kemampuan dalam menyediakan berbagai sarana dan prasarana tersebut. Oleh karena itu segala cara yang dapat ditempuh harus dilakukan untuk memanfaatkan semua sarana dan prasarana yang tersedia itu sedemikian rupa, sehingga tidak terjadi pemborosan mulai dari pengadaan, penyimpanan, pendistribusian, pemanfaatan dan pemeliharaan, penyusutan dan penghapusannya, sehingga sarana dan prasarana tersebut benar-benar dimanfaatkan semaksimal mungkin dan untuk jangka waktu yang selama mungkin.
4. Efektivitas kerja sangat dipengaruhi kejelasan tentang peraturan permainan yang harus ditaati oleh setiap orang dalam organisasi, tanpa kecuali. Tidak ada rumus yang pasti tentang bagaimana menetapkan peraturan permulaan tersebut. Bagi organisasi tertentu, kejelasan peraturan permainan ini disertai oleh tingkat formalisasi. Biasanya hanya yang pokok-pokok saja dinyatakan secara tertulis, sedangkan yang lainnya cukup dinyatakan secara lisan antara lain karena jumlah anggota organisasi tidak banyak, tugas-tugas yang harus diselenggarakan tidak rumit dan hubungan atasan bawahan masih dapat dilakukan "*face to face*".
5. Pengalaman banyak orang menunjukkan bahwa iklim kerja sangat berpengaruh pada jelasnya roda organisasi. Semakin demokratik iklim dalam organisasi, semakin mudah menggerakkan para pelaksana kegiatan operasional. Manusia berkarya dengan aneka ragam kebutuhan yang ingin dipuaskannya dan dalam pemuasan berbagai kebutuhan itu para anggota organisasi mempunyai rasa harga diri dan martabat yang

diharapkan bukan harga diakui, tetapi juga dihargai dan dijunjung tinggi. Hal ini biasanya terwujud dalam rasa tanggung jawab yang lebih besar.

6. Setiap organisasi merupakan bagian dari lingkungannya. Setiap organisasi merupakan subsistem dari suatu sistem sosial. Oleh karena itu tidak ada organisasi yang dapat melepaskan diri dari keterikatannya dengan lingkungannya. Bentuk keterikatan itu beragam, seperti keterikatan politik, keterikatan ekonomi, keterikatan sosial, keterikatan budaya, keterikatan teknologikal dan keterikatan administratif.

Dari beberapa hal diatas, terlihat bahwa peranan kelompok manajerial dalam organisasi sangat menentukan apakah organisasi mampu bergerak secara efisien, efektif dan produktif dalam kerangka pencapaian tujuan dan berbagai sasaran yang telah ditetapkan.

F. Sumber Daya Manusia (SDM) Sebagai Titik Sentral

Titik sentral dari penyelenggaraan seluruh fungsi-fungsi manajerial adalah manusia. Selanjutnya dapat dijelaskan bahwa: (1) manajemen merupakan inti administrasi-administrasi diartikan secara luas dan berintikan manajemen sebagai motor penggerak keseluruhan proses administrasi, (2) manajemen ialah kepemimpinan. Alasan utamanya ialah bahwa andai kata hanya bertitik tolak dari definisi kepemimpinan sebagai kemampuan mempengaruhi perilaku orang lain, sehingga mereka mau dan ikhlas melakukan sesuatu yang semula mungkin tidak disenangi dan kemudian dikaitkan dengan definisi klasik manajemen, jelas terlihat bahwa manifestasi yang nyata dari manajemen adalah kepemimpinan. (3) inti kepemimpinan adalah pengambilan keputusan. Keberhasilan seseorang yang menduduki jabatan manajerial dalam berbagai jenis organisasi sangat tergantung pada kemampuan, kemahiran dan kecekatannya mengambil keputusan yang obyektif, rasional dan premagtik dimana ia terikat secara psikologis. Obyektif dan rasional karena didasarkan pada teori pengambilan keputusan yang sifatnya ilmiah dan pragmatik karena disesuaikan dengan kemampuan organisasi dan juga didasarkan pada kemampuan intuituf pengambilan keputusan yang bersangkutan. (4)

Pelaksanaan suatu keputusan ini akan lebih lancar apabila para pelaksana sejak semula dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan tersebut atau dengan perkataan lain menggunakan pendekatan *human relation*. Dan (5) Menggunakan pendekatan hubungan manusia pada gilirannya secara nyata berarti bahwa orientasi utama yang digunakan dalam menjalankan roda organisasi adalah orientasi yang berpusat pada manusia. Seorang pimpinan perlu menggunakan dua jenis orientasi yaitu orientasi tugas dan orientasi manusia.

Orientasi pimpinan pada tugas yang akan dilaksanakan memang penting. Akan tetapi orientasi tugas tersebut mutlak perlu dibarengi oleh orientasi pada bawahan karena pada analisa terakhir merekalah yang mensukseskan atau menggagalkan pelaksanaan keputusan tersebut.

Sedangkan menurut Erni Tisnawati (2004), disebutkan bahwa manajemen adalah sebuah proses yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan organisasi melalui rangkaian kegiatan berupa perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian orang-orang serta sumber daya organisasi lainnya.

Berdasarkan pengertian diatas, maka manajemen pada dasarnya merupakan seni atau proses dalam menyelesaikan sesuatu yang terkait dengan pencapaian tujuan. Ada tiga faktor yang terlibat dalam menyelesaikan tersebut yaitu: (1) Adanya penggunaan sumber daya organisasi, baik sumber daya manusia maupun faktor-faktor produksi lainnya. Menurut Griffin, sumber daya tersebut meliputi sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber daya keuangan serta informasi, (2) Adanya proses yang bertahap dari mulai perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengimplementasian, hingga pengendalian dan pengawasan, dan (3) Adanya seni dalam menyelesaikan pekerjaan

Fungsi-fungsi manajemen adalah serangkaian kegiatan yang dijelaskan dalam manajemen berdasarkan fungsinya masing-masing dan mengikuti satu tahapan tertentu dalam pelaksanaannya. Fungsi manajemen terdiri dari empat fungsi yaitu:

1. Perencanaan (*Planning*)

yaitu proses yang menyangkut upaya yang dilakukan untuk mengantisipasi kecenderungan dimasa yang akan datang dan penentuan strategi dan taktik yang tepat untuk mewujudkan target dan tujuan organisasi

2. Pengorganisasian (*Organizing*)

yaitu proses yang menyangkut bagaimana strategi dan taktik yang telah dirumuskan dalam perencanaan di desain dalam sebuah struktur organisasi yang tepat dan tangguh, sistem dan lingkungan organisasi yang kondusif dan bisa memastikan bahwa semua pihak dalam organisasi bisa bekerja secara efektif dan efisien guna percapaian organisasi.

3. Pengimplementasian (*Directing*)

yaitu proses implementasi program agar dapat dijelaskan oleh seluruh pihak dalam organisasi serta proses memotivasi agar semua pihak tersebut dapat menjalankan tanggung jawabnya dengan penuh kesadaran dan produktivitas yang tinggi.

4. Pengendalian (*Controlling*)

yaitu proses yang dilakukan untuk memastikan seluruh rangkaian kegiatan yang telah direncanakan, diorganisasikan dan diimplementasikan bisa berjalan sesuai target yang diharapkan sekalipun berbagai perubahan terjadi dalam lingkungan dunia bisnis yang dihadapi

Kegiatan dalam fungsi manajemen

1. Fungsi perencanaan (*Planning*) terdiri atas: (1) Menetapkan tujuan dan target bisnis, (2) Merumuskan strategi untuk mencapai tujuan dan target bisnis tersebut, (3) Menentukan sumber-sumber daya yang diperlukan, dan (4) Menetapkan standar / indikator keberhasilan dalam pencapaian tujuan dan target bisnis
2. Fungsi pengorganisasian (*Organizing*) adalah: (1) Mengalokasikan sumber daya, merumuskan dan menetapkan tugas dan menetapkan prosedur yang diperlukan, (2) Menetapkan struktur organisasi yang mewujudkan adanya garis kewenangan dan tanggung jawab, (3) Kegiatan perekrutan, penyeleksian, pelatihan dan

pengembangan sumber daya manusia / tenaga kerja, dan (4) Kegiatan penempatan sumber daya manusia pada posisi yang paling tepat

3. Fungsi pengimplementasian (*Directing*), terdiri atas: (1) Mengimplementasikan proses kepemimpinan, pembimbingan dan pemberian motivasi kepada tenaga kerja agar dapat bekerja secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan, (2) Memberikan tugas dan penjelasan rutin mengenai pekerjaan, dan (3) Menjelaskan kebijakan yang ditetapkan.

4. Fungsi pengendalian (*Controlling*) meliputi: (1) Mengevaluasi keberhasilan dalam pencapaian tujuan dan target bisnis sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan, (2) Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan, dan (3) Melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan dan target bisnis

Berdasarkan operasionalnya, maka manajemen organisasi bisnis dapat dibedakan menjadi fungsi-fungsi sebagai berikut: (1) Manajemen sumber daya manusia, (2) Manajemen produksi, (3) Manajemen pemasaran, dan (4) Manajemen keuangan

G. Tentang Otonomi Daerah (OTDA)

Sebagai landasan teori untuk melengkapi kajian pustaka ini, penulis akan mengemukakan sedikit / sekilas tentang pengertian Otonomi Daerah, latar belakang dan masalahnya. Pemerintah melalui kebijakan desentralisasi (politik dan fiskal), dengan dikeluarkannya UU. No.22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan UU. No.25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat daerah, telah membawa perubahan yang cukup berarti terhadap hubungan pusat dan daerah.

Proses implementasi otonomi daerah yang sudah berjalan sejak 1 Januari 2000, dalam pelaksanaannya tidaklah berjalan mulus dan masih menghadapi kendala-kendala, baik pada tataran konseptual maupun praktek-praktek lapangan yang jika tidak dilakukan perbaikan akan menghambat tujuan otonomi daerah itu sendiri.

Menurut mantan menteri otonomi daerah, kebijakan otonomi daerah lahir dengan tujuan menyelamatkan pemerintahan dan keutuhan negara, membebaskan pemerintah

pusat dari bebas yang tidak perlu, mendorong kemampuan prakarsa daerah untuk mengajar kesejahteraan masyarakat, namun dalam prakteknya muncul distorsi pemahaman yang memprihatinkan.

Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas pemerintahan daerah merupakan tiga kata kunci yang penting dalam implementasi otonomi daerah. Ketiganya memiliki hubungan yang tidak saling terpisahkan. Akuntabilitas atau pertanggung jawaban di dalam konteks politik merupakan suatu konsep yang melekat di dalam teori dan praktek demokrasi (Samsuddin Harries, 2007:3)

1. Latar Belakang

Sejak awal 1990-an telah berkembang berbagai wacana diantara pemerhati pemerintahan tentang desentralisasi pemerintah di Indonesia. Masih ada beda pendapat tentang konsep otonomi yang tertuang dalam UU.No.5 tahun 1974.

Pendapat pertama, mengatakan bahwa UU. No.5 tahun 1974 masih relevan, hanya belum dilaksanakan secara konsisten. Pendapat ini kemudian mendorong lahirnya kebijaksanaan pemerintah berupa proyek percontohan otonomi disatu daerah tingkat II untuk masin-masing propinsi. Sedangkan pendapat kedua, bahwa UU.No.5 tahun 1974 sudah harus diganti.

Di lain pihak, sistem pemerintahan daerah menurut UU.No.5 tahun 1974 telah menyulitkan lahirnya pemerintahan dengan akuntabilitas publik yang cukup, dan itu tidak sejalan dengan aspirasi demokratisasi pemerintahan. Hal ini memperkuat pendapat kedua untuk meninggalkan konsep otonomi yang sedang berlaku dan mengganti dengan yang baru.

Semua kepitisan penting hanya dapat diambil oleh pemerintah pusat. Akibatnya, selalu terjadi kelambanan dalam merespons dinamika dan permasalahan yang terjadi di daerah. Dalam keadaan seperti ini, partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik menjadi sangat lemah. Secara teknis administrasi, tiadanya kewenangan daerah dalam proses rekrutmen dan promosi pegawai, serta kakunya organisasi pemerintahan di daerah akibat diterapkannya pola uniformitas telah menyebabkan tidak efektifnya daya kerja birokrasi.

Secara teoritik dengan kebhinekaan budaya masyarakat indonesia, keaneka ragaman kondisi geografis dan kesenjangan tingkat kesejahteraan antara satu daerah dengan yang lainnya, menyulitkan kita untuk menerapkan pendekatan yang seragam dalam proses pemerintahan daerah. Dari berbagai masalah tersebut kebijakan desentralisasi yang baru diperlukan demi menyelamatkan kelangsungan hidup bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia. Akhirnya diputuskan UU.No. 5 tahun 1974 harus diubah dan hasil perubahan itu tertuang dalam UU. No.22 tahun 1999 dan UU.No. 25 tahun 1999.

Kedua undang-undang tersebut menjadikan perubahan paradigma, yaitu prinsip otonomi penuh diletakkan didaerah kabupaten dan kota, bukan di propinsi, yaitu karena fakta pendekatan kepada rakyat sebagai pihak yang harus dilayani dan diberdayakan. Asumsinya, semakin dekat jarak antara pelayan dan dilayani, semakin efektif dan efisien pelayanan itu.

2. Visi dan Konsep dasar Otonomi Daerah

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi tahun 1999 adalah disatu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderngan global dan mengambil manfaat dari padanya.

Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro maksimal yang bersifat strategis.

Di lain pihak, dengan desentralisasi, kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

Dimasa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah dibidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertahanan, kebakaran hutan, pengelolaan pertambangan, perajinan investasi, perusahaan lingkungan, alokasi anggaran dari dana

subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan. Penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilikan kepala daerah.

Dengan berlakunya UU.No. 22 tahun 1999 dan UU. No 25 tahun 1999. kewenangan itu di desentralisasikan ke daerah, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Peran pemerintah pusat adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah oleh karena itu dalam rangka otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintah pusat, dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasasi dari pemerintah daerah.

Visi otonomi daerah itu sendiri dapat dirumuskan dalam 3 ruang yaitu politik, ekonomi dan sosial serta budaya.

a Di bidang politik:

Proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan yang dipilih secara demokratis. Otonomi daerah juga memberi kesempatan membangun struktur pemerintah yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karir politik dan administrasi yang kompetitif serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.

b Di bidang ekonomi:

Otonomi daerah harus melancarkan pelaksanaan kebijakan ekonomi maksimal di daerah dan terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya.

Dalam konteks ini, otonomi daerah memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perijinan dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di

daerahnya. Dengan demikian otonomi daerah membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.

c Di bidang sosial dan budaya:

Otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang di pandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Berdasarkan visi ini, maka konsep otonomi daerah yang kemudian melandasi lahirnya UU No 22 tahun 1999 dan UU No 25 tahun 1999, merangkum hal-hal sebagai berikut:

1. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah. Kecuali, untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan serta beberapa kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis nasional, maka pada dasarnya semua bidang pemerintahan yang lain dapat didesentralisasikan.

Dalam konteks ini, pemerintahan daerah terbagi dua ruang lingkup (bukan tingkatan), yaitu daerah kabupaten dan kota yang diberi status otonomi penuh dan propinsi yang diberi otonomi terbatas.

Otonomi penuh artinya tidak operasi pemerintah pusat di daerah kabupaten dan kota, kecuali untuk bidang-bidang yang dikecualikan tadi. Sedangkan otonomi terbatas berarti adanya ruang yang tersedia bagi pemerintah pusat untuk melakukan operasi di daerah propinsi. Oleh karena itu gubernur propinsi, selain berstatus kepala daerah otonom, juga sebagai wakil pemerintah pusat. Tidak ada hubungan hirarki antara pemerintah propinsi dan kabupaten / kota, hubungan yang ada bersifat koordinatif, pembinaan dan pengawasan.

Sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur mengkoordinasikan tugas-tugas pemerintah antar kabupaten dan kota dalam wilayahnya, disamping juga melakukan supervisi terhadap pemerintah kabupaten / kota atas pelaksanaan berbagai kebijakan

pemerintah pusat serta bertanggung jawab mengawasi penyelenggaraan pemerintah berdasarkan otonomi daerah di dalam wilayahnya.

2. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas, hak penyelidikan DPRD perlu dihidupkan, hak prakarsa perlu diaktifkan, sehingga produk legislasi dapat ditingkatkan dan pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan dapat diwujudkan.

3. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat, demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.

4. Peningkatan efektivitas fungsi pelayanan melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki.

Berkaitan dengan ini, perlu dibangun sistem administrasi dan pola karir kepegawaian daerah yang lebih sehat dan kompetitif.

5. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang jelas atas sumber pendapatan negara dan daerah, pembagian dari sumber penerimaan yang berkaitan dengan kekayaan alam, pajak dan retribusi serta tata cara dan syarat pinjaman dan obligasi daerah.

6. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat block grant, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.

7. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial dan solidaritas sosial sebagai satu bangsa.

Untuk menjamin suksesnya pelaksanaan konsep otonomi daerah tersebut, diperlukan komitmen yang kuat dan kepemimpinan yang konsisten dari pemerintah pusat. Dari daerah juga diharapkan lahirnya pemimpin-pemimpin pemerintahan yang

demokratis, DPRD yang mampu menjembatani antara tuntutan rakyat dengan kemampuan pemerintah, organisasi masyarakat yang terus memobilisasi dukungan terhadap kebijakan yang menguntungkan masyarakat luas, kebijakan ekonomi yang berpihak pada pembukaan lapangan kerja dan kemudahan berusaha serta berbagai pendekatan sosial budaya yang secara terus menerus menyuburkan harmoni dan solidaritas antar warga.

3. Implementasi

Sebenarnya belum banyak yang bisa diangkat dalam konteks implementasi otonomi daerah, sebab pelaksanaannya secara komprehensif baru berlaku Januari 2001. Dalam tahun 2001 telah berlaku kebijakan ke sentralisasi fiskal melalui alokasi DAU (Dana Alokasi Umum) dan aplikasi pembagian keuntungan dari sumber-sumber pendapatan yang ditetapkan dalam UU. No 25 tahun 1999, relokasi pegawai pusat yang jumlahnya mencapai sekitar dua juta, relokasi aset pemerintah pusat yang ada di daerah serta kewenangan daerah dibidang kelembagaan dan promosi karir pegawai. Dalam proses ini pasti banyak masalah dan kendala. Hal ini merupakan tantangan yang harus di jawab melalui kepemimpinan pemerintah pusat dalam mensuperfisasi pelaksanaan kebijakan tersebut.

Hingga saat ini masih ratusan produk perundangan-undangan (sebagian besar keppres) yang diperlukan untuk menjadi landasan bagi daerah dalam menjalankan berbagai pelayanan pemerintahan. Keppres-keppres tentang dasar pelayanan minimum itu seharusnya sudah siap seluruhnya pada 7 November 2000. Resiko yang dihadapi dalam pelaksanaan kewenangan tanpa petunjuk keppres itu adalah luasnya kemungkinan perbentukan antara kepentingan nasional yang seharusnya terjabarkan secara jelas dalam keppres-keppres dengan kepentingan daerah yang tertuang dalam perda-perda itu. Hal ini sudah terlihat gejalanya melalui lahirnya berbagai perda yang memberi beban berat kepada perekonomian, lahirnya ijin usaha pertambangan, ijin pengolahan hutan produksi dan ijin usaha lainnya yang tidak mengikuti aturan yang benar.

Akibat dari kerakuman acuan itu adalah lemahnya supervisi dan pengawasan pemerintah pusat terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah.

Inilah penyebab utama dari lahirnya berbagai peraturan daerah yang bermasalah itu, yang saat ini sedang dalam proses pencabutan dan revisi. Namun, kalau pemerintah pusat mau bersikap jujur kepada publik, ia juga harus mencabut dan merevisi seluruh peraturan dan keppres yang bertentangan dengan UU. No.22 dan No. 25 tahun 1999, baik yang sudah ada sebelum lahirnya kedua undang-undang itu, maupun yang terbit setelahnya.

