

**DINAMIKA
OTONOMI DAERAH
DI INDONESIA**



universitas
MALIKUSSALEH

FERIZALDI, SE, M.Si

**DINAMIKA
OTONOMI DAERAH
DI INDONESIA**

Jurusan Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Malikussaleh

UNIMAL PRESS

Judul: **DINAMIKA OTONOMI DAERAH DI INDONESIA**

viii + 116 hal., 15 cm x 23 cm

Cetakan Pertama: Juni, 2016

Hak Cipta © dilindungi Undang-undang. *All Rights Reserved*

Penulis:

FERIZALDI, SE, M.Si

Editor:

MURNIATI, S.SOS, MSP

Perancang Sampul dan

Penata Letak: **Eriyanto**

Pracetak dan Produksi: **Unimal Press**

Penerbit:

UNIMAL PRESS

Unimal Press

Jl. Sulawesi No.1-2

Kampus Bukit Indah Lhokseumawe 24351

PO.Box. 141. Telp. 0645-41373. Fax. 0645-44450

Laman: www.unimal.ac.id/unimalpress.

Email: unimalpress@gmail.com

ISBN 602137358-8



ISBN: **978-602-1373-58-3**

Dilarang keras memfotocopy atau memperbanyak sebahagian atau seluruh buku ini tanpa seizin tertulis dari Penerbit

Kata Pengantar

Bismillahirrahmanirahim,

Ucapan puji dan syukur kita persembahkan kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan buku yang sederhana ini, dengan judul “ Dinamika Otonomi Daerah” yang merupakan kelanjutan dan penyempurnaan dari Diktat Kuliah pada Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Univeristas Malikussaleh Lhokseumawe.

Pada kesempatan ini penulis banyak mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada istri dan anak – anak tercinta, dan keluarga besar lainnya, yang telah memberikan kesempatan untuk duduk sejenak dalam beberapa menit sehari dalam penyusunan buku ini. Selanjutnya penghargaan dan terima kasih juga disampaikan kepada “ Guru dan Orang Tua “ penulis di Fisip Unimal, Yaitu Bapak Drs. Aiyub, M.Si, Dr. Rasyiddin, S.Sos, MA, Drs. Ismail Adjie, M.Si dan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Unimal, M. Akmal, S.Sos, MA dengan pembelajaran yang diberikan serta diskusi – diskusi kecil sangat bermamfaat bagi penulis,

Buku yang sangat sederhana ini diperuntukan terutama sekali untuk memudahkan penulis dalam mengasuh mata kuliah otonomi daerah, serta memudahkan mahasiswa untuk mempelajari pokok – pokok permasalahan yang substantif dalam dinamika otonomi

daerah di Indonesia, karena ini merupakan edisi pertama maka disana sini banyak kekurangan atau mungkin kesalahan dirasakan sangat wajar, untuk itu kritik dan saran sangat diharapkan untuk penyempurnaannya kembali.

Sebagai penutup maka kesempurnaan adalah milik Allah SWT, kritikan dan saran yang membangun sangat dihargai dan kepada-Nyalah jua kita berserah diri.

Lhokseumawe, 2016

Penulis

Daftar Isi

Kata Pengantar	v
Daftar Isi	vii
Pendahuluan	1
BAB 1. Dasar – Dasar Pemerintahan Daerah	5
1.1. Konsep Dasar Pemerintah dan Pemerintahan Daerah.....	5
Pemerintah dan Pemerintahan	7
1.2. Pengertian Desentralisasi.....	10
Perbedaan Federasi dengan Otonomi Daerah	13
Urgensi Otonomi daerah di Indonesia.....	15
Pemikiran Pendukung dan Penentang Otonomi Daerah	16
A. Pemikiran Pendukung Otonomi di Indonesia	17
B. Pemikiran Penentang Otonomi.....	19
BAB 2. Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia.....	21
2.1. Masa Penjajahan Hindia Belanda.....	21
2.2. Pada Masa Penjajahan Jepang.....	22
2.3. Dimasa Indonesia Merdeka	23
Prinsip Otonomi	24
Azas Otonomi Daerah	25
Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh dan Papua	26
Perbedaan Otonomi Khusus Aceh dengan Otonomi daerah lainnya.....	26
Kewenangan Daerah	28
BAB 3. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dibawah UU No. 5 Tahun 1974.....	33
BAB 4. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dibawah UU No. 22 Tahun 1999	39
4.1. Latar Belakang Perubahan	39
4.2. Subtansi.....	42
1. Pembagian Kewenangan.....	46
2. Pengkaplingan Wilayah Laut.....	46
3. Peran DPRD yang super power	47
4. Isu Putra Daerah dan Nepotisme	48
5. Disparitas antar wilayah	49

BAB 5. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dibawah UU No. 32	
Tahun 2004	51
5.1. Urgensi Perubahan.....	51
1. Menyesuaikan dengan amandemen UUD 1945 yang ke - 4.....	52
2. Mempertegas dan memperjelas subtansi pelaksanaan pemerintahan daerah sesuai dengan konstitusi Negara Republik Indonesia.	53
5.2. Subtansi.....	54
BAB 6. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dibawah UU No. 23	
Tahun 2014	63
6.1. Pendahuluan	63
6.2. Implementasi.....	67
Urusan Pemerintahan Konkuren	69
BAB 7. Faktor - Faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan (Pemerintahan) Otonomi Daerah di Indonesia dan Kinerja Pemerintah Daerah	83
7.1 Perspektif Kinerja Birokrasi Pemerintah Daerah	84
7.2. Faktor - Faktor yang mempengaruhi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah).....	90
1. Manusia Pelaksana.....	90
2. Keuangan atau Modal (APBD).....	91
3. Peralatan atau Perlengkapan.....	92
4. Organisasi dan Manajemen.....	93
BAB 8. Otonomi Desa	105
8.1. Sejarah Pemerintahan Desa.....	105
8.2. Dinamika Otonomi Desa.....	106
Otonomi Desa menurut UU No. 6 tahun 2014	111
Riwayat Penulis.....	119

Pendahuluan

Sistem Ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia mengalami berbagai dinamika, seiring dengan perkembangan masyarakat Indonesia dan perkembangan manajemen pemerintahan. Diawal kemerdekaan Kekuasaan pemerintahan yang sentralistik dibawah kendali pemerintahan orde baru, secara faktual dinilai berhasil mengantarkan Negara Indonesia kearah perkembangan yang setara dengan kawasan Regional dan Internasional, ini dibuktikan dengan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan keberhasilan mencapai swasembada pangan serta dapat memacu pembangunan insfrastruktur yang sangat dibutuhkan masyarakat. Akan tetapi mulai tahun 1996 keadaannya menjadi kurang kondusif, dimana kepercayaan masyarakat kepada Pemerintahan mulai menurun, puncaknya adalah digulingkannya pemerintahan ordebaru tahun 1998, dan terjadi pergantian sistem pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralisasi.

Implementasi otonomi daerah di Indonesia masih banyak yang ditafsirkan salah oleh sebahagian masyarakat, termasuk kalangan mahasiswa bahkan ada kalangan yang beranggapan dengan otonomi daerah akan mengantarkan Indonesia kedalam sistem pemerintahan yang sama dengan Amerika atau Malaysia, tumbuhnya budaya parokalisme di daerah sampai kepada munculnya faham nasionalisme kedaerahan yang sempit yang dibalut dengan isu putra daerah. Disamping itu ada juga segelintir

masyarakat yang lantang ingin mengubah bentuk Negara dari kesatuan menjadi Federal, bahkan ada juga yang latah ingin memisahkan diri dari Negara Indonesia. Untuk itu perlu pemahaman bagaimana pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, apa yang menjadi dasarnya dan bagaimana perbedaannya dengan Negara lain, sehingga didapatkan kesimpulan bahwa otonomi daerah di Indonesia bukanlah sama dengan Amerika atau Malaysia melainkan otonomi berdasarkan konstitusi Negara Republik Indonesia.

Otonomi Daerah di Indonesia yang mulai dilaksanakan pada masa reformasi sebagai buah dari perjuangan segenap bangsa Indonesia untuk menata kembali sistem pemerintahan yang disesuaikan dengan tuntutan dan keadaan global di era globalisasi, maka diperlukan redesain, reposisi, restrukturisasi dan revitalisasi berbagai sistem yang ada di era sebelumnya kearah yang disesuaikan dengan dinamika terbaru melalui pergantian aturan konstitusi bernegara, penyesuaian sistem pemerintahan dan revitalisasi kembali pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip kearifan lokal.

Dalam Redesain Negara Indonesia sudah beberapa kali mengalami penyesuaian - penyesuaian, setidaknya UU Pemerintahan daerah sudah mengalami beberapa kali pergantian, terakhir adalah UU No. 23 Tahun 2014. Amandemen UUDRI - 1945 yang ke - 4 menjadi batu lonjakan yang besar untuk redesain sistem pemerintahan yang mengacu kepada prinsip pembagian kekuasaan secara adil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pembagian berkeadilan pemanfaatan sumber daya dan kekayaan daerah dan eksistensi pemerintahan local secara lebih nyata.

Otonomi nyata dan bertanggungjawab yang dijadikan prinsip dasar penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia dimaksudkan untuk mewujudkan desain baru pemerintahan dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia, desentralisasi dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu agenda reformasi yang telah diformulasikan dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Tujuan utama yang ingin

dicapai melalui kebijakan desentralisasi adalah tujuan kesejahteraan dengan menjadikan pemerintah daerah sebagai pelaku utama dengan pelaksanaan pelayanan publik dan pembangunan yang partisipatif yang akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan nasional. Tujuan kedua yaitu dari aspek politik akan mendorong terciptanya demokrasi lokal yang sehat yang akan melahirkan pemimpin yang berintegritas tinggi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagaimana cita – cita UUD 1945.

Implementasi Otonomi daerah di Indonesia dalam kurun waktu 15 tahun sejak diberlakukanya UU No. 22 Tahun 1999 sampai pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 mengalami berbagai permasalahan, sehingga perlu didesain ulang yang didasari kepada banyaknya permasalahan dan berbagai koreksi yang dilakukan oleh pemerintah sendiri. Beberapa permasalahan tersebut yang kalau dibiarkan akan mengganggu efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, permasalahan itu mulai dari konflik kewenangan ketegangan hubungan eksekutif dan legislatif di daerah dan buruknya pelaksanaan demokrasi lokal serta timbulnya disparitas baru pasca desentralisasi. Dinamika perubahan tersebut perlu dipahami oleh para mahasiswa dan pembaca untuk ditarik kesimpulan dan kritikan untuk perbaikan implementasi desentralisasi yang lebih baik lagi di Negara kita tercinta Indonesia.



This page is intentionally left blank

BAB 1

Dasar – Dasar

Pemerintahan Daerah

1.1. Konsep Dasar Pemerintah dan Pemerintahan Daerah

Negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 pasal 18 Ayat 1 dibagi atas daerah provinsi dan daerah – daerah provinsi itu dibagi dalam daerah kabupaten/kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang – undang. Wilayah atau daerah itu bersifat otonom dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembagian wilayah tersebut dengan mempertimbangkan beberapa aspek diantaranya adalah aspek geografis yang mencakup batas wilayah termasuk etnografis kemudian aspek geopolitics yaitu aspek keadaan pemerintahan lokal dan warisan yang ditinggalkan oleh pemerintahan kolonial belanda, sehingga Negara kesatuan Indonesia dibagi dalam satuan – satuan wilayah yang secara karakteristiknya memiliki perbedaan dan persamaan tersendiri. Dalam perspektif pendiri bangsa bahwa konsep pemerintahan yang tepat untuk menyatukan berbagai karakteristik tersebut adalah Negara kesatuan dengan Sistem pemerintahan Republik yang Sentralistik.

Perkembangan Negara kesatuan Republik Indonesia mengalami berbagai dinamika, seiring dengan perkembangan masyarakat Indonesia, maka Negara kesatuan Indonesia mulai dapat dikatakan eksis mulai sekitar tahun 1965 pasca berakhirnya pemberontakan G30S-PKI, maka Negara Kesatuan Indonesia mulai berkiprah secara Sentralistik dibawah kekuasaan orde baru dengan

konsep pembangunan yang terencana melalui GBHN yang dituangkan dalam Repelita dan Pelita.

Kekuasaan pemerintahan yang sentralistik dibawah kendali pemerintahan orde baru, secara faktual dinilai berhasil mengantarkan Negara Indonesia kearah perkembangan yang setara dengan kawasan Regional dan Internasional, ini dibuktikan dengan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan keberhasilan mencapai swasembada pangan serta dapat memacu pembangunan infrastruktur yang sangat dibutuhkan masyarakat. Akan tetapi mulai tahun 1996 keadaannya menjadi kurang kondusif, dimana kepercayaan masyarakat kepada Pemerintahan mulai menurun, puncaknya adalah digulingkannya pemerintahan ordebaru tahun 1998.

Kegagalan Pemerintahan ordebaru ditenggarai akibat pemberlakuan sistem sentralistik dalam melaksanakan Pemerintahan dan pembangunan, dimana peran pemerintah pusat sangat dominan dalam semua aspek, sehingga pemerintah daerah kurang leluasa melaksanakan pemerintahan dan pembangunan, padahal secara geografis dan geopolitik keadaan masing – masing daerah di Indonesia sangat variatif, efek pembangunan yang terlalu bersifat “*java sentries*” menjadikan pemerintahan daerah seperti pembantu saja, yang pada akhirnya melahirkan kondisi disparitas dalam segala hal antara jawa dan non jawa, kota dan desa dan lain sebagainya.

Berbicara mengenai Pemerintahan daerah terdapat terminologi yang berbeda antara Pemerintah dan Pemerintahan, siapa yang dikatakan Pemerintah itu dan siapa pula pemerintah daerah itu. Pemerintah Daerah dapat dipahami sebagai bahagian dari pemerintahan suatu negara yang berdaulat secara de facto dan de jure (berdasarkan fakta dan undang – undang) serta memiliki struktur dan infrastruktur yang menjalankan hukum dan memiliki kekuasaan untuk mengatur serta melindungi rakyatnya dalam sebuah wilayah yang tetap.

Menurut UU No. 22 tahun 1999, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Sedangkan menurut UU No. 23 Tahun 2014 Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan

oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Pemerintah dan Pemerintahan

Merujuk kepada pasal 4 UUD 1945 yang dimaksud dengan Pemerintah adalah Presiden, lebih lengkapnya berbunyi “Presiden Indonesia memegang urusan Pemerintahan menurut undang – undang dasar”, isi pasal ini menunjukkan bahwa Pemerintah itu adalah Presiden beserta para pembantunya secara hirarkhis sesuai dengan pembagian wilayah atau daerah Indonesia, sehingga para Menteri dan Pejabat setingkat Menteri juga dapat dikatakan sebagai Pemerintah. Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Pemerintah atau Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Perspektif teoritis Pemerintah berarti ‘organ’ atau perlengkapan. Pemerintah dalam arti luas Semua organ/ perlengkapan/ badan/ lembaga yang menjalankan kegiatan untuk mencapai tujuan negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif) Pemerintah dalam arti sempit hanyalah eksekutif Pemerintahan menunjukkan kepada bidang – bidang tugas atau fungsi. Pemerintahan dalam arti luas Segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan pada dasar negara, rakyat dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Pemerintahan dalam arti sempit Fungsi dan sistem kepemimpinan kepala pemerintahan.

Menurut Martin Jimung (2005 : 42) Fungsi Pemerintah dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu :

1. ***Servicing Function***, yaitu sebagai institusi yang melayani kebutuhan masyarakat. Hal ini dijalankan oleh lembaga atau badan – badan yang dibentuk oleh Negara atau swasta dengan izin pemerintah.

Untuk melaksanakan fungsi pelayanan tersebut, pemerintah mengangkat pegawai yang disebut sebagai aparatur Negara yang disertai tugas dalam berbagai bidang dalam bingkai birokrasi yang sistematis dan terstruktur.

2. ***Regulation Function***, yaitu berkenaan dengan pembuatan aturan – aturan atau kebijakan, hal ini dilaksanakan oleh legislatif dan badan atau unit pemerintahan secara berjenjang. Regulasi yang tertinggi di Negara Indonesia menurut Undang – Undang No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan di Indonesia adalah sebagai berikut :

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang – Undang atau Peraturan Pemerintah pengganti Undang - Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan atau Keputusan Menteri
6. Peraturan Daerah

Instruksi Presiden tidak termasuk kedalam hirarkhi peraturan perundang – undangan, melainkan dimaknai sebagai perintah harian Presiden kepada kabinetnya. Tetapi instruksi presiden dapat dijadikan dasar oleh kementerian terkait untuk mengeluarkan kebijakan publik. Berbeda dengan Indonesia pada zaman orde lama dan orde baru yang menjadikan Instruksi presiden sebagai sebuah kebijakan publik, sehingga dibuatkan legalitas formalnya dalam administrasi Negara.

3. ***Empowering*** (fungsi pemberdayaan) yaitu mendayagunakan sumber daya manusia (rakyatnya) untuk dapat melaksanakan kegiatan ekonomi dan atau pemenuhan

kebutuhannya. Rakyat Indonesia yang jumlahnya terbesar kelima di dunia memiliki berbagai potensi yang dibutuhkan oleh Negara dan masyarakat dunia, oleh sebab itu keberadaan rakyat yang besar jangan dijadikan kendala dalam memajukan Negara justru menjadi potensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan cita – cita Negara. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan usaha – usaha pemberdayaan yang sistematis dan berkelanjutan dari pemerintah sehingga kuantitas rakyat sebanding dengan kualitasnya, usaha yang bisa dilakukan diantaranya adalah penyelenggaraan pendidikan yang bermutu, advokasi dan alokasi kegiatan pembangunan yang produktif.

Sedangkan Menurut Miriam (2008 : 55-56) , fungsi Negara adalah untuk :

1. Melaksanakan Penertiban (law and order)
2. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya.
3. Pertahanan
4. Menegakkan keadilan

Fungsi Pemerintah Indonesia menurut Pembukaan UUD 1945 alenia ke IV adalah : untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social dengan berdasarkan kepada : ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Pancasila).

Untuk melaksanakan maksud dari pembukaan UUD 1945 tersebut yang merupakan tujuan didirikannya Negara Indonesia, maka dibentuklah pemerintahan Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan sistem demokrasi pancasila.

Maksud dari demokrasi pancasila tersebut adalah kedaulatan ada di tangan rakyat, sedangkan pemerintahan merupakan pilihan secara perwakilan dari rakyat Indonesia. Maka sudah sepatutnyalah pemerintah itu berfungsi sebagai abdi masyarakat, bukan hanya abdi Negara saja. Kenyataan patologi birokrasi yang terjadi di era orde baru karena menterjemahkan fungsi pemerintah kepada pengertian yang salah, maka dalam era desentralisasi ini sepatutnya harus dipahami kembali hakikat dari fungsi pemerintah itu, sebagai sebuah usaha perbaikan kehidupan berbangsa dan bernegara.

1.2. Pengertian Desentralisasi

Pengertian Desentralisasi dapat dibedakan berdasarkan dua pemahaman atau perspektif, Josef Riwo Kaho dalam Martin (2005:29-32) :

1. Kelompok **Anglo Saxon**, yaitu Desentralisasi sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah pusat, baik kepada para pejabat pusat yang ada di daerah (dekonsentrasi) maupun kepada badan – badan otonom daerah (devolusi)

Devolusi adalah sebagian kekuasaan diserahkan kepada badan – badan politik di daerah diikuti dengan penyerahan kekuasaan sepenuhnya untuk mengambil keputusan baik secara administratif maupun politis. Di Indonesia Devolusi dilaksanakan oleh Instansi Vertikal Pusat di Daerah (Kejaksaan dan Kehakiman, Badan Pusat Statistik, KPPN, Perguruan Tinggi Negeri dll)

Carolie, membedakan desentralisasi menjadi dua :

- a. Desentralisasi Administrasi, berarti pendelegasian wewenang “ pelaksanaan “ kepada pejabat ditingkat lokal.
- b. Desentralisasi Politik, pemberian wewenang dalam membuat keputusan dan pengawasan kepada pejabat regional dan lokal untuk kemandirian pemerintah lokal.

Rondinelli dan Chema (Mas’ud Said, 2005 : 5) mendefinisikan otonomi daerah sebagai berikut :

Desentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its

field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal (italic in original) organization, local government or non-governmental organization.

(Otonomi daerah adalah proses pelimpahan wewenang, perencanaan, pengambilan keputusan atau pemerintahan dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi unit-unit pelaksanaan di daerah, kepada organisasi semi otonom dan parastatal (ataupun kepada pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah)

Selanjutnya *C.J Franseen* (Martin Jimung, 2005 : 38) menyebutkan otonomi daerah sebagai hak untuk mengatur urusan – urusan daerah dan juga menyesuaikan peraturan – peraturan yang sudah dibuat dengannya. Definisi ini sejalan dengan definisi otonomi daerah menurut UU No. 22 tahun 1999 yang menyebutkan otonomi daerah adalah kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang – undangan.

2. Kelompok **Kontinental**

Kelompok Kontinental menafsirkan desentralisasi berdasarkan keadaan teritorial dan budaya serta aspek religius.

R Tresnna, membedakan Desentralisasi menjadi dua, yaitu :

- a. Desentralisasi Jabatan (dekosentrasi) yaitu penyerahan kekuasaan dari atas ke bawah dalam rangka kepegawaian dan kelancaran tugas – tugas semata.
- b. Desentralisasi Ketatanegaraan, yaitu pemberian kekuasaan untuk mengatur daerah dan lingkungannya untuk mewujudkan demokrasi dalam pemerintahan negara.

Desentralisasi menurut UU No. 23 Tahun 2014 adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Makna penyerahan dimaksud adalah dengan prinsip du-karakteristik, artinya pemerintah dalam hal ini Pemerintah pusat (Presiden) menyerahkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

pemerintah daerah, bukan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada daerah otonom, tetapi kewenangan tersebut tetap ada dan tidak hilang sama sekali dari pemerintah pusat, artinya tanggungjawab utama tetap berada di pemerintah pusat sedangkan pemerintah daerah berkewajiban melaksanakan tanggungjawab tersebut di daerah sesuai dengan prakarsa dan inisiatifnya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Jika kita telaah dari berbagai Undang - Undang Pemerintahan Daerah sebagai dasar penyelenggaraan Otonomi Daerah, maka desentralisasi di Indonesia dapat dibedakan menjadi tiga Aspek :

- a. Aspek Desentralisasi Finansial, yaitu pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah untuk mengelola keuangan daerahnya sendiri sesuai dengan potensi dan manajemen lokal. Daerah diberikewenangan untuk memungut pajak dan redistribusi daerah yang sesuai dengan kewenangan daerah untuk menciptakan celah fiskal yang positif pada anggaran pendapatan dan belanjanya.
- b. Aspek Desentralisasi Pemerintahan, yaitu pelimpahan kewenangan dari Pusat ke daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan rumah tangga sendiri dengan badan - badan yang dibentuk sesuai dengan kepentingan daerah dan berdasarkan pembagian kewenangan.
- c. Aspek Desentralisasi Cultural, yaitu pemberian kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan budaya dan agama yang dianut oleh masyarakatnya untuk menyelenggarakan kebudayaan dan agamanya sendiri, seperti mengatur pendidikan agamannya, mengatur kesenian dsb.

Desentralisasi Menurut Konstitusi Negara Republik Indonesia dilaksanakan dengan landasan Undang - Undang Pemerintahan Daerah mulai dari Tahun 1999 sampai sekarang setidaknya sudah tiga kali Undang - Undang Pemerintah Daerah diganti, bahkan ketiga Undang - Undang tersebut juga mengalami berbagai revisi disesuaikan dengan perkembangan saat itu.

adapun Undang - Undang tersebut adalah :

- a. Menurut UU No. 5 tahun 1974

- b. Menurut UU No. 22 tahun 1999
- c. UU No. 32 tahun 2004 jo 12 tahun 2008
- d. UU No. 23 Tahun 2014

Perbedaan Federasi dengan Otonomi Daerah

Pelaksanaan Otonomi di berbagai Negara berbeda – beda, hal ini disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya adalah dasar dan tujuan Negara, karakteristik politik ketatanegaraan dan kesepakatan kolektif penyelenggara Negara serta keinginan masyarakatnya sendiri, sehingga pelaksanaan desentralisasi di Indonesia tidak sama jika dibandingkan dengan desentralisasi di Malaysia atau Amerika Serikat. Jika di Amerika Serikat pada prinsipnya daerah menyerahkan kewenangannya kepada pemerintah pusat, sedangkan Indonesia pusat menyerahkan kewenangan kepada Daerah. Perbedaan tersebut dapat dilihat sbb:

Karakteristik	Negara Federal	Otonomi daerah
Peraturan Daerah	Setiap daerah mempunyai UUD daerah tersendiri yang tidak bertentangan dengan UUD Negara dan biasanya tidak berhubungan langsung dengan UUD Negara. Dan tidak dapat dicabut oleh Pemerintah Federal	Setiap daerah memiliki perda/qanun yang berada dibawah UU Negara dan memiliki hubungan yang erat. Dan dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat
Kekuasaan kepala daerah	Kepala daerah (Negara Bagian) punya hak veto	Kepala daerah tidak punya hak veto
Kekuasaan dibidang Hukum	Presiden berwenang mengatur hukum untuk negara sedangkan kepala daerah untuk daerah	Presiden yang memiliki kewenangan dibidang hukum
Kedudukan Legislatif Daerah	Legislatif di daerah mempunyai hak veto terhadap UU yang disahkan DPR Pusat	Legislatif di daerah tidak mempunyai hak veto terhadap UU yang disahkan

Karakteristik	Negara Federal	Otonomi daerah
Bentuk Desentralisasi	Desentralisasi Anglo Saxon	DPR Pusat Desentralisasi Kontinental
Derajat Kebijakan	Tidak bisa diintervensi dari kebijakan pusat	Bisa intervensi dari kebijakan pusat
Urusan Luar Negeri	Urusan dan Perjanjian dengan pihak asing/luar negeri harus melalui pusat	Urusan dan Perjanjian dengan pihak asing/luar negeri harus melalui pusat dan atas nama Nasional
Keuangan Daerah	APBD untuk setiap daerah dan APBN hanya untuk Negara	APBN dan APBD tergabung dalam pelaksanaannya dipisah
Kewenangan Daerah	Kewenangan daerah merupakan tanggung jawab pemda	Kewenangan daerah merupakan tanggung jawab daerah, diluar yang menjadi kewenangan Pusat, tetapi Pusat juga dapat bersama – sama melaksanakan kewenangan daerah untuk kepentingan Nasional
Bendera dan lambang Daerah	Bendera dan lambang Nasional serta daerah diakui dan sejajar	Hanya Bendera Nasional yang diakui sebagai simbol kedaulatan, sedangkan bendera dan lambang daerah bukan bentuk kedaulatan tetapi sebagai bendera dan lambang daerah saja.

Urgensi Otonomi daerah di Indonesia

Mengapa perkembangan pelaksanaan otonomi daerah, apakah di Indonesia atau di berbagai Negara lain menarik untuk dipelajari ? khusus untuk pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yang mulai efektif dilaksanakan pada tahun 1999 dinilai oleh para akademisi sebagai sebuah fenomena sosial yang menarik, mengapa tidak karena setelah lebih dari 32 tahun Indonesia menjalankan sistem sentralisasi pemerintahan, maka pelaksanaan otonomi dengan mengganti sistem sentralisasi ke desentralisasi dipastikan menimbulkan berbagai permasalahan yang menarik untuk diteliti dan dipelajari. Berdasarkan pemahaman tersebut setidaknya ada berbagai alasan untuk mempelajari otonomi daerah di Indonesia, yaitu :

1. Indonesia punya nilai signifikan dalam perkembangan ilmu politik, dengan jumlah penduduk yang besar dan heterogen, sehingga patut untuk dijadikan objek kajian. Jumlah penduduk Indonesia yang mencapai angka hampir 300 juta jiwa dengan latar belakang suku, agama dan mendiami wilayah yang memiliki karakteristik lokal yang beranekaragam, sehingga akan melahirkan sistem lokal yang berlainan pula. Aceh dengan sistem pemerintahan semi monarkhi, yogyakarta dengan sistem pemerintahan lokal monarkhi dan daerah lain dengan sistem yang berlainan pula, harus disatukan dengan sebuah sistem yaitu desentralisasi dengan berdasarkan konstitusi Negara Indonesia, tentu akan menimbulkan berbagai singungan dan akan melahirkan permasalahan yang sangat kompleks.
2. Selalu ada Hal baru dalam perkembangan Otonomi di Indonesia. Dari pemekaran daerah, keberhasilan dan kegagalan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dari awal pelaksanaan otonomi daerah dengan landasan UU No. 22 tahun 1999 diibaratkan daerah - daerah seperti orang buta yang baru bisa melihat, sehingga memunculkan istilah terciptanya raja - raja kecil di daerah, bahkan hubungan antara pemerintah kabupaten/ kota dengan pemerintah provinsi menjadi kurang harmonis disebabkan tidak jelasnya pembagian kewenangan antar daerah. Ada juga fakta berpindahnya korupsi dari Pusat ke

Daerah, sebagaimana di jelaskan oleh Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian dalam Negeri Prof. Djohermansyah Johan tahun 2014 bahwa 2/3 kepala daerah terlibat kasus korupsi, kemudian sampai sekarang banyak anggota legislatif baik pusat dan daerah yang terlibat korupsi, ini akibat overlapping pekerjaan sungguh sangat ironi padahal maksud diluncurkannya otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan dan pembangunan yang berbasis kearifan lokal dan partisipasi masyarakat.

3. Program - program otonomi daerah masih meninggalkan berbagai masalah yang belum selesai, atau belum sesuai dengan cita - cita reformasi, dan juga ada kemajuan yang signifikan. Diantara masalah - masalah yang belum selesai dan membutuhkan penyelesaian selanjutnya adalah:
 1. Nasionalisme kedaerahan
 2. Batas wilayah baik provinsi, kabupaten bahkan sampai batas desa
 3. Perimbangan keuangan pusat dan daerah
 4. Aturan yang tumpang tindih
 5. Keterbatasan sumber daya (manusia, alam dan financial) dll

Pemikiran Pendukung dan Penentang Otonomi Daerah

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia yang dimulai sejak tahun 1999 banyak juga menimbulkan pro dan kontra, hal ini dirasakan wajar mengingat lebih 32 tahun Indonesia menganut sistem sentralisasi yang banyak menguntungkan pihak - pihak tertentu, tetapi juga merugikan pihak lain terutama masyarakat di daerah. Secara konsep ada beberapa pihak yang mendukung dan menentang pelaksanaan desentralisasi diantaranya dapat dijelaskan sbb :

A. Pemikiran Pendukung Otda di Indonesia

Sekurang – kurangnya ada 4 Perspektif alasan pihak yang mendasari segi positif otda untuk dilaksanakan yaitu :

1. Otda adalah sarana untuk perwujudan demokratisasi

Para pendukung Otda mengklaim bahwa otda dapat memajukan demokrasi dalam artian, akan menjadikan pemerintah lebih dekat dengan rakyat, menjadikan dukungan rakyat lebih nyata, dan meningkatkan partisipasi rakyat dalam pembangunan. Dengan pemerintahan hasil pilihan dari masyarakat diharapkan pemerintah daerah itu memahami permasalahan di daerahnya sehingga dalam menyusun perencanaan pembangunan akan lebih mudah.

2. Otda membantu meningkatkan kualitas dan efisiensi pemerintahan

Cohen dan Peterson dan OECD (Mas'ud Said, 2005:25) menjelaskan bahwa otonomi daerah bisa memajukan sebuah sistem administrasi pemerintahan yang efisien dan kreatif, dan OECD mengemukakan bahwa otonomi daerah dapat meningkatkan efektifitas sektor publik. Dengan jenjang pengambilan keputusan yang lebih pendek, membuat efektifitas pemerintahan semakin baik. Lebih lanjut *Rondinelli dan Cheema* menegaskan bahwa proses otonomi daerah menuntut pembaharuan struktur dan institusi pemerintahan serta pembangunan kemampuan legislatif, maka kita bisa melihat bahwa otonomi daerah akan memberikan peluang untuk mendorong pengelolaan pemerintahan yang lebih baik, sehingga otonomi daerah merupakan sebuah pra-kondisi bagi tercapainya pengelolaan pemerintahan yang baik atau *good governance*, Mas'ud Said (2005 : 26).

3. Otda dapat mendorong stabilitas dan kesatuan nasional

Triesman dari Bank Dunia (1999) menyatakan tujuan utama otonomi daerah ialah untuk mempertahankan stabilitas nasional saat berhadapan dengan tekanan kedaerahan. Ketika sebuah negara sangat terpecah – pecah, terutama atas

dasar letak geografis dan etnis, otonomi daerah akan bisa menjadi pendorong atau mekanisme intuitifional bagi kelompok – kelompok yang bertentangan untuk terlibat dalam proses tawar menawar yang bersifat formal sesuai dengan aturan. Dalam konteks Indonesia untuk mengatasi separatisme berkembang maka dengan konsep otonomi daerah dapat direduksi, kasus Aceh dan Papua misalnya yang dapat diselesaikan secara baik dengan otonomi khusus, tak terbayang jika tidak ada otonomi khusus mungkin sampai saat ini kedua daerah ini masih terlibat konflik vertikal dengan pemerintah pusat, bahkan dikuatirkan dapat merembet ke daerah lainnya.

4. Otonomi memajukan pembangunan daerah

Lebih lanjut Sarundajang (Riant Nugraho, 2000 : 46) menjelaskan otonomi daerah sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi daerah, yang pertama hak dan wewenang untuk mememanajementi daerah, dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam mememanajementi daerah, sementara “ daerah “ dalam arti *local state government* adalah pemerintah daerah yang merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat.

Otonomi daerah adalah keluasaan dalam hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab badan pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerahnya sebagai wujud dari manifestasi desentralisasi atau devolusi.

Senada dengan hal tersebut, Kaloh (2002 : 57) menyatakan bahwa inti dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintahan daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran aktif masyarakat dalam mengembangkan dan memajukan daerahnya. Pemerintahan sendiri maksudnya disini adalah pemerintahan yang bebas dari campur tangan pemerintahan pusat (desentralisasi) dan adanya pendelegasian wewenang

kekuasaan kepada pemerintahan dibawahnya. Selanjutnya Widjaya (2002 :7) juga mengatakan bahwa melalui otonomi daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah dengan pola sentralisasinya.

B. Pemikiran Penentang Otda

Selanjutnya terdapat juga argumentasi yang menentang pelaksanaan otonomi daerah, dengan alasannya sbb :

1. Fragmentasi dan Perpecahan, Smith (1985 : 5) sebagaimana yang dikutip oleh Mas'ud Said mengatakan bahwa otonomi daerah tidak dengan sendirinya memposisikan diri lebih baik dalam rangka negara kesatuan nasional, justru bisa memperkuat " parokialisme " bagi separatisme, diabaikanya kepentingan - kepentingan nasional yang lebih luas dan terciptanya kepentingan - kepentingan daerah yang dangkal. Keruntuhan Uni Soviet, Pemberontakan Moro di Philipina dan Desintegrasi Timor - Timur di Indonesia adalah Contohnya.
2. Merosotnya Kualitas Pemerintahan, Turner dan Hulme, 1999 menyebutkan berdasarkan hasil penelitian di 166 Negara menunjukan bahwa keterbatasan kapasitas dan kapabilitas pemerintah di daerah akan berpengaruh kepada kualitas pelayanan publik, Tiesman (2003) menambahkan bahwa semakin banyak level hirarkhi pemerintahan ke yang lebih rendah akan menyuburkan korupsi sehingga efektifitas pelayanan publik menjadi rendah.
3. Kesenjangan Antar daerah, Smith (1985) menyebutkan akan terjadi disparitas di antara provinsi dan antar individu, hal ini disebabkan karena sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tidak merata di masing - masing daerah. Kesenjangan antar daerah ini telah dirasakan Indonesia dimasa orde baru, tetapi di masa otonomi daerah dengan UU No. 22 Tahun 1999 kesenjangan tersebut justru semakin bertambah, yang seharusnya dengan adanya otonomi daerah

- daerah dapat berkompetisi dalam melaksanakan pembangunan dan pelayanan publik.

Disparitas itu terjadi karena salah dalam memahami makna UU No. 22 Tahun 1999, sehingga munculah daerah kaya dan daerah miskin, yang disebabkan oleh keterbatasan sumber daya alamnya. Pada waktu itu Riau, Kalimantan Timur, Sidoarjo dan Aceh menjadi daerah yang makmur, sementara NTT dan Bengkulu menjadi daerah yang kurang maju, bahkan di Aceh sendiri tercipta disparitas antara Kabupaten penghasil Migas dengan Kabupaten yang tidak memiliki Migas, bahkan tunjangan jabatan eselon untuk pejabat struktural di daerah juga mengalami perbedaan karena perbedaan kemampuan keuangan daerah sehingga timbulah gap. Disparitas antar wilayah sangat berbahaya bagi kesatuan nasional, maka untuk mengatasi disparitas tersebut harus diciptakan sistem pembagian kekuasaan dan pengelolaan keuangan yang berkeadilan antara pusat dan daerah. Salah satu bentuk yang dilakukan oleh Indonesia adalah memberlakukan Undang – undang perimbangan keuangan pusat dan daerah.



BAB 2

Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia

Prof . Dr. M. Ryass Rasyid, MA sebagaimana dikutip oleh Syamsuddin Hariss (2007:23) menyatakan bahwa kebijakan otonomi daerah lahir dengan tujuan untuk menyelamatkan pemerintahan dan keutuhan negara, membebaskan pemerintah pusat dari beban yang tidak perlu, mendorong prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah dan masyarakat daerah dalam mengejar kesejahteraan. Namun dalam perkembangannya pelaksanaan otonomi daerah mengalami berbagai permasalahan yang serius yang berakibat pada melemahnya kepercayaan publik kepada pemerintah.

Sebenarnya pelaksanaan otonomi daerah telah dilaksanakan sebelum Indonesia merdeka oleh pemerintah kolonial, tetapi pelaksanaan otonomi daerah model pemerintah kolonial tersebut bertujuan untuk memperkokoh keberadaan mereka di daerah jajahan. Walaupun tujuannya seperti itu tetapi paling tidak dapat dijadikan sejarah dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia.

2.1. Masa Penjajahan Hindia Belanda

Pada masa penjajahan Belanda setidaknya terdapat dua landasan hukum yang dijadikan pedoman dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu :

1. ***Regering Reglement (RR) 1845*** , yang dikeluarkan oleh Parlemen Belanda untuk dijadikan Undang _ Undang di Indonesia, dalam pelaksanaannya RR 1845 sangat sentralistik, dimana setiap daerah di Indonesia ditempatkan perwakilan pegawai dari pemerintah belanda, dengan luas nya wilayah Indonesia tidak sebanding dengan pegawai tersebut, sehingga banyak terjadi penyimpangan dan kesewenang – wenangan, oleh sebab itu sejalan dengan perkembangan politik di Daerah jajahan

(Politik Ethic) dan desakan dari kalangan Indonesia, maka dikelaurkanlah ***Desentralisastiewent 1903 (STB.1903/329)***

Ketentuan ini membuka kemungkinan pembentukan Gewest dan Bagian Gewest yang mempunyai kedudukan keuangan sendiri untuk membiayai kegiatannya. Dan sebagai pengurus keuangan diangkat seorang ***Raad***, yang diangkat untuk masing – masing daerah tersebut. Pada masa ini juga terdapat perwakilan rakyat daerah (DPRD) yang diangkat oleh pemerintah belanda dan berhak membuat peraturan lokal sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pusat, sementara pusat pemerintahan dilaksanakan di Kota Bogor, Jawa barat.

2. ***Desentralisatiwent 1922***, pelaksanaannya disebabkan karena kegagalan STB 1903 yang dianggap terlalu sedikit kewenangan yang diberikan kepada daerah, dan tuntutan untuk memasukkan pegawai – pegawai dari kalangan pribumi menjadi pegawai pemerintah. Dalam pelaksanaannya maka dibentuklah badan – badan pemerintahan baru dengan mengikutsertakan masyarakat pribumi sebagai pejabat di daerahnya dan tetap dibawah pengawasan Gubernur Jenderal Hindia Belanda, selanjutnya dibentuklah daerah daerah otonom baru diluar Jawa dan Madura, maka dengan demikian lahirlah daerah – daerah otonom baru di Sumatera, Borneo dan Celebes (Sulawesi) dengan komposisi pegawainya banyak yang sudah mengakomodir penduduk lokal baik untuk bidang eksekutif maupun legislatifnya. Keadaan ini berkembang dan bertahan hingga masuknya Jepang ke Nusantara.

2.2. Pada Masa Penjajahan Jepang

Setelah Indonesia dapat direbut oleh Jepang, maka pemerintahan kolonial hindia belanda di Indonesia menjadi vakum, pada masa itu jepang mengambil alih seluruh bekas – bekas kantor pemerintahan hindia belanda dan membentuk wilayah jajahan dengan kekuasaan militer. Kekuasaan pemerintahan militer jepang dengan menerbitkan KP. Maret 1943. PP 6-7, yang subtansinya Jepang melaksanakan pemerintahan Militer di Seluruh Wilayah bekas Hindia Belanda, dan membaginya menjadi 3 komando yaitu :

- a. Sumatera dibawah kendali Angkatan Darat XXV berkedudukan di Bukittinggi
- b. Jawa dan Madura dikendalikan Angkatan Darat XVI berkedudukan di Jakarta
- c. Daerah lain dikendalikan Komando Angkatan Laut berkedudukan di Makasar

Sistem pemerintahan yang dijalankan adalah sentralistik tanpa DPR, azas dekosentrasi masih dipertahankan. Tetapi pelaksanaan pemerintahan militer jepang ini tidak efektif, melainkan hanya untuk mencari akomodasi dalam rangka memperkuat pertahanan mereka di Asia, kondisi ini dimanfaatkan oleh para pejuang Nasionalisme Indonesia untuk mempersiapkan rencana – rencana kearah kemerdekaan Indonesia. *(Bahan ini dikutip dari Materi Kuliah Polokda, Pascasarjana Unand, Padang Tahun 2008)*

2.3. Dimasa Indonesia Merdeka

Sejak diplokanirkanya kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945, sehari setelahnya maka pemerintah Indonesia yang baru terbentuk menerbitkan Undang – Undang tentang Pemerintah Daerah yaitu UU No. 1 Tahun 1945. Dengan legalitas tersebut pelaksanaan pemerintah daerah dijalankan sepenuhnya oleh bangsa Indonesia sendiri. Dalam pelaksanaanya mengalami berbagai permasalahan seiring dengan perkembangan Negara Indonesia yang masih seumur jagung. Sehingga pelaksanaan pemerintah daerah mulai efektif dengan UU No. 5 Tahun 1974 yang menitik beratkan pelaksanaan otonomi pada daerah tingkat II (Kabupaten/Kota) sesuai dengan maksud pasal 11 UU No. 5 Tahun 1974.

Dari segi konsep otonomi daerah dengan UU No. 5 Tahun 1974 memang baik, dengan penekanan kepada desentralisasi daerah tingkat II, tetapi dalam pelaksanaanya sulit untuk dapat diimplementasikan dengan baik. Pola sentralistik yang dibangun pemerintah pusat telah menjadikan daerah hanya sebagai pemain kedua dalam ketatanegaraan Indonesia, peran yang utama berada di tangan pemerintah pusat dalam setiap hal.

Adapun dasar hukum dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah sebagai berikut :

- a. Pasal 18 UUD 1945, Negara mengakui Keberagaman walaupun negara Indonesia adalah Negara Kesatuan (dasar legalitas formal), selanjutnya dipertegas dalam Amandemen ke – 4 UUD 1945 pasal 18 ayat A dan B.
- b. UU No. 1 Tahun 1945
- c. UU No. 22 Tahun 1948
- d. UU No. 1 Tahun 1957
- e. UU No. 6 Tahun 1959
- f. UU No. 18 Tahun 1965
- g. UU No. 5 Tahun 1974
- h. UU No. 22 Tahun 1999
- i. UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU 12 Tahun 2008 telah dirubah dgn UU No.23 tahun 2014.

Prinsip Otonomi

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan sesuai juga dengan perubahan – perubahannya dijalankan dengan 2 prinsip utama yaitu :

1. Prinsip Otonomi seluas – luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat, dengan partisipasi masyarakat dan potensi daerah.
2. Prinsip Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah, Kewenangan Daerah diluar 6 Kewenangan Pusat (Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Fiskal dan Moneter, Agama)

Politik desentralisasi tersebut diterjemahkan melalui kebijakan-kebijakan otonomi daerah, yang sejak 1945 hingga saat ini, Indonesia setidaknya telah mempunyai lebih kurang sepuluh kebijakan legalitas desentralisasi, yaitu UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, PP No. 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No.

22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014.

Azas Otonomi Daerah

Azas otonomi daerah merupakan patron utama yang dijadikan dasar dalam melaksanakan otonomi daerah, azas otonomi daerah tersebut berbeda – beda dalam pengaturannya yang disesuaikan dengan UU Pemerintahan daerah. Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Pelaksanaan Otonomi daerah dilaksanakan dengan 3 (tiga) Azas yaitu :

1. **Desentralisasi, adalah** penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. **Dekonsentrasi, adalah** pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah.
3. **Tugas Perbantuan, adalah** penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia secara legalitas mengacu kepada aturan kebijakan hukum, Pertanyaannya, “mengapa ada otonomi khusus” di dalam suatu negara yang menganut paradigma politik administrasi negara yang desentralistik, seperti Indonesia yang memberikan status “otonomi khusus” bagi Aceh, Papua, Jakarta, dan status “istimewa” bagi Yogyakarta, jawabanya adalah karena Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *asymmetrical decentralization*,

asymmetrical devolution atau asymmetrical federalis, atau secara umum *asymmetrical intergovernmental arrangements* (Joachim Wehner, 2000)

Secara umum maksud dari ***Asymmetrical decentralization*** ini adalah pelaksanaan desentralisasi yang tidak sama dengan yang seharusnya, misalnya Indonesia sistem desentralisasi yang berdasarkan konstitusi Negara Indonesia yang berhaluan kontinental tetapi ada beberapa daerah diberikan desentralisasi layaknya sistem federal seperti Aceh, Papua dan Jogjakarta. Hal ini dipahami untuk memperkuat desentralisasi itu sendiri didalam Negara Indonesia yang mengalami permasalahan politik yang berbeda antara satu daerah dan daerah lainnya. Atau dengan kata lain sebagai sebuah solusi yang bijak untuk tetap mempertahankan eksistensi Negara Indonesia dalam berbagai tuntutan dan fakta demokrasi yang berbeda.

Pelaksanaan Otonomi Khusus Aceh dan Papua

Dasar Pemberian Otsus Aceh dan Papua adalah melalui ketetapan MPR-RI 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 dan Ketetapan MPRRI No. IV Tahun 2000 Tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Sehingga pelaksanaan otonomi khusus antara Aceh dan papua memiliki persamaan dan perbedaan yang diatur khusus dengan Undang – Undang tersendiri. Khusus aceh diatur dengan UU No. 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Papua dan Papua barat juga diatur dengan Undang – Undang tersendiri, demikian juga dengan Daerah Istimewa (D.I) Yogyakarta dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Perbedaan Otonomi Khusus Aceh dengan Otonomi daerah lainnya

Perbedaan pelaksanaan otonomi khusus Aceh dan otonomi daerah yaitu lebih besarnya kewenangan Pemerintah Daerah dibidang Pemerintahan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Otsus Aceh

mempunyai karakteristik yang berbeda yaitu diatur dengan UU tersendiri (UU No. 11 tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh) karakteristik/ perbedaan tersebut diantaranya adalah :

1. Komposisi Bagi hasil Migas, mengacu kepada UUPA, dimana persentase dana bagi hasil yang akan diterima Aceh lebih besar dibandingkan dengan provinsi lainnya. Untuk Aceh komposisi bagi hasil adalah 70:30 dan 80:20 dengan persentase terbesar untuk Aceh dan terkecil untuk pemerintah pusat.
2. Desentralisasi Politik yang lebih luas, di Provinsi Aceh dibenarkan adanya partai politik lokal, calon independen, dan persyaratan khusus uji baca Al-Quran bagi calon anggota legislatif dan kepala daerah.
3. Desentralisasi Administrasi Pemerintahan yang lebih luas, yaitu dengan diakuinya eksistensi pemerintahan mukim dan gampong sebagai unit pemerintahan dengan kearifan lokal dan menjadi bagian dari sistem pemerintahan daerah di Aceh.
4. Pemberlakuan Syariat Islam, dengan kewenangan khusus yang diberikan kepada provinsi Aceh untuk mengatur dan menjalankan syariat Islam, yang seharusnya kewenangan di bidang agama menjadi urusan pemerintah pusat. Tetapi khusus Aceh diberi kewenangan dibidang agama khusus agama Islam. Bahkan untuk kepentingan penegakan syariat Islam diberikan kewenangan terbatas kepada mahkamah Syariah Aceh sebagai lembaga peradilan syariat Islam yang hanya ada di Aceh.
5. Diakuinya lembaga adat khusus (Lembaga Wali Nanggroe) sebagai simbol dan pemersatu adat Aceh. Lembaga ini bukan merupakan simbol kewenangan atau kedaulatan, tetapi sebagai pemersatu masyarakat dan budaya Aceh. Ketentuan mengenai lembaga Wali Nanggroe, Mahkamah Syariah Aceh, Syariat islam di Aceh, Pemerintahan Mukim dan Gampong serta Pengelolaan Keuangan Daerah Aceh diatur sendiri menurut Qanun Aceh.

Perbandingan Otonomi Khusus Aceh, Papua dan daerah Istimewa
Jogjakarta dan DKI Jakarta

Daerah/ Legalitas	Desentralisasi Fiskal	Desentralisasi Politik	Desentralisasi Adm Pemda	Desentralisasi Budaya/Agama	Ke t
Provinsi Aceh UU No.11 Tahun 2006	Alokasi DBH Migas Lebih Besar, Dana Otsus, Zakat sbg sumber PAD	Parpol Lokal, Tes Baca AlQur'an	Pemerintahan Mukim dan Gampong	Penegakan Syariat Islam, Lembaga Wali Nanggroe	
Provinsi Papua dan Papua Barat UU No. 21 Tahun 2001	Alokasi DBH Migas Lebih Besar, Dana Otsus.	Pengakuan MRP sebagai Representasi Perwakilan Masyarakat Lokal	Nomenklatur sesuai dengan lokal wisdoms	Hak Adat, Ulayat, Komunal	
D.I Yogyakarta UU No. 13 Tahun 2012	-	Tidak Ada Pilkada	Eksistensi Pemerintahan Keraton kepada Pemda	Pengakuan Keraton Kesultanan	
DKI. Jakarta UU No. 29 Tahun 2007	-	-	Hanya ada satu DPRD yaitu di tingkat Provinsi	-	

Kewenangan Daerah

Diatas telah dijelaskan prinsip otonomi daerah adalah pembagian kewenangan. Kewenangan Daerah dibagi atas kewenangan wajib dan kewenangan pilihan, urusan wajib adalah urusan yang menyangkut pelayanan dasar masyarakat (*basic service*) yang harus diselenggarakan oleh pemerintah daerah, sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang diprioritaskan untuk pengembangan potensi dan kekhasan daerah, kewenangan sebagaimana dimaksud dibagi lagi menjadi kewenangan Provinsi dan kewenangan Kabupaten Kota.

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 kewenangan daerah dan kewenangan pusat itu disempurnakan kembali menjadi urusan pemerintahan yang bersifat absolut dan urusan yang bersifat konkuren. Urusan pemerintahan absolut meliputi:

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional; dan
- f. Agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut tersebut Pemerintah Pusat dapat melaksanakannya sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi. Urusan Pemerintahan Konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

<p>Urusan Wajib Pemerintah Daerah meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan 2. Kesehatan 3. Lingkungan Hidup 4. Pekerjaan Umum 5. Penataan Ruang 6. Perencanaan Pembangunan 7. Perumahan 8. Kepemudaan dan Olah Raga 9. Penanaman modal 10. Koperasi dan UKM 11. Kependudukan dan Capil 12. Ketenagaakerjaan 13. Ketahanan Pangan 14. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan anak 15. Keluarga berencana dan keluarga 	<p>Urusan Pilihan Daerah meliputi :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kelautan dan Perikanan 2. Pertanian 3. Kehutanan 4. Energi dan Sumber Daya Mineral 5. Pariwisata 6. Industri 7. Perdagangan 8. Tansmigrasi
---	--

sejahtera 16. Perhubungan 17. Komunikasi dan Informatika 18. Pertanahan 19. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri 20. Otonomi daerah, Pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah dan kepegawaian daerah 21. Pemberdayaan masyarakat dan desa 22. Sosial 23. Statistik 24. Kebudayaan 25. Kearsipan 26. Perpustakaan	
--	--

Dalam menyelenggarakan Pemerintahan di daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari :

1. Sekretariat adalah unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan kordinasi.
2. Pengawas dalam bentuk Inspektorat
3. Badan sebagai unsur Perencana Daerah

Pembentukan Organisasi dan Perangkat Daerah diatur dalam PP No. 41 Tahun 2001 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Permendagri No. 57 Tahun 2007 tentang Pelaksana Teknis Organisasi Perangkat Daerah. Berdasarkan Legalitas tersebut maka Organisasi dan Tata kerja daerah adalah sbb :

1. Sekretariat daerah
2. Sekretariat DPRD
3. Inspektorat
4. Bappeda
5. Dinas daerah
6. Lembaga Teknis daerah
7. Rumah Sakit Daerah

Keberadaan Dinas dan Lembaga Teknis daerah tidak sama disetiap daerah, hal tersebut disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan kepentingan strategis daerah, untuk efisiensi pelaksanaan birokrasi pemerintahan dimungkinkan untuk menggabungkan kewenangan yang sejenis atau serumpun dalam satu Dinas atau perangkat daerah saja. Misalnya Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga, merupakan penggabungan dari pelaksanaan kewenangan dibidang pendidikan, pembinaan pemuda dan keolahragaan. Urusan pertanian, peternakan dan kehutanan dapat juga digabung menjadi satu Dinas. Tetapi jika volume pekerjaan dirasakan besar dapat juga dipisahkan tetapi tetap harus mengacu kepada peraturang perundang – undangan dan kemampuan keuangan daerah, karena pembentukan dinas baru akan berdampak pada peningkatan belanja tidak langsung daerah.

Dinas atau disebut juga satuan kerja perangkat daerah (SKPD) juga sebagai penyelenggara fungsi dekosentrasi dan tugas perbantuan. Kepala SKPD ditunjuk dan diangkat oleh kepala daerah berdasarkan pertimbangan baperjakat (badan pertimbangan jabatan dan kepangkatan) daerah, khusus untuk jabatan sekretariat daerah harus dengan pertimbangan/ persetujuan Mendagri, hal ini dikarenakan posisi sekda merupakan jabatan strategis di daerah yang berfungsi sebagai koordinator semua SKPD. Maka seorang sekda harus memiliki kecakapan yang lebih dari kepala SKPD lainnya, disamping itu sekda juga bisa mewakili kepala daerah jika berhalangan untuk kepentingan administratif dan teknis penyelenggaraan pemerintahan daerah.



This page is intentionally left blank

BAB 3

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dibawah UU No. 5 Tahun 1974

Dalam UU No. 5 Tahun 1974 diperkenalkan dimensi baru dalam implementasi otonomi daerah, yaitu otonomi nyata dan bertanggungjawab, disamping itu perhatian pembangunan lebih diarahkan kepada pembangunan ekonomi melalui program Trilogi Pembangunan (Stabilitas yang mantap, pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan) pengaruh signifikan dari paradigma tersebut terasa di dalam sistem pemerintahan daerah.

Menurut UU No. 5 Tahun 1974 Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, selanjutnya yang dimaksud dengan Daerah Otonom, yang disebut dengan Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian dalam Undang- Undang No. 5 Tahun 1974 juga meletakkan dasar – dasar penyelenggaraan pemerintahan dengan prinsip :

1. **Desentralisasi**, yaitu penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya.
2. **Dekonsentrasi**, yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di daerah.
3. **Tugas Pembantuan (*medebewind*)**, yaitu tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya

dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dengan prinsip dasar tersebut, secara tidak langsung menempatkan pemerintah daerah sebagai pelaksana belaka. Kekuasaan pemerintah terbesar ada ditangan pemerintah pusat (Presiden) dengan demikian pola sentralisasi yang berlaku bukan otonomi nyata dan bertanggungjawab sebagaimana yang diharapkan. Keadaan demikian menjadikan pemerintah daerah tidak punya posisi tawar yang kuat, semua kebijakan diformulasikan di pusat dan daerah hanya sebagai pelaksana saja, walaupun di daerah ada diberikan kewenangan membentuk perda, tetapi perda tersebut dapat saja dapat dibatalkan bila bertentangan dengan kepentingan pemerintah pusat.

Pelaksanaan pemerintahan daerah melalui UU No. 5 Tahun 1974 yang sangat sentralistik, dimana pengaruh terbesar ada pada pemerintah pusat. Dapat diakui bahwa eksistensi Negara Indonesia dimasa pemerintahan ordebaru dengan UU No. 5 Tahun 1974 cukup memuaskan, ada beberapa karakteristik yang manarik dari pelaksanaan pemerintahan daerah yaitu :

a. Pembagian Wilayah.

Wilayah Negara Republik Indonesia dibagi ke dalam Daerah besar dan kecil yang bersifat otonom. Tetapi dalam pelaksanaanya wilayah besar dan kecil itu tidak secara jelas bentuk otonominya apakah bersifat administratif atau dekosentrasi. wilayah pemerintahan mempunyai dua kedudukan sekaligus, yaitu sebagai Daerah Otonom yang berpemerintahan sendiri dan sebagai Wilayah Administratif yang merupakan representasi dari kepentingan Pemerintah Pusat yang ada di Daerah. sehingga maksud dari otonom itu sendiri masih kabur, yang nampak hanya sebagai wilayah administratif.

b. Hirarkhi Pemerintahan.

Hirarkhi pemerintahan dibagi kedalam berbaerapa tingkatan yang mempunyai kedudukan berbeda, yaitu Datingkat I (Dati I), Dati II sebagai Daerah Otonom, dan Provinsi sebagai Wilayah Administatif, Kabupaten/Kotamadya, dan Kecamatan. Sedangkan Desa tidak diatur sebagai wilayah administratif

maupun wilayah otonom, tetapi berada langsung dibawah kecamatan. Bahkan dengan berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Desa, ada beberapa desa yang dihapuskan atau digabungkan, padahal keberadaan desa atau nama lain merupakan bentuk pemerintahan asli Indonesia yang sudah ada sebelum Indonesia merdeka.

c. Kedudukan Legislatif Daerah

Lembaga legislatif daerah (DPRD) merupakan bagian dari Pemerintah Daerah, seharusnya dalam konsep **Trias Politika** harus terjadi pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Dengan kedudukan tersebut membuat DPRD menjadi tidak efektif, pelaksanaan tugas – tugas yang menjadi fungsi utama dari legislatif menjadi tidak jelas, bahkan ada kecenderungan kedudukan kepala daerah justru lebih besar dari DPRD atau dengan kata lain DPRD hanya sebagai pelengkap saja. Ditambah lagi dengan adanya dwifungsi ABRI yang mengikutsertakan unsur TNI/Polri sebagai bahagian dari DPRD membuat DPRD bukan representasi perwakilan rakyat, tetapi sebagai representasi perwakilan golongan. Bahkan tidak diberlakukannya hak angket pada DPRD membuat lembaga ini sebagai tukang stempel saja. Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD tetapi secara Hirarkhis kepada Presiden, karena yang mengangkat dan memberhentikan kepala daerah adalah Presiden. Sehingga dapat disimpulkan kedudukan legislatif daerah (DPRD) sangat lemah, bahkan diremote dari kekuasaan Pusat.

d. Peranan Pusat di Daerah

Efek dari lemahnya eksistensi DPRD maka justru terjadi penguatan peran di daerah, Pemerintah pusat sangat signifikan melakukan penyelenggaraan pemerintahan, menginggat sesungguhnya UU ini bersifat sentralistik, peran pemerintah tersebut dirasakan disemua kementrian, tatapi yang dominan adalah peranan Mendagri yang dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah sangat eksesif atau berlebihan yang diwujudkan dengan melakukan pembinaan langsung terhadap Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Kepala Wilayah dan Kepala Daerah sangat patuh kepada mendagri, karena pada

umumnya kepala daerah diangkat atas pertimbangan politis dari Mendagri. Bentuk dari eksekutifnya pemerintah pusat di daerah sampai kepada penentuan kebijakan pemda, yang dinilai berlebihan. Bahkan pada masa itu Instruksi Presiden dijadikan landasan normatif untuk melaksanakan kebijakan publik di daerah, besarnya pengaruh dekonsentrasi dan tugas perbantuan, sampai terjadi keseragaman program dan kebijakan tanpa melihat perbedaan geografis, geologis dan geopolitis di daerah, sebagai contoh adalah program IDT (Inpres Desa Tertinggal) Bantuan Sapi, Varietas padi dll.

e. Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah dilakukan sangat sentralistik, daerah tidak diberikan akses yang luas untuk mengelola sendiri keuangannya, peran Inpres (Instruksi Presiden) menjadi sarana kebijakan yang terpusat untuk mendikte daerah, kebanyakan program – program di daerah diatur langsung melalui APBN dengan berbagai bentuk sarana kebijakan disamping Inpres, juga dipraktekkan prinsip dekonsentrasi dan tugas perbantuan yang menjadikan keuangan daerah tidak maksimal. Di daerah ada menyusun APBD tetapi dalam penyusunan dan pelaksanaannya dilaksanakan secara terpusat. Espekstasi APBN kedalam APBD sangat dominan, tidak ada formulasi pengukuran celah fiskal daerah, sehingga tidak diketahui daerah – daerah yang potensial dan daerah miskin. Semua daerah digolongkan sama sebagai bawahan pusat.

Akibat dari Espekstasi APBN kedalam APBD yang sangat dominan, maka keberadaan APBD terkesan sebagai pelengkap saja, dalam APBD besar sekali aliran dana dekonsentrasi dibandingkan dengan pendapatan asli daerah, dikte APBD tersebut bertujuan politis untuk melemahkan kondisi daerah, termasuk daerah penghasil sekalipun seperti Aceh, Riau dan Kalimantan Timur. Program pembangunan fisik yang besar bersumber dari APBN.

Bersadarkan kondisi tersebut, maka Kaloh (2007 :27) menyimpulkan beberapa karakteristik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui UU No. 5 tahun 1974 sebagai berikut:

1. Konsentrasi Kekuasaan ada dilembaga eksekutif (Kepala Daerah)

2. Ditutupnya akses parpol dalam pemerintahan daerah
3. Tidak diberlakukannya hak angket pada legislatif di daerah
4. Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD tetapi secara Hirarkhis kepada Presiden
5. Kepala Daerah hanya memberikan keterangan pemerintahan dan pembangunan kepada DPRD

Oleh sebab itu, maka timbul kesenjangan di dan antar daerah (disparitas) yang menjadi cikal bakal lahirnya tuntutan Reformasi Sistem Ketatanegaraan di Daerah, setidaknya terdapat lima kesenjangan kronis yaitu :

- a. Kesenjangan pendapatan antar daerah
- b. Kesenjangan Investasi antar daerah
- c. Pemusatan Industri
- d. Pendapatan Daerah dikuasai Pusat
- e. Net Negatif Transfer yang besar.

Disamping terdapat kesenjangan kronis sebagaimana yang disebutkan kaloh tersebut, tetapi tidak dapat kita pungkiri bahwa pemerintah dibawah kendali UU No. 5 Tahun 1974 telah berhasil mencapai kemajuan yang signifikan dalam mengelola Negara Indonesia. Keberhasilan pembangunan nasional dengan sistem perencanaan pembangunan yang sistematis melalui pelita (pembangunan lima tahun) telah menghantarkan Indonesia sejajar dengan Negara – Negara dunia ketiga lainnya, bahkan Indonesia yang dijuluki Negara sedang berkembang akan bangkit sebagai macan Asia bila seluruh tahapan pelita terealisasi dengan baik.

Diantara keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dimasa orde baru adalah pelaksanaan pembangunan yang berbasis perencanaan yang konprehensif melalui pelita telah berhasil meletakkan pondasi yang strategis dalam pelaksanaan pembangunan secara berkelanjutan sehingga berdampak positif dalam pencapaian – pencapaian yang terencana dengan baik, seperti terciptanya stabilitas keamanan dalam negari yang mantap, tercapainya swasembada pangan, terbangunnya fasilitas infrastruktur dasar (jalan, jembatan, pasar, sekolah, rumah sakit) yang sangat diperlukan oleh masyarakat Indonesia dan keterlibatan

aktif dalam lembaga – lembaga Internasional sebagai amanah dari UUD 1945. Keberhasilan – keberhasilan tersebut tidak terlepas dari sistem sentralisasi pemerintahan yang dijalankan dan ditopang dengan strategi pelaksana yang jitu seperti dwifungsi ABRI, yang berperan sebagai pendamping pelaksanaan program – program pemerintah disamping tugas pokoknya sebagai unsur pertahanan Negara.

Keterpurukan pemerintahan orde baru disebabkan oleh kondisi dalam negeri dan kondisi luar negeri. Kondisi dalam negeri diantaranya adalah pelaksanaan pemerintahan yang sentralistik telah menimbulkan disparitas yang akut diberbagai daerah, disparitas itu bukan hanya kota dan desa tetapi antara Jawa dan luar Jawa. Kemudian tumbuh suburnya “konglomerasi” yang mengerogoti sumber alam Indonesia sebagai penyimpangan dari UUD 1945 pasal 33. Sistem Instan dalam pelaksanaan pembangunan yang mengedepankan impor dari pada ekspor, sehingga menjadikan Indonesia sangat tergantung kepada Negara – Negara barat, disamping itu juga terdapat krisis politik dengan periode jabatan presiden yang terlalu lama melahirkan pemerintahan dinasti yang tidak dipercayai lagi oleh masyarakat Indonesia dengan kebijakan – kebijakan yang seringkali menguntungkan segelintir elit saja ditambah lagi dengan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) yang masif terjadi diseluruh Indonesia sedangkan masyarakat terpuruk dengan ketimpangan ekonomi yang terencana.

Sedangkan kondisi luar negeri adalah krisis ekonomi global yang dahsyat, berpengaruh positif kepada ekonomi Indonesia, dimana terjadi inflasi yang tak terkendali dan pelemahan rupiah, serta ekspor yang menurun drastis ditambah lagi beban utang luar negeri yang meningkat tajam akibat pola instan dalam pembangunan. Karena fundamental ekonomi yang rapuh maka Indonesia menjadi Negara yang dilanda krisis terparah di Asia, yang berdampak pada kemerosotan kualitas pemerintahan dan pelayanan publik.



BAB 4

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dibawah UU No. 22 Tahun 1999

4.1. Latar Belakang Perubahan

UU No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang ditetapkan pada tanggal 7 Mei 1999 dan mulai berlaku efektif sejak tahun 2000. Undang-undang ini dibuat untuk memenuhi tuntutan reformasi, yaitu mewujudkan suatu Indonesia baru, Indonesia yang lebih demokratis, lebih adil, dan lebih sejahtera. Sebagaimana telah diuraikan didepan bahwa kegagalan sistem pemerintahan ordebaru dengan sentralisasinya telah meruntuhkan pemerintahan yang dipimpin oleh Soeharto dan digantikan dengan wakilnya Prof. BJ Habibie.

Pelaksanaan UU No. 22 tahun 1999 dilatarbelakangi oleh keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia dalam menata kembali sistem pemerintahan yang disuarakan rakyat, maka MPR mengeluarkan Keputusan atau Tap MPR No.XV/MPR/1998, tentang Penyelenggaraan otonomi Daerah, Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai tindak lanjut dari ketetapan MPR tersebut, Pemerintahan Presiden BJ. Habibie memberlakukan dasar hukum desentralisasi yang baru untuk menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, yaitu dengan memberlakukan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pemberlakuan kedua UU tersebut sangat berbeda dengan prinsip undang-undang sebelumnya, atau seperti mengganti hitam dengan putih, dari sistem sentralistik menjadi desentralisasi.

Adapun semangat dari Tap MPR No. XV Tahun 1998 tersebut menurut Kaloh (2007:57-58) adalah :

- a. Pembangunan daerah sebagai bahagian integral pembangunan nasional. Melalui otonomi daerah, pengaturan sumberdaya nasional yang berkeadilan, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. Otonomi daerah diberikan dengan prinsip kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah.
- d. Pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan.
- e. Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efektif dan efisien, bertanggungjawab, transparan, terbuka dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada usaha kecil menengah dan koperasi.
- f. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk dan tingkat kepadatan masyarakat daerah.
- g. Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggungjawab terhadap kelestarian lingkungan.
- h. Penyelenggaraan otonomi daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkuat NKRI, dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan DPRD dan Masyarakat.

Semangat Tap MPR No. XV Tahun 1998 tersebut menitikberatkan kepada prinsip – prinsip keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan sumber daya nasional dengan tetap mengedepankan keutuhan NKRI, artinya NKRI adalah harga mati, sedangkan penyelenggaraan desentralisasi dapat dilaksanakan yang disesuaikan kembali dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang telah diatur secara jelas dengan pasal

18 UUD 1945. Sehingga dengan adanya otonomi daerah maka kita dapat menyelamatkan NKRI dari berbagai usaha – usaha separatisme yang dilatarbelakangi oleh ketidakadilan dalam penyelenggaraan Negara dan pemanfaatan sumber daya alam.

Kuncoro (2004) menyatakan bahwa Pemerintahan Habibie yang memerintah setelah jatuhnya rezim Suharto harus menghadapi tantangan untuk mempertahankan integritas nasional dan dihadapkan pada beberapa pilihan yaitu :

1. Melakukan pembagian kekuasaan dengan pemerintah daerah, yang berarti mengurangi peran pemerintah pusat dan memberikan otonomi kepada daerah;
2. Pembentukan negara federal; atau
3. Membuat pemerintah provinsi sebagai agen murni pemerintah pusat.

Dengan semangat nasionalisme yang tinggi dari BJ. Habibie maka ia memilih untuk menerapkan otonomi dengan prinsip Negara Kesatuan atau desentralisasi berdasarkan konstitusi Indonesia, artinya tetap dalam koridor Negara kesatuan tetapi menjalankan otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dengan konstitusi nasional secara berkeadilan dan partisipatif, maka lahirlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Pilihan kepada kedua Undang – undang tersebut, disambut baik oleh segenap bangsa Indonesia, diharapkan dengan perubahan paradigma sistem pemerintahan tersebut dapat merubah kondisi Negara Indonesia dari keterpurukan disegala bidang untuk tumbuh dan berkembang kembali pasca krisis moneter global kearah yang lebih baik lagi dengan memperhatikan keadilan dan partisipasi masyarakat daerah dalam melaksanakan dan mengisi pembangunan nasional yang terpusat ke daerah, yang mana pada masa orde baru pembangunan nasional lebih terpusat ke pulau jawa saja, sehingga pemerataan dan keadilan sosial dapat dilaksanakan secara massif diseluruh daerah di Indonesia serta akan memperkuat demokrasi local sebagai bahagian dari demokrasi nasional.

Beberapa hal yang mendasar mengatur pelaksanaan otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sangat berbeda dengan prinsip undang-

undang No. 5 Tahun 1974. Pelaksanaan Otonomi Daerah dimasa ini (reformasi) mengakomodir berbagai aspirasi dari berbagai kalangan di masyarakat Indonesia sehingga didapatkanlah bentuk formulasi penyelenggaraan pemerintahan yang sangat berbeda semenjak Indonesia merdeka.

Daerah otonom diberikan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Hal ini secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Di samping itu, otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang juga memperhatikan keanekaragaman daerah. Pelaksanaan Desentralisasi diberikan terbatas pada Provinsi, dan luas pada Kabupaten Kota, Tugas perbantuan yang berimbang pada semua tingkatan pemerintahan. Ini jadi prinsipnya adalah pemberian otonomi yang seluas – luasnya kepada pemerintah Kabupaten/Kota dan terbatas pada Pemerintah Provinsi. Dengan pengaturan tersebut kedudukan pemerintah Provinsi menjadi kurang efektif, karena kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota juga sama bahkan lebih besar dari pemerintah Provinsi.

Pemerintah Provinsi seperti tidak memiliki wilayah dan masyarakat, karena wilayah dan masyarakat daerah secara tidak langsung melekat kepada wilayah Kabupaten/Kota, karena kewenangan untuk melaksanakan pembangunan dan pelayanan publik menjadi porsi lebih besar pemerintah Kabupaten/Kota daripada pemerintah Provinsi, bahkan untuk fungsi koordinasi saja pemerintah kabupaten/Kota diberi akses langsung kepada menteri dalam Negeri.

4.2. Subtansi

Sebenarnya pelaksanaan otonomi daerah di awal periode reformasi tersebut merupakan usaha untuk menciptakan stabilisasi nasional, sehingga dalam pelaksanaannya banyak pihak yang salah menafsirkan. Bahkan ada yang menganggap otonomi daerah sama saja dengan usaha untuk memerdekakan wilayah Indonesia dari cengkraman pemerintah Jakarta. Tetapi persepsi tersebut sangat berlebihan, justru semangat otonomi daerah adalah untuk memperkuat NKRI dengan subtansi pengaturan pemerintahan yang lebih berkeadilan. Prof. Ryass Rasyid sebagaimana dikutip oleh Syamsuddin Haris (2007 : 10-12)

menjelaskan beberapa substansi mendasar dari pelaksanaan otonomi daerah dengan UU No. 22 Tahun 1999 adalah 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 berbagai bidang kebijakan pemerintah yang bersifat strategis nasional, pada dasarnya semua bidang pemerintahan yang lain dapat didesentralisasikan. Pemerintah daerah terbagi atas dua lingkup, bukan tingkatan karena otonomi tidak diberikan secara bertingkat, otonomi penuh diberikan kepada pemerintah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan kewenangan yang menjadi kewenangan daerah dan kepada Provinsi diberikan otonomi terbatas karena kedudukan Gubernur adalah sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah maka tugas dan kewenangannya adalah lebih besar kepada fungsi koordinatif, pembinaan dan pengawasan.
2. Penguatan Peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan dan kegagalan pemimpin kepala daerah harus dipertegas. Pemberdayaan dan penyalur aspirasi masyarakat harus dilakukan.
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 efektifitas fungsi – fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan.
5. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang jelas antar sumber – sumber pendapatan Negara dan daerah.
6. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat block grant.
7. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga – lembaga dan nilai – nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial dan solidaritas sosial sebagai suatu bangsa.

Implementasi dari UU No. 22 tahun 1999 telah memberi warna baru dalam tatakelola pemerintahan daerah. Pemerintah daerah yang selama ini hanya sebagai pelaksana dari semua kebijakan yang sentralistis berubah menjadi perencana dan pelaksana dari kebijakan yang diformulasikannya sendiri. Daerah kabupaten/kota diberikan kewajiban untuk melaksanakan kewenangannya bukan hak. Hal ini memperkuat posisi dan peran pemerintah kabupaten/kota dibandingkan dengan provinsi yang hanya merupakan perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Titik berat otonomi ada ditangan pemerintah kabupaten/kota yang harus melaksanakan kewenangannya sesuai dengan prinsip pembagian kekuasaan. Sehingga tidak ada lagi istilah pembagian wilayah seperti pola UU No. 5 tahun 1974 (Dati I, Dati II) yang ada hanya pemerintahan kabupaten/kota dan pemerintahan provinsi. Pemerintah kecamatan merupakan bahagian dari perangkat daerah. Sehingga konstruksi pemerintah daerah adalah kepala daerah dan perangkat daerah.

Dibidang Politik lokal peran dan fungsi legislatif di daerah menjadi kuat, hal ini juga ditambah dengan kebijakan politik pemerintah pusat yang mengizinkan berdirinya berbagai partai politik baru yang berimbas kepada penguatan demokrasi di daerah. Peran legislatif yang dulunya hanya bisa dikatakan sebagai tukang stempelnya pemerintahan daerah berubah menjadi kuat, legislatif daerah berhak mengusulkan dan memilih kepala daerah serta mempunyai hak untuk meminta pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah lewat pertanggungjawaban kepala daerah, legislatif daerah juga bisa mengusulkan pemberhentian kepala daerah kepada presiden jika laporan kinerjanya ditolak.

Melalui UU No. 22 Tahun 1999 ini juga konsep trias politika diwujudkan secara nyata, karena konstruksi pemerintahan daerah tidak lagi mengabungkan DPRD melainkan terpisah, pemerintah daerah adalah kepala daerah dan perangkat daerah, jadi DPRD terpisah dari pemerintah daerah. Ini suatu kemajuan yang signifikan dalam politik lokal dan nasional. DPRD mempunyai fungsi pengawasan, anggaran dan legislasi daerah. Kepala daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD. Gubernur selaku kepala wilayah administratif bertanggung jawab kepada Presiden. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD sesuai pedoman yang ditetapkan Pemerintah, dan tidak perlu disahkan oleh pejabat yang

berwenang. Kondisi ini menuntut kompetensi yang lebih besar atau minimal setara dengan eksekutif di daerah.

Masyarakat di daerah diberi akses yang luas untuk memilih calon pemimpinya sendiri sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam kebijakan umum politik dalam negeri pemerintah. Bahkan akses yang luas tersebut dibuka juga kepada masyarakat di daerah untuk mencalonkan diri sebagai pemimpin daerah sebagai perwujudan UUD 1945 yang nyata. Tetapi dalam pemilihan kepala daerah tetap dilakukan oleh DPRD melalui prinsip perwakilan.

Permasalahan Otonomi Daerah melalui UU No. 22 Tahun 1999

Walaupun pelaksanaan otonomi daerah ditujukan untuk memperbaiki sistem pemerintahan yang diharapkan oleh masyarakat, tetapi dalam pelaksanaannya justru menimbulkan berbagai permasalahan baru. Presiden Megawati pernah marah ketika terjadi konflik antar nelayan di Jawa Tengah dan Sumatera Utara, karena terjadi pengkaplingan wilayah laut. Kemudian Gubernur Jambi juga pernah sinis ketika mengetahui Kepala Daerah tingkat II (Kabupaten) tidak hadir dalam rapat di tingkat provinsi, tuntutan kemerdekaan Riau dan banyak kejadian lainnya yang mewarnai pelaksanaan otonomi daerah.

Banyaknya permasalahan seputar otonomi daerah dimaklumi wajar, karena pelaksanaan desentralisasi yang baru pasca Indonesia memakai sistem sentralisasi kurang lebih 32 tahun perlu penyesuaian – penyesuaian bentuk yang paling ideal dan efektif, ditambah lagi banyaknya pemikiran – pemikiran yang muncul sebagai imbas terciptanya akses demokrasi yang luas, disamping itu permasalahan juga timbul karena tidak adanya prinsip kesatuan dari para implementator di daerah dan ditingkat pusat, konflik kepentingan dan ada juga usaha – usaha untuk mempertahankan system sentralisasi terutama para birokrat ditingkat pusat yang memang sangat diuntungkan dengan hal itu.

Permasalahan pelaksanaan otonomi daerah dengan UU No. 22 Tahun 1999 selayaknya memang harus terjadi untuk efektifitas pelaksanaannya dimasa yang akan datang, jika tidak ada permasalahan justru yang terjadi adalah stagnasi bernegara yang kaku yang akan menumbuhkan kembali pola otoritarian ala daerah yang berbahaya bagi perkembangan demokrasi itu sendiri.

Berbagai permasalahan yang timbul dari pelaksanaan otonomi daerah dengan konstruksi UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 adalah sbb :

1. Pembagian Kewenangan

Walaupun kewenangan antara pusat dan daerah sudah diatur jelas dalam UU No. 22 Tahun 1999, tetapi dalam pelaksanaannya baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah masih terjadi salah penafsiran. Terhadap pasal 4 khususnya ayat 2 yang menyebutkan struktur hirarkhi pemerintahan daerah yang masing – masing berdiri sendiri, sehingga hubungan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota menjadi kurang harmonis karena kewibawaan pemerintah provinsi menjadi berkurang dengan posisi yang sama dengan pemerintah kabupaten/kota, walaupun fungsi pemerintah provinsi secara jelas disebutkan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan memiliki kewenangan koordinasi dan administratif.

Kewenangan pemerintah pusat menjadi berkurang dan ini tidak sejalan dengan prinsip Negara kesatuan, seolah – olah dengan otonomi daerah maka daerahlah yang berkuasa penuh terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, sementara pemerintah pusat dianggap sebagai fasilitator saja, atau telah melahirkan prinsip federalism secara tidak langsung, seharusnya otonomi daerah dilaksanakan sesuai dengan prinsip Negara kesatuan.

Demikian juga dengan kedudukan pemerintahan desa yang terlalu kuat yang seolah – olah berada langsung dibawah bupati, mereduksi peran kecamatan yang ditempatkan sebagai perangkat daerah. Pemerintahan kabupaten/kota jangkauannya terlalu luas, dan pemerintahan desa seperti daerah otonom mini yang berada dibawah bupati/walikota, hal ini mengakibatkan pemerintahan kecamatan hilang kendalinya kepada desa.

2. Pengkaplingan Wilayah Laut

Konflik yang terjadi antar nelayan di beberapa wilayah di Indonesia dipicu oleh timbulnya pengkaplingan wilayah laut oleh masing – masing pemerintah daerah yang latah terhadap pelaksanaan otonomi daerah, dengan adanya otonomi daerah mereka menganggap

batas teritorial dan batas laut dikuasai mutlak, ini sama saja dengan konsep federasi, padahal batas teritorial daerah dan laut merupakan batas wilayah administratif bukan batas yang bermakna kedaulatan ekonomi.

Pengkaplingan wilayah laut ini juga dimanfaatkan oleh pemerintah daerah untuk menunjukkan eksistensi daerah. Tentu saja ini tidak sesuai dengan konsep Negara Kesatuan yang dipakai oleh Indonesia, karena pemerintah daerah kurang menyadari bahwa walaupun sistem pemerintahan Indonesia sudah berubah dari sentralisasi ke desentralisasi tetapi desentralisasi yang dilaksanakan tetap berada dalam koridor NKRI.

Eksistensi otonomi dengan penguasaan laut teritorial tersebut juga dapat menimbulkan permasalahan antar pemerintah daerah yang berbatasan laut, misalnya Provinsi Aceh dan Sumatera Utara, Jawa Barat dengan Jawa Tengah dan lainnya. Ketidak harmonisan hubungan antar pemerintah daerah tersebut disebabkan oleh adanya sumber penerimaan daerah di wilayah teritorial. Sumber penerimaan daerah tersebut berusaha untuk dimaksimalkan oleh masing – masing daerah.

3. Peran DPRD yang super power

Kedudukan legislatif yang kuat justru berbahaya bagi perkembangan demokrasi di daerah. Bahkan dalam pelaksanaannya legislatif banyak berperan di daerah, sehingga berdampak pada munculnya politik uang dalam berbagai hal, pertanggungjawaban langsung kepala daerah kepada DPRD dan hak untuk memilih kepala daerah oleh DPRD berdampak pada terjadinya ketidakseimbangan politik di tingkat daerah, begitu besarnya peran DPRD dapat memperlemah posisi kepala daerah.

Peran yang super power dari DPRD tersebut seringkali mengakibatkan banyak kepala daerah yang terpaksa harus turun ditengah jalan karena laporan pertanggungjawabannya ditolak DPRD, sebenarnya ini sangat merugikan masyarakat di daerah karena harus memulai lagi proses pembangunan dengan pemimpin yang baru yang mungkin arah kebijakan umum atau visi dan misinya tidak sejalan dengan kepala daerah yang dilengserkan.

Sejatinya kepala daerah tidak perlu diturunkan ditengah jalan, melainkan harus distimulus untuk melakukan perubahan sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat melalui perwakilannya di DPRD, karena mengganti orang akan berakibat pula pergantian manajemen dan program, dan sangat berbahaya bagi keberlanjutan program – program pembangunan yang bersifat multiyear (tahun jamak). Sehingga berdampak pada banyaknya program pembangunan multiyear yang terbengkalai, atau bahkan ada yang di restrukturisasi dan didesain ulang, ini sangat merugikan keuangan daerah sendiri.

4. Isu Putra Daerah dan Nepotisme

Pengelolaan Kepegawaian yang di desentralisasikan ke daerah, menimbulkan permasalahan yang sistemik di daerah, kepala daerah selaku pejabat pembina kepegawaian di daerah punya hak untuk mengangkat, mengelola dan memberhentikan pegawai negeri sipil di daerah dimanfaatkan untuk mengakomodir kepentingan pribadi dan kelompoknya, sehingga timbulah nepotisme yang massif disemua daerah, penerimaan calon pegawai negeri sipil dijadikan ajang untuk membagi manfaat bagi kolega dan para elit daerah, banyak formasi yang tidak penting justru dibuka, dan sebaliknya formasi yang harus diisi oleh calon yang berkompentensi justru diisi oleh orang – orang tertentu yang memiliki “kekuatan” di daerah.

Disamping itu juga muncul isu putra daerah untuk penempatan pejabat struktural dan jabatan strategis di daerah. Sehingga banyak guru yang memiliki kepangkatan cukup ditarik menjadi kepala dinas atau pejabat eselon II dan III, ini dilakukan hanya untuk mengakomodir terisinya formasi jabatan struktural oleh putra daerah tanpa memikirkan efek yang ditimbulkannya.

Isu putra daerah sendiri menimbulkan permasalahan (*fragmentation*) terkotak – kotaknya PNS di daerah dan terganggunya sistem promosi yang dilakukan oleh baperjakat sesuai dengan prinsip profesionalitas dan proporsionalitas, yang akan berdampak buruk bagi kinerja birokrasi secara luas. Justru fenomena tersebut menimbulkan ketidakadilan dalam pola recruitmen dan mutasi pegawai negeri sipil di daerah. Keadaan tersebut juga menimbulkan lahirnya calo – calo jabatan di daerah yang memanfaatkan isu putra daerah sebagai umpan

kegiatannya. Apapun bentuknya isu putra daerah justru merugikan pemerintah daerah dan masyarakat di daerah tersebut karena :

- a. Ketersediaan Tenaga yang Kompeten dan Profesional yang belum merata di daerah, sehingga jika dipaksakan berdampak negatif kepada kinerja birokrasi dan sistem mutasi pegawai.
- b. Penempatan pejabat yang tidak sesuai kompetensi dan jenjang karirnya akan merugikan pegawai itu sendiri dan masyarakat.
- c. Timbulnya kecemburuan sosial dan akan meruntuhkan semangat reformasi berbangsa dan bernegara yang dibangun melalui UU No. 22 Tahun 1999.
- d. Masifnya perkembangan Nepotisme dan Kolusi yang lahir di bentuk percaloan dan lain sebagainya yang dapat merendahkan moralitas aparatur.

5. Disparitas antar wilayah

Kemandirian daerah yang diharapkan melalui penguasaan sumber penerimaan daerah (PAD) sebagai indikator keberhasilan penyelenggaraan pemerintah daerah telah menjadikan daerah memaksimalkan segala potensi yang ada melalui kewenangan yang dimilikinya. Permasalahannya adalah tidak semua daerah memiliki sumber penerimaan daerah yang sama, ada daerah yang surplus juga ada yang defisit sumber penerimaan asli daerah, sehingga disparitas antar daerah bahkan antar kabupaten/kota dalam provinsi muncul.

Pengalokasian belanja daerah yang disesuaikan juga dengan celah fiskal daerah telah menimbulkan perbedaan pemberian tunjangan struktural pejabat di daerah, sebagai contoh adalah Kabupaten Aceh utara di Provinsi Aceh. Aceh utara dengan pendapatan migas yang besar karena berstatus sebagai daerah penghasil, dapat memberikan tunjangan struktural dan prestasi kerja yang lebih besar kepada PNSnya, sehingga banyak PNS di Provinsi dan Kabupaten lainnya yang mengajukan mutasi ke Aceh Utara.

Disamping itu juga menimbulkan disparitas kualitas dan kuantitas pembangunan dan pelayanan publik. Bagi daerah yang kaya pembangunan dan pelayanan publiknya juga banyak dan baik, tetapi bagi daerah yang miskin atau Pendapatan Asli Daerahnya yang kecil dan hanya ditopang oleh dana transfer dari pusat (DAU, DAK) maka

kualitas dan kuantitas pembangunan dan pelayanan publiknya juga minim. Disparitas itu tidak hanya muncul antar provinsi juga terjadi antar kabupaten/kota dalam provinsi, sebagai contoh kabupaten Aceh Tenggara, dan Subulussalam dibandingkan dengan kabupaten Aceh Utara dan Kota Lhokseumawe di Provinsi Aceh. Dan Kabupaten Kutai Kartanegara dengan kabupaten lainnya di Kalimantan, disparitas itu sangat kentara dan berdampak pada kurangnya kepercayaan masyarakat pada pemerintahan daerahnya.



BAB 5

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dibawah UU No. 32 Tahun 2004

5.1. Urgensi Perubahan

Paradigma dilaksanakannya otonomi daerah di Indonesia adalah untuk mewujudkan Kedaulatan rakyat, memperkuat demokrasi, memberdayakan masyarakat dan menciptakan keadilan dan pemerataan dalam segala aspek telah dilaksanakan lebih kurang 4 tahun sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999. Tetapi pelaksanaan otonomi yang seumur jagung tersebut dirasakan banyak hal yang merugikan daripada menguntungkannya, terutama bagi kelangsungan Negara kesatuan Republik Indonesia, dengan banyaknya permasalahan yang timbul di daerah akan berdampak signifikan kepada kelangsungan pemerintahan Pusat. Setidaknya terdapat beberapa alasan yang melatarbelakangi dirubah atau digantinya UU No. 22 Tahun 1999, Alasan tersebut diantaranya adalah:

1. Menyesuaikan dengan amandemen UUD 1945 yang ke - 4

Penyesuaian dengan amandemen UUD 1945 yang ke 4 khususnya pasal 18 ayat 1 dan 2, ayat (1) berbunyi Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Ayat (2), Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian Pasal 18 A dan B Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Pasal 18B (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan undang-undang.

Subtansi dari pasal 18 UUD 1945 tersebut adalah pembagian daerah, penekanan asas otonomi dan tugas perbantuan, hubungan keuangan pusat dan daerah dan eksistensi pemerintahan lokal. Pembagian wilayah Indonesia kedalam susunan yang berjenjang (Provinsi, Kabupaten/Kota). Dengan pembagian wilayah tersebut memperbaiki pola pembagian wilayah dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang lebih menekankan otonomi pada daerah kabupaten/kota. Melalui UU No. 32 tahun 2004 titik berat otonomi tetap pada wilayah kabupaten/kota dibawah koordinasi langsung dari gubernur, sehingga memperkuat fungsi dan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Perencanaan

pelaksanaan dan pelaporan APBD kabupaten/kota harus melalui gubernur.

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah diperbaiki dengan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, dengan penekanan kepada pembagian keuangan dengan prinsip keadilan antara pusat dan daerah, dimana APBD dan APBN memiliki hubungan yang integral sebagai perwujudan sistem perencanaan pembangunan Nasional yang terintegrasi antara pusat dan daerah. Sumber – sumber penerimaan daerah sebagai pendapatan asli daerah dijadikan alat untuk menciptakan *discretionary power* di daerah dan juga ditopang dengan dana transfer dari pusat berupa Dana Alokasi Umum, dana alokasi khusus dan dana bagi hasil serta hibah.

Selanjutnya melalui amandemen UUD 1945 yang ke 4 tersebut, yang juga diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah eksistensi pemerintahan lokal sebagai bahagian dari sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Di Aceh muncul pemerintahan Mukim dan Gampong di Papua diakuinya keberadaan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu, Huda (2009 : 37)

2. Mempertegas dan memperjelas substansi pelaksanaan pemerintahan daerah sesuai dengan konstitusi Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan permasalahan yang terjadi dimasa UU No. 22 Tahun 1999 mulai dari konflik kewenangan, pengkaplingan wilayah laut, hubungan yang disharmonis antara eksekutif dan legislatif serta antara bupati/walikota dengan gubernur, pengelolaan keuangan daerah dan masalah – masalah lainnya, sehingga mengganggu efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Maka dalam UU No. 32 Tahun 2004 dirumuskan kembali substansi pelaksanaan pemerintah daerah sesuai dengan maksud UUD 1945 amandemen ke 4 dan koreksi yang dilakukan oleh kementerian dalam negeri. Adapun pembentukan daerah dan kawasan khusus, pembagian urusan pemerintahan dan penguatan

posisi gubernur. Hal tersebut diatur dalam pasal 9 UU No. 32 Tahun 2004 (kawasan khusus) pasal 24 pasal 10 sampai 17 (pembagian urusan pemerintahan) dan pasal 37 dan 38 (penguatan posisi gubernur di daerah) sehingga tugas gubernur adalah sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang bertanggungjawab kepada presiden dan memiliki tugas dan wewenang pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintah kabupaten/kota, koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintahan antara kabupaten/kota dan koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas perbantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Berdasarkan ketentuan tersebut urusan penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten/kota berada dibawah koordinasi dan pengawasan gubernur.

Dengan kedua alasan tersebut diatas maka UU No. 32 tahun 2014 memiliki substansi prinsipil yang diatur adalah :

1. Pembentukan daerah kawasan khusus
2. Pilkada langsung
3. Pembagian urusan pemerintahan
4. Keuangan Daerah
5. Kontrol APBD oleh Mendagri
6. Penguatan Posisi Gubernur

5.2. Subtansi

Pembentukan daerah dan kawasan khusus diatur dalam Bab. II pasal 4 dan 5 UU No. 32 Tahun 2004. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan. Pembentukan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Syarat administratif untuk kabupaten/kota

meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Syarat fisik meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Kawasan Khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 9 dibentuk dengan tujuan menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional, Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Fungsi pemerintahan tertentu adalah untuk penyelenggaraan bidang Perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas ditetapkan oleh Pemerintah. Pemerintah dapat mengikutsertakan daerah yang bersangkutan dan Daerah juga dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus kepada Pemerintah.

Daerah yang mendapat status kawasan khusus di Indonesia adalah Sabang di Provinsi Aceh dan Batam di Provinsi Kepulauan Riau sebagai kawasan ekonomi khusus dan Jakarta sebagai Provinsi yang bersifat khusus di Indonesia. Jakarta menyelenggarakan pemerintahan dengan karakteristik tertentu yaitu sebagai penyelenggara Ibu kota Indonesia.

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) sebagai implementasi dari Desentralisasi dibidang Politik diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dan di Provinsi Aceh diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) sesuai dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Yang membedakan dengan

sistem pilkada yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 adalah masyarakat memilih langsung calon – calon anggota legislatif daerah dan calon kepala daerah yang diusulkan oleh partai politik dan atau gabungan dari partai politik.

Pilkada (Pemilihan kepala daerah secara langsung) diatur menurut Pasal 56 UU No. 32 Tahun 2004, Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Sangat berbeda dengan pelaksanaan pilkada menurut UU No. 22 Tahun 1999 yang melaksanakan pilkada secara perwakilan oleh DPRD.

Tujuan dan manfaat dilaksanakannya Pilkada secara langsung ini adalah untuk melaksanakan demokrasi yang lebih baik di tingkat lokal serta menumbuhkan partisipasi yang lebih baik dalam berdemokrasi, dan diharapkan akan mendapatkan calon pimpinan daerah yang dekat dan mengerti permasalahan masyarakat di daerah sehingga dalam melaksanakan amanat penyelenggaraan pemerintahan dia akan dekat dan merakyat. Ini didasari pada kegagalan pemimpin daerah pada masa sebelumnya yang sering disandung oleh ekspekstasi politik dari legislatif daerah, sehingga banyak yang harus jatuh ditengah jalan dan banyak pula program – programnya yang tidak dapat direalisasikan dengan baik. Pelaksanaan pilkada secara langsung ini telah berhasil meningkatkan angka partisipasi pemilih dan melahirkan kepala daerah sesuai dengan pilihan masyarakat.

Selanjutnya adalah pembagian urusan pemerintahan diatur dalam Pasal 10 s/d 14 . Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa. Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan, Pemerintah dapat:

- a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
- c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antarpemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertanahan;
- l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dengan adanya pembagian kewenangan tersebut maka penyelenggaraan pemerintahan daerah semakin tertata dengan baik dan mengurangi konflik antar daerah serta dapat memacu kompetisi masing – masing daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya masing – masing sebaik – baiknya.

Permasalahan keuangan daerah diatur lebih rinci dalam UU No.32 Tahun 2004, bahkan secara teknis juga diperbaharui dengan lahirnya UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan keuangan Pusat dan daerah, regulasi ini lahir untuk menjawab berbagai permasalahan seputaran keuangan daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dimasa UU No. 22 Tahun 1999.

Pengaturan permasalahan keuangan daerah dengan memberikan panduan dan pedoman struktur APBD yang meliputi pengaturan penerimaan, belanja dan pembiayaan daerah secara lebih terinci yang disesuaikan dengan prinsip pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dan antara provinsi dan daerah kabupaten/kota secara lebih adil dan terukur, lebih lanjut mengenai pengaturan tersebut dijelaskan kembali dalam Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Sehingga dengan landasan UU No. 33 Tahun 2004 disertai dengan Permendagri No. 13 Tahun 2006 menjadikan pengelolaan keuangan daerah lebih baik dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999. Hal yang spesifik dalam pengaturan keuangan daerah tersebut adalah kontrol Mendagri terhadap APBD daerah sebagai bentuk pengawasan langsung Pemerintah. Tetapi kontrol mendagri tersebut bukan berarti resentralisasi keuangan daerah, melainkan untuk menjamin alokasi APBD disusun dan dialokasikan sesuai dengan prinsip – prinsip dan azas umum pengelolaan keuangan Negara sebagaimana yang diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yaitu Azas Akuntabilitas, Profesionalisme dan Proporsionalitas, Ketebukaan dan Pemeriksaan keuangan oleh lembaga yang independen.

Menteri Dalam Negeri berhak melakukan koreksi dan persetujuan APBD yang telah disusun oleh pemerintah daerah, tujuan dari koreksi tersebut adalah untuk menjamin kebijakan APBD berpihak kepada kepentingan masyarakat dan menghindari Politisasi anggaran untuk tujuan – tujuan tertentu dari para elit di daerah, disamping itu juga sebagai sarana koordinasi antara pemerintah dan pemerintah daerah terkait program – program yang menjadi prioritas utama dan prioritas nasional di daerah. Khusus untuk APBD Kabupaten/Kota sebelum mendapat persetujuan Mendagri terlebih dahulu harus mendapatkan koreksi dan pertimbangan dari Gubernur secara bertingkat, hal ini berkaitan dengan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang memiliki fungsi koordinatif.

Kewenangan gubernur sebagai fungsi koordinatif tersebut merupakan salah satu bentuk penguatan posisi gubernur di daerah yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dalam Pasal 37 disebutkan, Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga

sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan. Dalam kedudukannya sebagaimana dimaksud Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. memiliki tugas dan wewenang:

- a. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- b. Koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
- c. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Dengan demikian Gubernur memiliki peran ganda. Sebagai wakil pemerintah pusat, Gubernur ber tugas melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten/kota; koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di provinsi dan kabupaten/kota; serta koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di provinsi dan kabupaten/kota. Gubernur harus menjamin keterlaksanaan visi dan misi pemerintah pusat, terutama tugas-tugas pemerintahan umum seperti stabilitas dan integrasi nasional, koordinasi pemerintahan dan pembangunan, serta pengawasan penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota.

Disamping itu gubernur juga sebagai kepala daerah yang dipilih oleh masyarakat di daerah yang memiliki visi dan misi tersendiri sesuai dengan kondisi daerah dan harapan masyarakat di daerah, sehingga sering menimbulkan disharmonis dalam pelaksanaan peran ganda tersebut. Reposisi peran gubernur dalam UU No. 32 Tahun 2004 ini menimbulkan permasalahan lain yang kelak akan diperbaiki dalam UU Pemerintahan Daerah yang baru.



This page is intentionally left blank

BAB 6

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dibawah UU No. 23 Tahun 2014

6.1. Pendahuluan

Dinamika penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia terus saja bergulir seiring dengan pergantian pemerintahan dan kritisi serta aspirasi masyarakat yang terbuka lebar serta hasil evaluasi internal penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah menghasilkan berbagai perubahan dan penyesuaian dalam tatanan bernegara, disamping itu juga untuk menjawab berbagai permasalahan yang timbul dalam implementasi UU No. 32 Tahun 2004 maka perlu dilakukan perubahan untuk menciptakan kondisi pemerintahan yang ideal sesuai dengan harapan masyarakat, perubahan ini sebagai mana dijelaskan dalam konsideran UU No. 23 Tahun 2014 salah satunya juga disebabkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta dengan memperhatikan peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara, dan juga untuk meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta

masyarakat dan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Berbagai permasalahan seputaran otonomi daerah diantaranya adalah reposisi peran gubernur yang masih menimbulkan ketidakstabilan pemerintahan daerah, korupsi pejabat dan legislatif daerah dan disparitas baru dalam pelaksanaan pembangunan di daerah serta berkurangnya jiwa nasionalisme kebangsaan yang mulai memudar seiring dengan kuatnya posisi daerah berkembangnya paham eknisitas dan primordialisme sehingga membahayakan integrasi nasional serta pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan legislative daerah yang dinilai boros dan menimbulkan konflik horizontal di masyarakat, maka pemerintah bersama DPR-RI berupaya mereformasi ulang UU Pemerintahan daerah menggantikan UU No. 32 Tahun 2004 yang telah beberapa kali dilakukan perubahan.

Berdasarkan keterangan pemerintah kepada legislatif (DPR-RI) atas rancangan Undang - Undang Pemerintahan Daerah bahwa disepakati untuk memecah UU No. 32 Tahun 2004 menjadi 3 UU yaitu UU Pemerintah Daerah, UU Desa dan UU Tentang Pilkada, maka berdasarkan kesepakatan tersebut dijadikan rujukan untuk merubah UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU Pemerintahan daerah yang baru dan dibarengi juga dengan penerbitan 2 UU lainnya, yang akan memperbaiki penyelenggaraan pemerintahan di pusat dan daerah.

Pada bagian awal dari Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dimuat pengaturan mengenai hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hal ini dimaksudkan sebagai penyamaan persepsi bahwa implementasi otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan segala konsekuensinya. Rujukan utama yang dipakai adalah tetap ketentuan-ketentuan dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pemerintah menganggap penting pengaturan ini untuk menghindari berbagai silang pendapat karena interpretasi yang berbeda-beda khususnya menyikapi hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah

khususnya mengenai otonomi khusus dan pengaturan daerah istimewa di Indonesia yang merupakan bentuk dari **asymetrical decentralization** jangan dimaknai sebagai federalisasi, tetapi justru untuk memperkuat desentralisasi itu sendiri dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh sebab itu perlu pengaturan yang jelas dalam UU Pemerintahan Daerah yang baru dan substansi itu masuk dalam beberapa isu strategis yang perlu dibahas bersama antara pemerintah dan DPR-RI.

Secara keseluruhan terdapat 22 (dua puluh dua) isu strategis yang ter-identifikasi yang memerlukan pemikiran yang mendalam baik Pemerintah dan DPR untuk mendiskusikan penyempurnaannya dalam rangka revisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Ke 22 (dua puluh dua) isu strategis tersebut adalah:

1. Pembentukan Daerah Otonom
2. Pembagian Urusan Pemerintahan
3. Daerah Berciri Kepulauan
4. Pemilihan Kepala Daerah
5. Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat
Forum Komunikasi Pimpinan Daerah atau Musyawarah
6. Pimpinan Daerah
7. Perangkat Daerah
8. Kecamatan
9. Aparatur Daerah
10. Peraturan Daerah
11. Pembangunan Daerah
12. Keuangan Daerah
13. Pelayanan Publik
14. Partisipasi Masyarakat
15. Kawasan Perkotaan
16. Kawasan Khusus
17. Kerjasama Antar Daerah
18. Desa

19. Pembinaan dan Pengawasan Daerah
20. Tindakan hukum terhadap Aparatur Daerah
21. Inovasi Daerah
22. DPOD (Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah)

Dari ke 22 (dua puluh dua) isu strategis tersebut ada beberapa perubahan yang sifatnya fundamental, namun ada yang bersifat memberikan pengaturan lebih lanjut yang dimaksudkan untuk menciptakan kejelasan dan ketegasan khususnya dalam pelaksanaan. Disamping itu terdapat juga isu-isu baru yang diatur untuk memberikan kepastian hukum bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan otonominya.

Ada beberapa isu baru yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang ini yaitu isu mengenai daerah berciri kepulauan, inovasi daerah dan tindakan hukum terhadap aparatur daerah. Isu-isu baru tersebut sengaja dibuat pengaturannya mengingat urgensinya dalam pelaksanaan otonomi daerah. Isu baru terkait tindakan hukum terhadap aparatur daerah ini perlu diatur dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah karena salah satu fenomena yang mengemuka saat ini adalah adanya keengganan dari pejabat daerah untuk menduduki jabatan sebagai pengelola proyek daerah yang sering dituduh melakukan pelanggaran pidana untuk hal-hal yang sebenarnya kesalahan yang bersifat administratif. Untuk itu diperlukan adanya kepastian hukum untuk memberikan landasan bertindak untuk pejabat daerah dalam mengelola proyek-proyek pembangunan yang sangat diperlukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.

Isu baru lainnya yang memerlukan pengaturan baru adalah terkait dengan inovasi daerah. Pada satu sisi kita mengetahui bahwa sulit bagi suatu bangsa untuk maju kalau tidak diikuti dengan terobosan-terobosan pemikiran dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Isu universal seperti lahirnya ide "reinventing government" lahir dari adanya kebutuhan untuk melakukan terobosan-terobosan pemikiran yang inovatif. Namun pada sisi lain pemikiran inovatif tersebut belum ada pengaturannya dalam aturan hukum yang tertulis. Akibatnya sering terjadi tindakan-tindakan inovatif tersebut di cap sebagai pelanggaran.

Kondisi tersebut menyebabkan keengganan para pejabat kunci di daerah melakukan kegiatan-kegiatan inovatif karena takut disalahkan. Akibatnya muncul kecenderungan mencari jalan selamat dengan bekerja apa adanya dan banyak terlibat dalam acara-acara seremonial yang jelas-jelas kurang berkorelasi dengan upaya mensejahterakan rakyat sebagai salah satu tujuan utama kebijakan desentralisasi. (Gamawan Fauzi, 2013)

6.2. Implementasi

Dalam Undang-Undang 23 tahun 2014 pengaturan mengenai pemerintah dan pemerintah daerah serta otonomi adalah sebagaimana dijelaskan dalam pasal 1, yaitu Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. (Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Perbantuan) adapun subtansi dari prinsip itu adalah :

- a. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada

gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

- c. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Kekuasaan dan Pembagian kewenangan dalam UU ini diatur lebih jelas dalam pasal 5 yaitu Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemudian dalam pasal 7, Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah, untuk pemerintah provinsi pengawasan dilakukan oleh menteri/ kepala lembaga pemerintah nonkementerian sedangkan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, pelaksanaan pengawasan seluruhnya dikoordinasikan oleh kementerian Negara, Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.

Sedangkan Pengaturan tentang Urusan Pemerintahan, Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan Pemerintahan Absolut meliputi :

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional; dan
- f. Agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud Pemerintah Pusat dapat melaksanakannya sendiri atau melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Urusan Pemerintahan Konkuren

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar, yaitu :

- a. Pendidikan;
- b. Kesehatan;
- c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat ; dan
- f. Sosial.

Sedangkan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:

- a. Tenaga kerja;
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;

- c. Pangan;
- d. Pertanahan;
- e. Lingkungan hidup;
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. Perhubungan;
- j. Komunikasi dan informatika;
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. Penanaman modal;
- m. Kepemudaan dan olah raga;
- n. Statistik;
- o. Persandian;
- p. Kebudayaan;
- q. Perpustakaan; dan
- r. Kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:

- a. Kelautan dan perikanan;
- b. Pariwisata;
- c. Pertanian;
- d. Kehutanan;
- e. Energi dan sumber daya mineral;
- f. Perdagangan;
- g. Perindustrian; dan
- h. Transmigrasi.

Dalam UU 23 Tahun 2014 pembagian kewenangan yang bersifat konkuren dilaksanakan dengan memperhatikan kriteria – kriteria tertentu yang diatur dalam UU. Dengan adanya pengaturan pembagian kewenangan tersebut, maka akan memperjelas kedudukan masing – masing tingkatan pemerintahan dan menghindari munculnya berbagai konflik karena didasari kepada prinsip keadilan dalam bingkai Negara kesatuan Republik

Indonesia. Pembagian kewenangan tersebut juga mengatur pembagian kewenangan antar kabupaten/kota dalam provinsi.

Sedangkan yang menjadi urusan pemerintahan Umum sebagaimana diatur dalam pasal 25 dan 26 adalah sebagai berikut :

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa.
- c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang undangan.
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum maka gubernur dan bupati/wali kota dibantu oleh Instansi Vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil

Pemerintah Pusat. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Umum oleh Gubernur dan bupati/wali kota dibiayai dari APBN. Bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum pada tingkat Kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat.

Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan urusan pemerintahan umum, dibentuk Forkopimda Provinsi, Forkopimda kabupaten/kota, dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan. Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota, dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan masing - masing diketuai oleh gubernur untuk Daerah provinsi, bupati/wali kota untuk Daerah kabupaten/kota, dan oleh camat untuk Kecamatan. Anggota Forkopimda provinsi dan Forkopimda kabupaten/kota terdiri atas pimpinan DPRD, pimpinan kepolisian, pimpinan kejaksaan, dan pimpinan satuan teritorial Tentara Nasional Indonesia di Daerah. Anggota forum koordinasi pimpinan di Kecamatan terdiri atas pimpinan kepolisian dan pimpinan kewilayahan Tentara Nasional Indonesia di Kecamatan. Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan dapat mengundang pimpinan Instansi Vertikal sesuai dengan masalah yang dibahas.

Dalam UU 23 tahun 2014 juga diatur kembali pembagian wilayah teritorial laut dan penataan daerah, penataan daerah sendiri dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah guna menciptakan tatakelola pemerintahan yang baik dalam memberikan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, penataan daerah terdiri atas Pembentukan Daerah dan penyesuaian daerah yang dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional. Pembentukan Daerah berupa pemekaran Daerah dan penggabungan Daerah. Pemekaran Daerah dilakukan dengan pemecahan Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih Daerah penggabungan bagian Daerah dari Daerah yang bersanding dalam 1 (satu) Daerah provinsi menjadi 1 satu Daerah baru. Untuk Kepentingan Strategis Nasional, pemerintah dapat membentuk suatu daerah, dengan tahapan persiapan pembentukan daerah baru.

Yang membedakan dengan UU No. 32 Tahun 2004 mengenai pemekaran daerah adalah bahwa Pemekaran Daerah dilakukan melalui tahapan Daerah Persiapan provinsi atau Daerah Persiapan kabupaten/kota. Pembentukan Daerah Persiapan sebagaimana harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif. Persyaratan dasar meliputi:

- a. Persyaratan dasar kewilayahan (luas wilayah, jumlah penduduk, batas dan cakupan wilayah, batas usia minimal daerah)
- b. Persyaratan dasar kapasitas Daerah, adalah kemampuan Daerah untuk berkembang dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, diantaranya adalah parameter potensi ekonomi dan keuangan daerah, demografi, geografi, social politik dll)

Cakupan Wilayah sebagaimana dimaksud meliputi:

- a. Paling sedikit 5 (lima) Daerah kabupaten/kota untuk pembentukan Daerah provinsi;
- b. Paling sedikit 5 (lima) Kecamatan untuk pembentukan Daerah kabupaten; dan
- c. Paling sedikit 4 (empat) Kecamatan untuk pembentukan Daerah kota.

Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan pada Daerah Persiapan ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja Daerah induk. Daerah induk memiliki kewajiban untuk membantu terwujudnya daerah pemekaran baik dari aspek administratif maupun teknisnya. Disamping itu dalam UU ini juga diatur mengenai penggabungan Daerah dilakukan berdasarkan kesepakatan Daerah yang bersangkutan atau hasil evaluasi Pemerintah Pusat. Penggabungan Daerah dapat berupa:

- a. Penggabungan dua Daerah kabupaten/kota atau lebih yang bersanding dalam satu Daerah provinsi menjadi Daerah kabupaten/kota baru.
- b. Penggabungan dua Daerah provinsi atau lebih yang bersanding menjadi Daerah provinsi baru.

Disamping itu juga diatur mengenai Penyesuaian Daerah dalam Pasal 48, Penyesuaian Daerah berupa:

- a. Perubahan batas wilayah Daerah;
- b. Perubahan nama Daerah;
- c. Pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi;
- d. Pemindahan ibu kota; dan/atau
- e. Perubahan nama ibu kota.

Selanjutnya dalam UU No. 23 Tahun 2014 juga dipertegas kembali Posisi Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat yang diatur dalam Pasal 91 s/d 93. Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan tersebut gubernur mempunyai tugas sbb:

- a. Mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota.
- b. Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya.
- c. Memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya.
- d. Melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah.
- e. Melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Disamping itu Gubernur juga mempunyai wewenang untuk :

- a. Membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota.

- b. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- c. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- d. Memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud diatas gubernur juga mempunyai tugas dan wewenang:

- 1. Menyelaraskan perencanaan pembangunan antar-Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya.
- 2. Mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya.
- 3. Memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya
- 4. Melantik bupati/wali kota
- 5. Memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 6. Melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara

tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian maka kedudukan gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah menjadi lebih kuat dan legitimed. Maka selayaknya seorang gubernur harus memiliki kompetensi dan pengalaman yang cukup untuk melaksanakan tugas dan wewenang tersebut, jika dikaji lebih konprehensif bentuk tugas dan wewenang tersebut merupakan desentralisasi administrative yang diberikan mendagri kepada gubernur, yang mana selama ini sebahagian besar tugas dan wewenang yang didelegasikan tersebut dilaksanakan oleh mendagri.

Mengenai kedudukan kecamatan diatur lebih spesifik, dimana Kecamatan dibentuk dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan. Kecamatan diklasifikasikan atas jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah Desa/kelurahan dengan Tipe A yang dibentuk untuk Kecamatan dengan beban kerja yang besar dan Kecamatan tipe B yang dibentuk untuk Kecamatan dengan beban kerja yang kecil. Kecamatan dipimpin oleh seorang Camat yang diangkat dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota, Camat mempunyai tugas:

- a. Menyelenggarakan urusan pemerintahan umum;
- b. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- c. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Perkada;
- e. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
- f. Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di Kecamatan;
- g. Membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Desa dan/atau kelurahan;

- h. Melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota yang ada di Kecamatan; dan
- i. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Disamping itu camat juga mendapatkan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/wali kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. yang dilakukan berdasarkan pemetaan pelayanan publik yang sesuai dengan karakteristik Kecamatan dan/atau kebutuhan masyarakat pada Kecamatan yang bersangkutan. Pelimpahan wewenang tersebut juga disertai dengan alokasi anggaran (dekosentrasi).

Dalam Pasal 344 dan 345 UU No. 23 Tahun 2014 diatur juga mengenai pelayanan publik yang harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah. Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan pada asas : kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan/tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Pemerintah Daerah wajib membangun manajemen pelayanan publik dengan mengacu pada asas-asas pelayanan publik meliputi:

- a. Pelaksanaan pelayanan;
- b. Pengelolaan pengaduan masyarakat;
- c. Pengelolaan informasi;
- d. Pengawasan internal;
- e. Penyuluhan kepada masyarakat;
- f. Pelayanan konsultasi; dan

- g. Pelayanan publik lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya diatur juga mengenai Kawasan Perkotaan, kawasan khusus dan kawasan perbatasan Negara. Kawasan perkotaan yang dimaksud adalah wilayah dengan batas-batas tertentu yang masyarakatnya mempunyai kegiatan utama di bidang industri dan jasa. Perkotaan dapat berbentuk kota sebagai Daerah dan kawasan perkotaan. Kawasan Perkotaan berupa bagian Daerah kabupaten dan bagian dari dua atau lebih Daerah yang berbatasan langsung. Penyelenggaraan pemerintahan pada kawasan perkotaan menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Kawasan Khusus dibentuk Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepentingan nasional, Pemerintah Pusat dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Kawasan khusus meliputi:

- a. Kawasan perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas;
- b. Kawasan hutan lindung;
- c. Kawasan hutan konservasi;
- d. Kawasan taman laut;
- e. Kawasan buru;
- f. Kawasan ekonomi khusus;
- g. Kawasan berikat;
- h. Kawasan angkatan perang;
- i. Kawasan industri;
- j. Kawasan purbakala;
- k. Kawasan cagar alam;
- l. Kawasan cagar budaya;
- m. Kawasan otorita; dan
- n. Kawasan untuk kepentingan nasional lainnya yang diatur dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kawasan perbatasan negara adalah Kecamatan-Kecamatan terluar yang berbatasan langsung dengan negara lain. Kewenangan Pemerintah Pusat di kawasan perbatasan meliputi seluruh kewenangan tentang pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan mengenai wilayah negara. Selain kewenangan tersebut, Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan untuk:

- a. Penetapan rencana detail tata ruang;
- b. Pengendalian dan izin pemanfaatan ruang; dan
- c. Pembangunan sarana dan prasarana kawasan.

Sedangkan peran Gubernur pada kawasan perbatasan adalah Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mengoordinasikan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dan dapat dibantu oleh Bupati/Walikota dan dapat juga didelegasikan kepada Camat. Pemerintah Pusat wajib membangun kawasan perbatasan agar tidak tertinggal dengan kemajuan kawasan perbatasan di negara tetangga. Pengaturan kawasan perbatasan ini sangat penting karena menyangkut kedaulatan Negara di daerah terluar.

Dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan inovasi. Inovasi adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam merumuskan kebijakan inovasi, Pemerintahan Daerah mengacu pada prinsip:

- a. Peningkatan efisiensi;
- b. Perbaikan efektivitas;
- c. Perbaikan kualitas pelayanan;
- d. Tidak ada konflik kepentingan;
- e. Berorientasi kepada kepentingan umum;
- f. Dilakukan secara terbuka;
- g. Memenuhi nilai-nilai kepatutan; dan
- h. Dapat dipertanggungjawabkan hasilnya tidak untuk kepentingan diri sendiri.

Inisiatif inovasi dapat berasal dari kepala daerah, anggota DPRD, aparatur sipil negara, Perangkat Daerah, dan anggota masyarakat. Usulan inovasi yang berasal dari anggota DPRD ditetapkan dalam rapat paripurna disampaikan kepada kepala daerah untuk ditetapkan dalam Perkada sebagai inovasi Daerah. Usulan inovasi yang berasal dari aparatur sipil negara harus memperoleh izin tertulis dari pimpinan Perangkat Daerah dan menjadi inovasi Perangkat Daerah. Sedangkan Usulan inovasi yang berasal dari anggota masyarakat disampaikan kepada DPRD dan/atau kepada Pemerintah Daerah. Pengaturan mengenai inovasi ini dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum dari tindakan kriminalisasi inovasi sebagaimana yang pernah terjadi dimasa UU No. 22 Tahun 1999 yang pada saat itu banyak kepala daerah dijerat lantaran berinovasi yang dinilai merugikan satu dan lain pihak, padahal inovasi dimaksud justru untuk memajukan daerahnya.

Selanjutnya hal lain yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 adalah Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) yang dibentuk Dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai rancangan kebijakan yang meliputi:

- a. Penataan Daerah;
- b. Dana dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus;
- c. Dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; dan
- d. Penyelesaian permasalahan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan/atau perselisihan antara Daerah dengan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Susunan keanggotaan dewan pertimbangan otonomi daerah terdiri atas Wakil Presiden selaku ketua Menteri selaku sekretaris dan para menteri terkait sebagai anggota serta perwakilan kepala daerah sebagai anggota. Untuk mendukung kelancaran tugas dewan pertimbangan otonomi daerah dibentuk sekretariat. Menteri selaku sekretaris memimpin sekretariat dewan pertimbangan otonomi daerah. Sekretariat dewan pertimbangan otonomi daerah dibantu oleh tenaga ahli.

Pembentukan DPOD diharapkan akan memberikan warna positif pada pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yang dalam pelaksanaannya sangat kompleks dan dilaksanakan dengan berbagai aturan yang sering berubah – ubah, ditambah lagi dengan kapasitas pelaksana otonomi daerah di provinsi dan kabupaten/kota yang sangat beragam latar dan kompetensinya, sehingga menghasilkan kinerja yang berbeda – beda, untuk itu perlu badan seperti DPOD tersebut.

UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan pengantian yang ke 3 atau pengaturan Penyelenggaraan Pemerintahan yang dianggap paling sesuai dengan kebutuhan sistem penyelenggaraan pemerintahan saat ini dan juga sesuai dengan konsep Negara kesatuan, namun itu semua merupakan sebuah dinamika dalam bernegara yang selalu mengalami penyesuaian – penyesuaian sesuai dengan perkembangan global dan tuntutan masyarakat, artinya untuk saat ini UU tersebutlah yang terbaik, tetapi untuk 5 atau 10 tahun yang akan datang tentu disesuaikan juga dengan keadaan masa yang akan datang, tetapi paling tidak sudah mewarnai dinamika ketatanegaraan Indonesia dalam menjawab permasalahan otonomi daerah saat ini. Prof. Joehermansyah Djohan (dirjen Otonomi Kemendagri, 26 April 2014 dalam Dialog pagi RRI Pro.3) menyatakan terdapat 3 masalah pokok otonomi daerah saat ini :

1. Demokrasi Lokal yang sangat buruk
2. Korupsi kepala daerah, lebih dari 2/3 terlibat korupsi (232 dari 254)
3. Pemekaran daerah, lajunya mencapai 60% pertahun, menjadi 539 daerah otonom hingga april 2014



This page is intentionally left blank

BAB 7

Faktor – Faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan (Pemerintahan) Otonomi Daerah di Indonesia dan Kinerja Pemerintah Daerah

Mengutip berita di Surat Kabar harian Serambi Indonesia, selasa 3 Mei 2016 menyatakan bahwa ratusan mahasiswa di Kota Banda Aceh melakukan aksi unjuk rasa menuntut tanggungjawab Pemerintah Aceh atas kemerosotan mutu pendidikan di Aceh yang menempati urutan 32 dari 34 provinsi di Indonesia, posisi tersebut sudah berlangsung lama, padahal provinsi Aceh memiliki APBD yang terbesar ke 7 di Indonesia, total APBD Provinsi Aceh tahun 2016 adalah Rp. 11 Trilyun lebih, karena Aceh banyak menerima Dana Perimbangan dan Bagi Hasil yang besar serta Trasfer Dana Otonomi Khusus, sehingga tidak ada alasan jika aspek pendanaan dijadikan alasan atas kemerosotan mutu pendidikan.

Disamping permasalahan pendidikan, terdapat juga permasalahan buruknya fasilitas publik dan sarana kesehatan, ketiadaan obat yang memadai di puskesmas sudah menjadi rahasia umum di Aceh, serta kekurangan dokter spesialis dan tenaga medis tertentu sudah masif terlihat di semua wilayah, ditambah lagi dengan permasalahan pengangguran dan narkoba yang sudah menjadi lampu merah, khusus mengenai angka pengangguran Aceh berada diatas rata – rata Nasional yang mencapai angka 11% sedangkan Aceh 17%, artinya dari 100 orang penduduk Aceh 17 diantaranya adalah pengangguran.

Untuk menilai apakah suatu daerah dikatakan berhasil atau tidak banyak indikator yang bisa dijadikan ukuran, diantaranya adalah angka Indeks pembangunan manusia (IPM) atau Hasil Penilaian daerah terbaik yang dilakukan oleh Kemendagri.

Daftar IPM dan Daerah Terbaik

No.	IPM terbaik (2013)	Kinerja Terbaik (2015)
1.	DKI Jakarta	Bantul
2.	Sulawesi Utara	Kulon Progo
3.	Riau	Kutai Kartanegara
4.	D.I Yogyakarta	Lamongan
5.	Kalimantan Timur	Pasaman
6.	Kepulauan Riau	Pinrang
7.	Kalimantan Tengah	Purbalinga
8.	Sumatera Utara	Sidoarjo
9.	Sumatera Barat	Sleman
10.	Sumatera Selatan	Tuban

Kompasiana dan kemendagri, 2016

Jika merenungkan data dan permasalahan tersebut diatas, siapa yang disalahkan, apakah pemerintah daerah atau justru pemerintah pusat atau kedua – duanya atau masyarakat. Banyak kalangan yang menyalahkan otonomi daerah atau ada juga yang menilai kesalahan demokrasi di daerah, Untuk memperoleh jawaban pertanyaan tersebut dapat disimak dari berbagai perspektif teori yang dikemukakan oleh para pakar.

7.1 Perspektif Kinerja Birokrasi Pemerintah Daerah

Kinerja dapat tercermin dari kemampuan seseorang atau lembaga tertentu untuk mencapai persyaratan- persyaratan tertentu yang telah ditetapkan atau dijadikan standar, menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2000 : 67) "Kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh

seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Lebih lanjut *Cushway* (Siti Hidajatul, 2004 : 41) mengemukakan bahwa kinerja adalah suatu proses manajemen yang dirancang sedemikian rupa untuk menghubungkan tujuan organisasi dengan tujuan individu, sehingga baik tujuan individu maupun tujuan organisasi dapat bertemu. Kiranya disinilah letak permasalahan kinerja organisasi, sehingga kita tidak bisa memisahkan antara kinerja organisasi dengan kinerja individu, kinerja organisasi merupakan cerminan dari kinerja individu, demikian juga dengan tujuan organisasi adalah juga tujuan individu.

TR Michael (Siti Hidajatul, 2004 : 40) mengatakan untuk mencapai dan memelihara kinerja memerlukan berbagai proses keorganisasian yang memungkinkan orang dan program mewujudkan potensi mereka secara sepenuhnya, oleh sebab itu kebutuhan untuk mencapai dan mempertahankan kinerja selanjutnya menentukan target kemampuan organisasi.

Lebih lanjut Sedarmayanti (2001 : 51) menjelaskan bahwa kinerja memiliki standar untuk melihat perbandingan antara apa yang telah dilakukan dengan apa yang diharapkan, kaitannya dengan pekerjaan atau jabatan yang telah dipercayakan kepada seseorang, standar ini dapat dijadikan sebagai ukuran dalam mengadakan pertanggungjawaban terhadap apa yang telah dilakukan. Standar kinerja ini tersebut adalah : 1. *Quality of Work*, 2. *Promptness*, 3. *Initiative*, 4. *Capability*, dan 5. *Comunication*. (Kualitas kerja, Ketepatan Waktu, Prakarsa, Kemampuan dan Komunikasi)

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kinerja dapat dipersamakan dengan kualitas atau hasil yang dapat diukur dengan berbagai indikator dan pandangan yang disesuaikan dengan perspektif dan unit analisisnya. Perspektif untuk mengukur kinerja birokrasi sangat diperlukan dalam melakukan penilaian tentang kualitas kerja atau hasil yang pada akhirnya dapat dijadikan rujukan untuk peningkatan atau paling tidak mempertahankan hasil yang telah dicapai. Berbagai indikator yang digunakan dalam mengukur kinerja disesuaikan dengan tujuan pengukuran dan jenis organisasi. Kesulitan dalam mengukur kinerja organisasi publik

sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi acapkali tidak hanya sangat kabur akan tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki *stakeholder* privat, karena *stakeholder* dari organisasi publik sering kali memiliki kepentingan yang bersinggungan satu sama lainnya, yang menyebabkan ukuran kinerja organisasi publik dimata *stakeholder* juga berbeda – beda. Zainal (2005 : 14)

Selanjutnya Faktor yang mempengaruhi kinerja, Menurut Anwar P. Mangkunegara (2006:16) :

1. **Faktor Individu.** Secara psikologis, individu yang normal adalah individu yang memiliki integritas yang tinggi antara fungsi psikis (rohani) dan fisiknya (jasmaniah). Dengan adanya integritas yang tinggi antara fungsi psikis dan fisik maka individu tersebut memiliki konsentrasi diri yang baik. Konsentrasi yang baik ini merupakan modal utama individu manusia untuk mampu mengelola dan mendayagunakan potensi dirinya secara optimal dalam melaksanakan kegiatan atau aktivitas kerja sehari-hari dalam mencapai tujuan organisasi.
2. **Faktor Lingkungan Organisasi.** Faktor lingkungan kerja organisasi sangat menunjang bagi individu dalam mencapai kinerja. Faktor lingkungan organisasi yang dimaksud antara lain uraian jabatan yang jelas, otoritas yang memadai, target kerja yang menantang, pola komunikasi yang efektif, hubungan kerja yang harmonis, iklim kerja yang respek dan dinamis, peluang berkarir dan fasilitas kerja yang relatif memadai.

Sedangkan Yuwono dkk (2002 : 23) menyatakan kinerja organisasi berhubungan dengan berbagai aktivitas dalam rantai nilai (*value chain*) yang ada pada organisasi. Beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi sesungguhnya memberikan informasi mengenai prestasi pelaksanaan dari unit – unit organisasi, dimana organisasi memerlukan penyesuaian – penyesuaian atas seluruh aktivitas sesuai dengan tujuan organisasi. Lebih lanjut Yowono mengemukakan faktor – faktor yang dominan mempengaruhi kinerja suatu organisasi meliputi upaya manajemen dalam menerjemahkan dan menyelaraskan tujuan organisasi,

budaya organisasi, kualitas sumber daya manusia yang dimiliki organisasi dan kepemimpinan yang efektif.

Berkenaan dengan hal tersebut, Soesilo (2000 : 22) menerangkan kinerja suatu organisasi birokrasi dimasa depan dipengaruhi oleh faktor – faktor berikut :

1. Struktur organisasi sebagai hubungan internal yang berkaitan dengan fungsi yang menjalankan aktivitas organisasi.
2. Kebijakan pengelolaan, berupa visi dan misi organisasi.
3. Sumber daya manusia, berkaitan dengan kualitas pegawai untuk bekerja dan berkarya secara optimal.
4. Sistem informasi manajemen, yang berhubungan dengan pengelolaan database untuk digunakan dalam mempertinggi kinerja organisasi.
5. Sarana dan prasarana yang dimiliki, yang berhubungan dengan penggunaan teknologi penyelenggaraan organisasi pada setiap aktivitas organisasi.

Selanjutnya Susanto (Zainal, 2005 :30) menyebutkan bahwa kinerja suatu organisasi akan maksimal jika memperhatikan tiga faktor interen organisasi, faktor tersebut adalah : faktor budaya organisasi, kepemimpinan dan koordinasi, karena ketiga faktor ini akan menentukan lancar tidaknya suatu organisasi berjalan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Kemudian Atmosoeperto (2001 : 19) menjelaskan kinerja organisasi akan dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal seperti :

a. Faktor eksternal :

1. Faktor Politik, yaitu berkenaan dengan keseimbangan kekuasaan.
2. Faktor Ekonomi, yaitu perkembangan ekonomi yang mempengaruhi tingkat pendapatan masyarakat.
3. Faktor Sosial, yaitu orientasi nilai yang berlaku di masyarakat.

b. Faktor Internal :

1. Tujuan Organisasi
2. Struktur Organisasi
3. Sumber Daya Manusia
4. Budaya Organisasi

Dengan demikian dapat disebutkan bahwa kinerja suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang datang dari dalam organisasi (faktor internal) maupun faktor yang datang dari luar organisasi (faktor eksternal). Berbagai perspektif yang dikemukakan para ahli dalam mengkaji faktor – faktor tersebut dipengaruhi oleh sudut pandang dan latar keilmuannya masing – masing.

Berkenaan dengan hal tersebut, David Osborne dan Peter Plastrik mengidentifikasi bahwa model birokrasi yang diterapkan oleh kebanyakan Negara di dunia adalah paradigma lama, yaitu konsep weberian dengan penekanan kepada 5 (lima) konsep. Osborne mengidentifikasikan bahwa kegagalan birokrasi dewasa ini disebabkan oleh implementasi dari konsep weberian yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, Osborne (2004 : 20). Birokrasi digambarkan sebagai sistem yang dirancang orang jenius tetapi untuk dijalankan oleh orang tolol. Maksudnya adalah bahwa 5 (lima) konsep dari birokrasi tradisional weber justru akan tidak efektif dan justru akan mengekang kreativitas dan inovasi. Osborne mengatakan bahwa tatanan yang berubah dengan drastis persaingan ekonomi global, demasialisasi pasar, membanjirnya tenaga kerja terdidik dan pelanggan (masyarakat) yang semakin menuntut, sehingga monopoli dari atas ke bawah (birokrasi weberian) yang tidak tersentralisasi menjadi lamban, tidak responsif serta tidak mampu menampung perubahan dan inovasi.

Berkenaan dengan hal tersebut, Sarundajang (2005 : 32) juga menguatkan persepsi Osborne. Bahwa karakteristik birokrasi weber dengan menempatkan manusia sebagai objek pasif, dimana manusia dipandang sebagai bagian dari mesin birokrasi. Birokrasi tersebut menciptakan konsep “ *kerajaan pejabat* ” dimana para pejabat birokrasi tidak mempunyai tanggungjawab publik melainkan bidang tugas yang dibebankan kepadanya. Sepanjang tugas dan tanggungjawab itu sesuai dengan prosedur – prosedur

yang dibuat, maka akuntabilitas pejabat birokrasi itu telah diwujudkan. Kiranya disinilah letak permasalahannya, bahwa konsep birokrasi tradisional tidak relevan diterapkan dalam masa sekarang. Lemahnya kinerja birokrasi dewasa ini ditenggarai disebabkan oleh aplikasi konsep weberian. Syarat – syarat yang ditetapkan oleh weber berkisar pada melihat birokrasi dari dalam bukan melihat faktor – faktor diluarnya yang dapat mempengaruhi birokrasi, Thoha (Sarundajang, 2005 : 31)

Untuk mengatasi lemahnya kinerja birokrasi, David Osborne dan Peter Plastrik (2004) memberikan formulanya dengan menganalogikan bahwa sistem pemerintah sebagai organisme yang dibentuk oleh DNA. Maka untuk mengubah birokrasi haruslah dengan mengubah DNA. Osborne menyebut strategi ini sebagai *Reinventing Government* (pemerintahan wirausahaan) dengan mengaplikasikan 5 (lima) strategi untuk pembaharuan pemerintah (birokrasi). Kelima strategi tersebut adalah strategi inti, strategi konsekuensi, strategi pelanggan, strategi pengendalian dan strategi budaya, yang memiliki keterkaitan satu sama lainnya.

Untuk mencari penyebab lemahnya kinerja birokrasi, para ahli sebagaimana dijelaskan sebelumnya memberikan formulanya dengan memperhatikan beberapa faktor penyebabnya, baik yang datangnya dari dalam organisasi maupun dari luar organisasi tersebut, berbagai faktor tersebut dapat dikelompokkan sebagai berikut :

Faktor – Faktor yang mempengaruhi Kinerja Birokrasi

No.	Faktor	Perspektif	Referensi
1.	Budaya Organisasi	Proses/ Interen	Susanto (2005 : 30)
	Kepemimpinan	Proses/ Interen	
	Koordinasi	Proses/ Interen	
2.	Individu	Proses/ Interen	Anwar P (2006 : 16)
	Lingkungan Organisasi	Proses/ In & Ekstrn	
3.	Tujuan Organisasi	Proses/ Interen	Yuwono (2002 : 23)
	Budaya Organisasi	Proses/ Interen	Atmosoeprapto

	Kualitas SDM	Proses/ Interen	(2001:19)
	Kepemimpinan	Proses/ Interen	
	Koordinasi	Proses/ Interen	
4.	Akuntabilitas	Sistem/ In & Ekstrn	Osborne (2004 : 20)
	Budaya Organisasi	Proses/ Interen	

7.2. Faktor - Faktor yang mempengaruhi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah)

Kinerja Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan Otonomi dapat dilihat dari beberapa faktor yang mempengaruhinya, menurut **Kaho** sebagaimana dikutip oleh Martin (2007:89-90) mengurutkannya sbb :

1. Manusia Pelaksana

Manusia pelaksana yang dimaksud oleh kaho adalah aktor dari pemerintah daerah, yaitu meliputi pemimpin daerah (kepala daerah) sebagai **core** nya dan birokrasi atau aparatur pemerintah daerah dengan berbagai tingkatannya. Diperlukan aktor yang kompeten untuk melaksanakan kewenangan yang melekat pada pemerintah daerah, kompeten untuk menggerakkan dan melaksanakan seluruh potensi yang ada di daerah untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Kepala daerah tidak bisa bekerja sendiri untuk mewujudkan visi misinya untuk itu diperlukan sinergisitas dengan berbagai komponen lainnya, yang utama tentunya adalah aparatur birokrasi, kemampuan aparatur birokrasi yang handal profesional dan kompeten merupakan syarat utama untuk mencapai keberhasilan pembangunan di daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Maka diperlukan pengaturan manajerial yang memadai untuk mengelola aparatur birokrasi tersebut, pengelolaan dimaksud melalui pembinaan manajemen sumber daya manusia yang profesional dan proporsional dimulai dari recrueitmen, penempatan, pembinaan, pelatihan, pendidikan dan separation

yang baik dan sesuai dengan prinsip – prinsip pengelolaan kepegawaian yang efektif dan efisien.

2. Keuangan atau Modal (APBD)

Uang bukanlah segala – galanya, tetapi semua kegiatan memerlukan uang, demikianlah isi sebuah pepatah, jika melihat kasus Aceh diawal pembukaan bab ini kiranya tidaklah mungkin faktor uang (APBD) dijadikan alasan untuk menjawab berbagai ketimpangan yang timbul dalam melaksanakan otonomi daerah, tetapi tanpa ada ketersediaan APBD yang memadai maka tidak akan mungkin melaksanakan berbagai kegiatan yang menjadi aspirasi masyarakat ataupun program strategis pemerintah daerah. Ketersediaan APBD dijadikan parameter yang utama dalam menentukan celah fiscal suatu daerah. terdapat korelasi antara kinerja birokrasi dengan pendapatan daerah. Untuk mengukur kinerja birokrasi, indikator pendapatan daerah dapat dijadikan parameternya. Sejalan dengan itu Mas'ud Said (2005 : 266) menegaskan bahwa tahap paling akhir dari otonomi daerah adalah perkembangan dan kemampuan keuangan daerah, dan dalam kasus Indonesia kemampuan keuangan daerah diukur dengan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

APBD merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Wajong (1975 : 97) mengatakan terdapat tiga dimensi berkenaan dengan pentingnya pengelolaan keuangan daerah, yaitu a) dimensi kebijaksanaan yakni bahwa pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang sangat besar bagi kehidupan penduduk daerah, sehingga kebijakan yang ditempuh dapat menyebabkan kemakmuran atau sebaliknya kelemahan dapat membawa kejatuhan bagi penduduk daerah.

Selanjutnya b) dimensi kepandaian mengendalikan, maksudnya bahwa kepandaian mengendalikan keuangan daerah yang baik dapat mengarahkan kebijaksanaan untuk melindungi dan memperbesar harta daerah, dan c) dimensi anggaran, artinya anggaran adalah alat utama pada pengendalian keuangan daerah, sehingga rencana anggaran yang diperhadapkan pada legislatif

haruslah tepat agar tidak menimbulkan kekurangan atau kerugian bagi daerah tersebut.

Dengan demikian jelas bahwa ketersediaan keuangan daerah yang memadai sangat penting dalam melaksanakan otonomi daerah, keleluasaan daerah dalam melaksanakan pembangunan dan pelayanan publik bukan hanya didasarkan pada kewenangan yang diberikan oleh pusat, melainkan yang terpenting adalah sarana untuk melaksanakan kewenangan tersebut, maka ketersediaan APBD yang memadai merupakan prasyarat utama untuk melaksanakan kewenangan tersebut, tetapi perlu dipahami bahwa dengan struktur APBD saat ini jangan pula daerah justru banyak berharap dari dana perimbangan dari pusat, seharusnya dengan otonomi daerah ketergantungan keuangan dari pusat harus dikurangi.

3. Peralatan atau Perlengkapan

Peralatan atau perlengkapan yang dimaksud oleh kaho adalah dapat dipahami sebagai Aset daerah, menurut Mahmudi (2010:146) Aset daerah sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik harus dikelola dengan baik, efisien, efektif, transparan dan akuntabel, sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, bahwa pelaksanaan desentralisasi tidak hanya sebatas desentralisasian pengelolaan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah, dan dari pemerintah daerah ke satuan kerja perangkat daerah (SKPD) tetapi juga desentralisasi pengelolaan aset daerah sampai kepada level satuan kerja (satker).

Oleh sebab itu menjadi sangat penting bagi pemerintah daerah untuk mengetahui prinsip – prinsip pengelolaan aset daerah yang akan bermanfaat bagi pelaksanaan otonomi daerah. Fenomena yang dapat dirasakan di Aceh adalah banyak SKPD yang tidak mengelola aset daerah dengan baik, bahkan dikutip dari laporan berbagai media banyak aset daerah yang dipakai oleh orang yang tidak berhak dan atau dipindahtangankan tanpa memenuhi aspek administrasi yang layak, dan bahkan aset juga dijadikan bahan untuk mencari keuntungan pribadi dan golongan, ini tentu merugikan Negara. Seharusnya Aset daerah harus dikelola dengan

manajemen aset yang baik, efisien efektif, transparan dan akuntabel melalui manajemen aset.

Adapun siklus manajemen Aset mulai dari tahapan :

- a. Perencanaan Aset
- b. Pengadaan Aset
- c. Penggunaan/Pemanfaatan Aset
- d. Pengamanan, Pemeliharaan dan Rehabilitasi
- e. Penghapusan dan pemindahtanganan Aset

Dengan manajemen aset tersebut dapat menghindari terjadinya kerugian Negara akibat penanganan aset yang tidak pada tempatnya. Sebenarnya aset juga merupakan sumber kapital yang potensial jika pengelolaannya bisa dilakukan secara produktif untuk menunjang capaian pendapatan asli daerah yang besar, aset yang produktif dimaksud adalah jika mampu memberikan kontribusi positif terhadap pajak atau restribusi atau lain-lain pendapatan yang sah pada struktur APBD. Contoh aset yang produktif adalah Terminal yang selalu memberikan kontribusi restribusi, badan usaha milik daerah yang juga memberikan pendapatan untuk daerah.

4. Organisasi dan Manajemen

Struktur organisasi pemerintah daerah (SOTK) dibentuk untuk melaksanakan fungsi pemerintahan dan pelayanan publik, sesuai dengan prinsip good governance bahwa struktur organisasi pemerintah daerah harus efektif dan efisien, artinya dengan struktur yang ramping tetapi kaya fungsi, ini ditujukan untuk menghemat anggaran daerah dari pemborosan belanja pegawai dan belanja operasional. Berkenaan dengan organisasi pemerintahan daerah ini diatur dalam pasal 208 dan 209 UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagai berikut :

Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah. Perangkat Daerah diisi oleh pegawai aparatur sipil negara. Perangkat Daerah provinsi terdiri atas:

- a. Sekretariat daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas; dan
- e. Badan.

Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas:

- a. Sekretariat daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas;
- e. Badan; dan
- f. Kecamatan.

Jumlah Organisasi dinas dan badan di daerah tidak sama disetiap daerah, hal tersebut disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah dan kepentingan strategis daerah, untuk efisiensi pelaksanaan birokrasi pemerintahan dimungkinkan untuk menggabungkan kewenangan yang sejenis atau serumpun dalam satu Dinas atau perangkat daerah saja. Ketentuan lebih lanjut mengenai struktur organisasi daerah diatur dalam peraturan pemerintah dan menteri dalam negeri.

Selanjutnya adalah aspek manajemen, berbicara masalah manajemen tentu berkaitan dengan kepemimpinan (leadership). Bagaimana manajemen yang baik yang harus diterapkan oleh kepala daerah dan level – level manajer dibawahnya ? banyak pendapat yang menyatakan harus demokratis, tetapi saya sangat tidak setuju dengan manajemen demokratis, karena tidak dapat diimplementasikan diorganisasi birokrasi melainkan hanya pada lembaga legislatif atau organisasi komite, manajemen yang baik untuk organisasi birokrasi adalah open management, ini sesuai dengan prinsip – prinsip penyelenggaraan pemerintahan baik (good governance) yaitu transparan, akuntabel, responsive dan berkeadilan. Manajemen terbuka sangat cocok diaplikasikan dalam sistem desentralisasi saat ini diaman kepala daerah harus mampu menyerap aspirasi masyarakat dalam menyusun rencana pembangunan serta dengan keterbukaan juga akan tercipta system

pengawasan internal yang baik untuk melaksanakan amanat yang diberikan oleh masyarakat. Bisa dibayangkan jika pelaksanaan kegiatan pemerintahan dilakukan dengan sistem manajemen tertutup atau paternalistic manajemen, maka akan menimbulkan resistensi masyarakat dan berujung kepada kerugian pemimpin dan masyarakat itu sendiri.

Kesimpulannya adalah organisasi dan manajemen pemerintahan yang baik bukan berdasarkan kepada besarnya struktur organisasi dan sistem komando yang ketat, tetapi kepada kesesuaian antara jabatan dan bidang tugas atau disebut juga organisasi berbasis kinerja, demikian juga dengan sistem manajemen yang diterapkan bukan manajemen demokratis tetapi manajemen terbuka dengan memperhatikan kearifan lokal (local wisdom).

Sedangkan *Rondenelli dan Cheema* (Mas'ud Said, 2005) mengklasifikasikan Faktor yang mempengaruhi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah juga 4 hal yaitu :

1. Kemampuan Institusi Pelaksana
2. Hubungan - hubungan antar Institusi Pelaksana (Koordinasi)
3. Ketersediaan sumber daya
4. Lingkungan institusi pelaksana

Yang dimaksud dengan institusi pelaksana adalah sejalan dengan maksud kaho, yaitu internal birokrasi mulai dari kepala daerah dan aparaturnya, ada beberapa kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana yaitu :

- a. Kemampuan menginventarisasi masalah masyarakat di daerahnya, masalah masalah tersebut merupakan masalah pembangunan di daerah, kemampuan ini sangat penting untuk dijadikan dasar dalam menyusun RPJPD, RPJMD dan RKPD, jadi semestinya sebelum menetapkan visi misinya seorang calon kepala daerah harus terlebih dahulu memiliki referensi permasalahan pembangunan di daerahnya, karena visi dan misi tersebut akan dijabarkan dalam RPJMD dan RKPD sebelum diimplementasikan dalam program DPA SKPD.

Permasalahan pembangunan di setiap daerah pasti ada yang sama dan ada pula yang tidak sama, karena masing – masing daerah memiliki karakteristik yang berbeda, permasalahan pembangunan yang biasa muncul adalah disparitas, korupsi, kolusi dan nepotisme terutama dalam proses pengadaan barang dan jasa rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan kualitas pembangunan dan pelayanan publik yang buruk serta rendahnya responsivitas pembangunan terhadap permasalahan masyarakat atau tidak sinkronnya antara kebutuhan dan keinginan masyarakat dengan realisasi pembangunan yang dihasilkan pemerintah.

Inventarisasi permasalahan pembangunan dapat dilakukan dengan berbagai cara diantaranya adalah dengan observasi langsung, meneliti hasil penelitian yang relevan atau dengan melakukan focus grup diskusi, dan cara – cara lainnya dengan mengkombinasikan berbagai strategi, sehingga sangat tidak dianjurkan hanya mengandalkan jasa tim ahli atau orang dekat saja, karena objektivitas hasilnya akan diragukan validitasnya bahkan cenderung bias.

b. Kemampuan membuat perencanaan pembangunan

Kemampuan mengidentifikasi pembangunan di daerah sangat penting guna menunjang kemampuan selanjutnya yaitu mampu membuat perencanaan pembangunan, perencanaan pembangunan dimaksud adalah bukan hanya retorika yang dipaksakan kepada SKPD melainkan, sebuah proses yang sistematis dan komprehensif, maka perencanaan pembangunan harus didasarkan kepada ketersediaan data yang valid dan relevan untuk dijabarkan dalam RPJMD dan RKPD. Ketersediaan data yang valid dan relevan tersebut dimulai dari proses pertama yaitu kemampuan menginventarisir permasalahan pembangunan.

Membuat perencanaan pembangunan yang baik adalah dengan mengikuti prosedur dan teknik yang dikeluarkan oleh pemerintah melalui UU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, bukan dengan melimpahkan atau memesan dari pihak – pihak terdekat atau jangan pula mengcopy dokumen perencanaan pembangunan daerah lain. Kemampuan membuat

perencanaan pembangunan yang baik inilah yang dijadikan ukuran kapabilitas dan kehandalan seorang pemimpin. Untuk melihat apakah rencana pembangunan itu efektif atau tidak dapat dilihat dari rekomendasi LKPJ kepala daerah oleh DPRD dan IPM serta celah fiskal suatu daerah apakah bernilai positif atau negatif.

- c. Kemampuan mengidentifikasi peluang pembangunan di daerah
- Semua daerah di Indonesia memiliki potensi yang sesuai dengan karakteristik geografis, geologis dan geoeconomis setempat, karakteristik tersebut merupakan suatu potensi yang dapat dijadikan peluang dalam melaksanakan pembangunan, khusus mengenai ini UU No. 23 Tahun 2014 mengatur dengan jelas perihal inovasi kepala daerah, inovasi tersebut ditujukan untuk menciptakan kondisi yang positif untuk perkembangan masyarakat di daerah. Kepala daerah yang pasif ditandai dengan hanya mengandalkan sumber pendanaan pembangunan di daerah kepala dana perimbangan dari pusat (DAU, DAK, DBH Pajak dan Migas) sementara kepala daerah yang inovatif selalu berusaha mencari peluang untuk meningkatkan celah fiskal yang positif untuk peningkatan kemampuan keuangan daerahnya dari sektor pajak dan redistribusi daerah.

Ada tiga metode yang biasa digunakan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan pajak dan redistribusi daerah yang telah menjadi kewenangannya, yaitu :

1. **Metode Intensifikasi**, dilakukan dengan mengintensifkan atau memaksimalkan jumlah penerimaan pajak dan redistribusi yang sudah ada, dilakukan dengan pendekatan internal melalui penguatan kapasitas sumber daya aparatur, optimalisasi sistem informasi manajemen pajak/redistribusi serta billing sistem, dan eksternal dengan sosialisasi dan pembinaan wajib pajak/redistribusi serta diterapkannya sanksi dan penghargaan.
2. **Metode Ekstensifikasi**, dilakukan dengan mencari objek pajak/redistribusi yang baru yang menjadi kewenangan daerah, objek pajak/redistribusi baru tersebut harus

mendapatkan persetujuan legislatif daerah dan pemerintah pusat.

3. **Metode Kombinasi**, yaitu secara bersama – sama menerapkan kedua metode diatas, ditambah dengan pengkajian atau penelitian secara komprehensif.

Sebenarnya banyak peluang yang ada disetiap daerah yang masih tidur, alias belum digarap dengan maksimal sebagai sumber penerimaan asli daerah, khusus untuk kota Lhokseumawe di Aceh misalnya, potensi perikanan yang melimpah belum memberikan kontribusi yang positif untuk APBDnya, redistribusi perikanan tidak mencapai angka 1 juta rupiah dalam dua tahun terakhir, kemudian hasil tangkapan nelayan banyak yang pasarkan keluar negeri melalui Sumatera utara, ini sangat merugikan daerah baik dari segi penerimaan APBD dan dari segi kesejahteraan masyarakat nelayan. Sektor lain yang juga berpeluang adalah jasa perdagangan dan pariwisata.

Peluang lainnya yang tidak dikelola dengan baik oleh hampir semua pemerintah daerah adalah belanja pada APBD, karena banyak daerah yang menghabiskan belanjanya untuk sector yang tidak produktif, yaitu belanja pegawai atau belanja aparaturnya lebih besar dari belanja publik, bahkan belanja publikpun pada alokasi belanja barang/jasa serta belanja modal dialokasikan untuk sektor yang tidak produktif atau tidak ada manfaat sustainable dari alokasi belanja tersebut.

Untuk Provinsi Aceh kiranya yang dapat dicontoh adalah bagaimana Bupati Aceh Besar mengalokasikan APBDnya untuk membangun pabrik tempat telur ayam ras (packing telur) ada dua manfaat yang diperoleh dari sektor ini, pertama dapat menyerap tenaga kerja local dan mengurangi angka pengangguran kedua meningkatkan PAD dari sektor jasa usaha dan perdagangan. Inilah contoh memanfaatkan peluang pembangunan dengan potensi yang ada, yang patut dicontoh oleh daerah lain dengan potensi yang lain pula.

- d. Kemampuan membuat keputusan

Keputusan merupakan hal yang sangat penting dalam organisasi dan manajemen, karena dengan keputusan akan

menimbulkan konsekuensi kerja, dan keputusan akan memecahkan masalah – masalah pembangunan dan pelayanan publik, bagaimana membuat keputusan itu yang harus dimiliki oleh internal birokrasi sekarang.

Dalam paradigma sekarang dikenal keputusan strategis, keputusan ilmiah dan keputusan new publik manajemen. Maksud kemampuan membuat keputusan dimaksud adalah mampu membuat keputusan dengan tingkat resistensi dan resiko yang kecil, model keputusan tersebut diaktualisasikan dalam penyusunan kebijakan pembangunan daerah seperti RPJMD, dan RKPD serta peraturan kepala daerah, kita bisa menilai jika keputusan itu dapat diterima oleh banyak pihak dengan resistensi yang kecil bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka keputusan tersebut dikategorikan keputusan yang baik (new publik management).

Kebanyakan kepala daerah bersama legislatif daerah gagal membuat keputusan yang baik, ditandai dengan banyaknya perda dan perkara yang dibatalkan oleh Mendagri dengan berbagai alasan seperti bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, menimbulkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat investasi dan lain – lain, tercatat lebih dari 3.143 perda yang telah dibatalkan oleh Mendagri. Disamping itu banyak juga perda dan perkara yang tidak dapat diimplementasikan di daerah, dikarenakan sarat kepentingan politik, ekspektasi dari berbagai pihak dan atau perda dan perkara tersebut tidak berkualitas, padahal kapasitas seorang kepala daerah tergantung juga pada keputusan yang dibuatnya.

e. Kemampuan manajerial

Kompetensi manajerial mutlak wajib harus dimiliki oleh institusi pelaksana, kemampuan manajerial tidak didapatkan dari faktor kharismatik, kemampuan manajerial hanya didapat dari Institusi pendidikan tinggi. Kemampuan manajerial adalah menyangkut kemampuan melakukan perencanaan, pengorganisasian, pengalokasian atau pengarahan mobilisasi dan pengawasan serta evaluasi.

Suksesnya beberapa daerah di Indonesia dalam melaksanakan otonomi daerah salah satu faktor pentingnya adalah aspek manajerial, walikota Bandung Ridwan Kamil misalnya yang mampu mengubah paradig masyarakat kota Bandung dan mampu pula meningkatkan partisipasi masyarakatnya dalam mensukseskan pembangunan dilakukan dengan sistem manajerial yang baik, melibatkan berbagai pihak dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan merupakan sebuah strategi manajerial yang jitu, dalam sebuah wawancara talkshow pada acara televisi swasta nasional awal tahun 2016, Ridwan Kamil menyatakan terdapat 3 kekuatan internal yang bisa merubah negeri ini yaitu :

- a. Kekuatan Pemerintah dengan aparatur birokrasinya
- b. Kekuatan Masyarakat dengan partisipasi dan pengawasannya
- c. Kekuatan Media dengan fungsi kontrol dan informatifnya.

Kekuatan pemerintah dengan aparatur birokrasi tersebut diwujudkan dengan manajerial yang baik. Manajerial yang baik itu adalah didasari kepada penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi dan pengalaman yang memadai. Negeri ini tidak bisa dibangun hanya dengan retorika dan hayalan serta argumentasi semu belaka, tetapi membangun negeri harus dilakukan dengan pengaturan yang paripurna dan konfrehensif.

Demikian juga dengan kekuatan masyarakat, masyarakat jangan selalu dijadikan subjek dan objek pembangunan, tetapi harus diikutsertakan dalam kegiatan pembangunan dengan sistem yang sudah ada, berkenaan dengan ini pemerintah telah mengeluarkan regulasi yang dijadikan dasar untuk partisipasi masyarakat yaitu Permendagri No. 13/2006 dan SE bersama Bappenas dan Mendagri No. 1354/M.PPN/03/2004050/744/SJ tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musrenbang dan Perencanaan Partisipatif Daerah.

- f. Kemampuan memobilisasi sumber daya

Yang dimaksud dengan sumber daya adalah seluruh kekayaan yang dimiliki oleh daerah baik yang bersifat tetap ataupun bergerak termasuk sumber daya manusianya, atau dapat juga disebut dengan sumber daya capital, sumber daya alam dan

sumber daya manusia serta modal sosial (*social capital*). Berapapun banyak sumber daya yang dimiliki tetapi jika tidur saja alias tidak digerakkan maka akan tidak bermanfaat. Dr. Mulkir, MAP Dosen kebijakan publik Fisip Unimal dalam sebuah acara akademik di Lhokseumawe menyatakan bahwa di Aceh terdapat 3 pengangguran ironis, yaitu pengangguran capital (APBD) yang banyak tetapi tidak bisa dimanfaatkan secara baik, pengangguran lahan dimana banyak lahan kosong yang tidak ditanami dan pengangguran tenaga kerja yaitu tingginya angka pengangguran bahkan yang terdidik (alumni perguruan tinggi).

Untuk menggerakkan seluruh sumber daya yang ada menjadi bermanfaat maka diperlukan pemimpin yang mampu memobilisasi secara aktif, karena kebanyakan aparatur birokrasi kita hanya mampu melaksanakan mobilisasi pasif atau hanya banyak yang terfokus pada aspek administratif saja. Seharusnya seorang manajer birokrasi itu harus mampu memobilisasi Capital, SDA dan SDM untuk dijadikan (toll) alat dalam melaksanakan pembangunan dan pelayanan publik di daerahnya. Kemampuan memobilisasi tersebut juga harus didapatkan dari Institusi pendidikan baik formal maupun non formal, jadi jika sekarang banyak orang yang tidak mempedulikan pendidikan maka kompetensi apa yang dimilikinya, pastilah memimpin dengan nafsu dan kekuasaan saja.

g. Kemampuan untuk mengimplementasikan keputusan

Yang terakhir adalah kemampuan untuk mengimplementasikan keputusan. Kebanyakan kepala daerah jika memimpin, yang terfokus dipikirkannya adalah membangun sesuatu yang lain dari pemimpin sebelumnya, tidak mempedulikan apakah ide tersebut bermanfaat atau tidak, maka bermunculanlah bangunan – bangunan tugu, gapura atau taman dan sebagainya yang hanya bersifat kebendaan (*artefak*) kemudian datang pemimpin lain, dirubah pula sesuai keinginannya. Inilah model implementasi keputusan yang banyak dijumpai dari berbagai daerah.

Kata kunci dalam mengimplementasikan keputusan atau kebijakan adalah konsistensi dan terarah, maksudnya adalah

seorang pemimpin harus mampu melaksanakan keputusan yang sesuai dengan apa yang telah diformulasikannya terlebih dahulu, secara teknis ditafsirkan bahwa jangan banyak terjadi perubahan pelaksanaan APBD dan atau merubah RPJMD dan RKPD tanpa pertimbangan yang empiris dan rasional. Untuk kesuksesan implementasi otonomi daerah dibutuhkan pemimpin yang konsisten dalam mengimplementasikan keputusan – keputusan publik.

Berdasarkan perspektif kedua teori tersebut, dapat disimpulkan bahwa bukan dana atau APBD yang sangat berpengaruh dalam mempengaruhi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah) di Indonesia tetapi faktor yang utama adalah manusia pelaksananya yaitu pemimpin (kepala daerah) beserta aparatur birokrasinya. Jadi dapatlah jawaban dari permasalahan yang disajikan diawal bab ini bahwa berbagai permasalahan yang terjadi di Aceh disebabkan oleh kegagalan institusi pelaksana dalam melaksanakan otonomi khusus Aceh, padahal Aceh diberikan kewenangan dan keleluasaan yang besar dibandingkan daerah lainnya.

Selanjutnya Prof. Ryass Rasyid dalam dialog pagi RRI Jakarta, tanggal 25 Mei 2012, dalam rangka memperingati hari otonomi daerah tahun 2012, menyatakan bahwa, kegagalan implementasi otonomi daerah di Indonesia disebabkan oleh beberapa hal berikut:

- a. Faktor Kepemimpinan
- b. Faktor Keuangan, dimana sampai 70% APBD dijadikan biaya operasional daerah
- c. Intervensi politik terhadap Birokrasi dan
- d. Isolasi, kerusakan dan bencana alam

Kinerja Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan Otonomi dapat juga diukur dengan indikator sbb :

1. Capaian PAD
2. Indeks Pembangunan Manusia (IPM/ HDI) sebagai indikator kesejahteraan masyarakat
3. Perbandingan Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah
4. Hasil Audit Laporan Keuangan Pemda oleh BPK

5. Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD)
6. Kualitas Pembangunan dan Pelayanan publik

Berdasarkan hal tersebut pemerintah, setiap tahunnya memberikan penghargaan kepada daerah – daerah otonom dan kepala daerah otonom yang memiliki kinerja terbaik dalam tiga tahun terakhir dengan penghargaan ***Samkaryanugraha Parasamy Purnakarya Nugraha*** dan penghargaan ***Satyalencana Karya Bhakti Praja Nugraha*** kepada Pemimpin dengan Kinerja daerah terbaik, biasanya penghargaan itu diberikan pada peringatan hari otonomi daerah setiap tanggal 25 April.

Daerah yang memperoleh Penghargaan dan selalu menjadi daerah otonomi percontohan diawal pelaksanaan otonomi daerah adalah Gorontalo, Sidorajo, Solo, Banteang dsb, bahkan Jokowi walikota Solo pernah dinobatkan sebagai walikota terbaik dunia, disusul beberapa tokoh lainnya seperti Teras Narang, Syauckani dsb. Berikut adalah gambaran mengenai daerah dan kepala daerah terbaik di Indonesia.

Daftar Provinsi dan Kepala Daerah Terbaik

No.	Kinerja Provinsi Terbaik Tahun 2015 (BPS-RI)	Kepala Daerah Terbaik Tahun 2106 Versi JawaPost Group Award
1.	Yogyakarta	Bupati Kulon Progo
2.	Jawa Timur	Bupati Bayuwanggi
3.	Kalimantan Selatan	Bupati Jayapura
4.	Bali	Bupati Dompu
5.	Sulawesi Selatan	Walikota Bandung
6.	Jawa Tengah	Walikota Surabaya
7.	Sumatera Barat	Walikota Banda Aceh
8.	Jawa Barat	Walikota Balikpapan
9.	Kepulauan Riau	Walikota Bandar Lampung
10.	Bengkulu	Walikota Kendari

Untuk tahun 2016 berdasarkan Audit Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (LPPD) tahun 2015 maka daerah yang mendapat penghargaan adalah Kabupaten Pasaman, Kulon Progo, Semarang, Probolinggo mendapat penghargaan ***Samkaryanugraha Parasamya Purnakarya Nugraha*** tahun 2016. Bagaimana dengan Aceh ? Provinsi Aceh sungguh ironis, dari data statistik menempatkan Aceh sebagai 7 daerah terkaya di Indonesia bersama dengan Bontang, Mimika, DKI Jakarta, Siak, Sumbawa dan Aceh, tetapi juga berstatus 7 daerah termiskin di Indonesia dengan urutan Papua Barat, Papua, Maluku, Sulawesi Barat, NTT, NTB dan Aceh, bahkan angka pengangguran Aceh tahun 2015 dari BPS dilaporkan mencapai 9,93% diatas rata - rata Nasional yang mencapai 6,18%. Namun dibalik itu Walikota Banda Aceh dan Kota Banda Aceh masuk dominasi Kota terbaik di Indonesia. Bahkan beberapa daerah sudah keluar dari status Wajar dengan Pengecualian terhadap Laporan Keuangannya dan banyak daerah sudah mendapatkan Status Opini wajar tanpa pengecualian (unqualified opinion).



BAB 8

Otonomi Desa

8.1. Sejarah Pemerintahan Desa

Indonesia memiliki karakteristik sistem pemerintahan lokal yang unik dan menarik yang berbeda antar wilayah tetapi dengan prinsip dan tujuan yang hampir sama yaitu mengatur kehidupan masyarakat yang lebih baik untuk menuju kesejahteraan, kemakmuran, keteraturan dan keadilan, sehingga bisa dikatakan desa atau nama lain merupakan bentuk sistem pemerintahan lokal sebagai miniaturnya Indonesia. Desa sebagai daerah otonom mulai dipolpulerkan di Indonesia sejak lahirnya UU No. 5 tahun 1979 sehingga nomenklatur desa sudah dipakai di wilayah luar pulau jawa, padahal nomenklatur dan sistem pemerintahan desa di luar jawa memiliki karakteristik tersendiri. Yang dimaksud dengan otonomi desa adalah kemampuan pemerintahan terkecil (desa) untuk mandiri, mampu menjalankan urusan pelayanan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa dan kewenangan yang dimilikinya. Dalam konteks otonomi khusus Aceh melalui UU No. 11 tahun 2006, gampong diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sesuai dengan potensi yang dimiliki, oleh karena itu dibuatkanlah Qanun Aceh Nomor 5 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Mukim dan Gampong sebagai landasan hukum yang kuat dalam mewujudkan eksistensi pemerintahan pada unit terkecil.

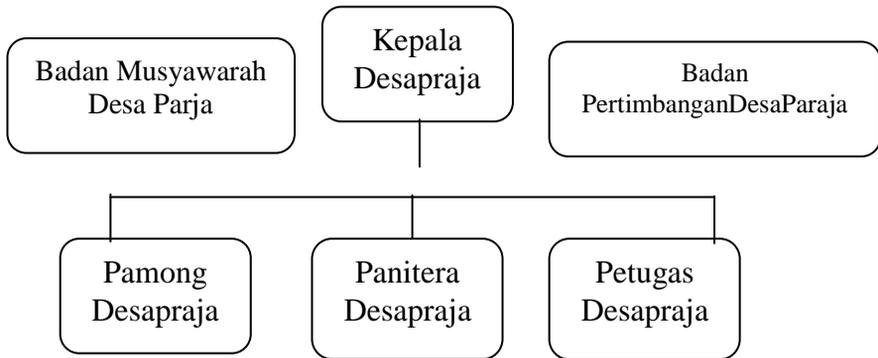
Eksistensi Desa telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk. dalam Penjelasan Pasal 18 Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa “Dalam teritorial Negara Republik Indonesia terdapat lebih kurang 250 *“Zelfbesturende landschappen”* dan *“Volksgemeenschappen”* (Istilah Belanda terhadap desa), seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya, ini membuktikan jika Negara telah mengakui eksistensi desa sebelum konstitusi resmi mengenai desa dilahirkan. Pelaksanaan sistem pemerintahan desa atau nama lain tersebut kiranya diangkat kembali sebagai bagian dari sistem pemerintah daerah di Indonesia saat ini. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan dan status otonomi tersebut dengan segala peraturan negara yang mengenai desa itu akan berdasarkan hak-hak asal usul daerah tersebut”.

Landasan Normatif dalam pengaturan Desa di Indonesia sebagai tindak lanjut dari amanah pasal 18 UUD 1945 adalah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, dan selanjutnya diatur kembali dalam Undang - Undang Pokok Pemerintahan daerah pergantiannya, Dipertegas dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 6 tahun 2014 Tentang Desa sebagai produk terbaru.

8.2. Dinamika Otonomi Desa

Desa atau disebut dengan daerah tingkat III, dimulai tahun 1965 dengan istilah desapraja yaitu kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta benda sendiri, mengacu kepada undang-undang Nomor 19 tahun 1965 tentang desapraja, menggantikan undang-undang Nomor 22 tahun 1948. Struktur desa praja terdiri dari alat kelengkapan administratif seperti kepala desa, sebagai tugas perbantuan dari pusat, dll sbg berikut :



- a. Kepala desapraja sebagai penyelenggara utama urusan rumah tangga desapraja yang merupakan alat pemerintahan pusat.
- b. Badan pertimbangan desapraja bertugas memberikan nasihat yang diminta atau yang tidak diminta oleh kepala desa peraja.
- c. Badan musyawarah desapraja sebagai perwakilan dari masyarakat desapraja.
- d. Pamong desapraja adalah pembantu kepala desapraja yang memimpin suatu dukuh (dusun)
- e. Panitera desapraja adalah pegawai yang bertugas terhadap penyelenggaraan tata usaha desapraja dan tata usaha kepala desapraja. (kurang lebih sama dengan sekeretaris desa sekarang)
- f. Petugas desapraja adalah pembantu-pembantu kepala desapraja dan pamong desapraja dalam penyelenggaraan urusan rumah tangga desapraja.

Dengan struktur seperti tersebut, menempatkan desapraja sebagai perpanjangan tangan langsung pemerintah pusat yang sentralistik, menghapus eksistensi pemerintahan lokal yang sudah ada sehingga Undang-undang nomor 19 tahun 1965 tentang desa praja ini disebut sebagai ekpekstasi yang berlebihan dari Negara terhadap pemerintahan terkecil. Walau demikian undang-undang Nomor 19 tahun 1965 ini tidak sempat dilaksanakan karena terjadi

peristiwa pemberontakan G 30 S/PKI atau gerakan 30 September, yang pada akhirnya terjadi pergantian pemerintahan pasca runtuhnya PKI dengan lahirnya pemerintahan ordebaru.

Pemerintah orde baru mencabut UU ini dengan alasan tidak sesuai dengan konsep pembangunan nasional maka dikeluarkanlah Surat edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 5/1 Tahun 1969 tentang pokok - pokok pembangunan desa yang menempatkan desa dibawah kecamatan. Selanjutnya pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa, desa mulai mendapat dasar aturan yang jelas lagi yang disesuaikan dengan pasal 18 UUD 1945. Undang-undang ini mengatur substansi pemerintahan desa :

1. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara kesatuan Republik Indonesia. (adanya pengakuan eksistensi pemerintahan lokal yang sefesyif)
2. Pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan lembaga musyawarah desa. (sebagai perwujudan demokrasi lokal yang asli)
3. Kepala desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri atas Sekertariat desa yang disebut sebagai sekretaris desa dan pelaksana desa yang terdiri dari kepala – kepala urusan.
4. Desa adalah satuan ketatanegaraan yang berkedudukan langsung dibawah kecamatan, dan bukan sebagai daerah otonom.

Undang - Undang Nomor 5 tahun 1979 ini dikeluarkan sebagai pelengkap dari aturan sebelumnya yaitu UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan daerah. Pelaksanaanya terbilang panjang sampai dengan berakhirnya Rezim Pemerintahan Orde Baru. Dengan landasan tersebut terjadilah nasionalisasi sistem pemerintahan desa sesuai dengan kebijakan pemerintah pusat yang sentralistik, yang pada akhirnya terjadi perubahan nomenkatur

dan sistem pemerintahan asli terkecil Indonesia yang bersifat **local wisdom** kearah kesatuan masyarakat desa.

Setelah pemerintah orde baru tumbang, maka di era baru reformasi terjadi redesign kembali sistem pemerintahan termasuk pemerintahan desa yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengacu pada UUD 1945 hasil amandemen Pasal 18 dan 18 A, dan 18 B yang berbunyi:

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.
2. Negara mengakui kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam undang-undang.

Dalam UU tersebut status Desa dikembalikan sebagai Kesatuan masyarakat Hukum Adat yang berwenang mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada dibawah Kabupaten. Dengan demikian Desa mempunyai Otonomi, yang berhak mengatur dan mengurus dirinya sendiri juga berhak membuat aturannya sendiri, Otonomi desa bukan didefinisikan sebagai Otonomi langsung melainkan bentuk desentralisasi budaya/Adat.

Walaupun demikian dengan landasan UU baru tersebut telah mengembalikan eksistensi Otonomi Desa yang selama ini berada di bawah camat, sehingga Desa bisa dengan leluasa mengatur dirinya sendiri dalam urusan asal-usul sendiri dan adat istiadat masyarakat setempat dan mengelola sendiri kekayaan serta asset yang dimilikinya sesuai dengan prinsip – prinsip yang berlaku di desa yang diakui oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 ini dikatakan mengubah fundamental sistem pemerintahan desa dari aspek administratif formal saja kearah demokrasi dan desentralisasi pemerintahan yang lebih baik. Dengan dasar itu pulalah lahirnya Qanun Mukim dan Gampong di Aceh dan kembali kesistem Pemerintahan Nagari di Sumatera Barat.

Selanjutnya seiring dengan pergantian Undang - Undang Pemerintahan daerah dari UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004, maka terjadi pula penyesuaian kembali pemerintahan desa, walaupun secara substansinya tetap sama, hanya saja dalam UU 32 Tahun 2004 tidak ada kalimat atau nomenklatur Desa atau nama lain sebagaimana yang dicantumkan dalam UU No. 22 Tahun 1999, sehingga ditafsirkan terjadi resentralisasi kembali pemerintahan desa, tetapi dari kedua landasan normatif tersebut disimpulkan bahwa Otonomi desa menurut UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 tidak memberikan pengakuan secara tegas dan jelas tentang kedudukan dan otonomi desa, yang menempatkan desa dibawah kabupaten sehingga ada kecenderungan pemindahan sentralisasi dari pusat ke kabupaten, kewenangan yang diberikan kepada desa sifatnya adalah memberikan beban berat kepada desa sebagai perpanjangan tangan sentralisasi. Demikian juga halnya dengan UU No. 32 tahun 2004 adalah lebih buruk lagi dan lebih mengarah kepada UU No. 5 tahun 1974 sebagai kemunduran otonomi desa.

Pengakuan Desa menurut Konstitusi UU Pemerintahan Daerah

UU No.5/1974	UU No.22/1999	UU No.32/2004
Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat	Kesatuan wilayah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur rumah tangganya sendiri menurut asas desentralisasi	Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi asli desa dalam UU No. 32 tahun 2004 menjadi kabur atau bahkan hilang disebabkan degradasi fungsi desa sebagaimana yang disebutkan dalam urusan pemerintahan Desa. Desa lebih berorientasi kepada fungsi administratif pemerintahan terkecil dengan sedikit kewenangan yang sudah ada sebelumnya, hal ini dapat disimak dari pembagian urusan pemerintahan desa dalam UU No. 32 Tahun 2004. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa yang disebutkan dalam Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 adalah :

1. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
3. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah provinsi, dan atau pemerintah kabupaten/kota, disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. (dekonsentrasi)
4. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Dengan demikian sama halnya dengan keberadaan desa dimasa orde baru, otonomi hanya sebatas *cassing* saja tetapi fungsi dan kewenangan desa sama dengan dimasa orde baru, hanya saja penambahan kepada aspek demokrasi lokal yang dikuatkan, dimana kepala desa dan unsur legislatif desa dipilih langsung oleh masyarakat desa. Maknanya adalah dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 telah mengubah otonomi desa kepada aspek demokrasi lokal dan desentralisasi terbatas pada unit pemerintahan terkecil.

Otonomi Desa menurut UU No. 6 tahun 2014

Undang – Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa sebagai produk hukum terbaru yang mengatur kembali kedudukan desa mempunyai semangat menata kembali serta memperjelas kedudukan dan kewenangan pemerintahan desa dalam sistem

pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagai warisan budaya leluhur bangsa yang harus dilestarikan dan pelihara keberadaanya demi kesejahteraan masyarakat desa dalam Negara Indonesia sesuai dengan amanah Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pasal 18 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.

Esensi dari Undang - Undang Desa adalah untuk menjalankan amanah Konstitusi UUD 1945 secara konsisten, maka diaturlah beberapa substansi mendasar yang menerangkan eksistensi desa untuk kemandirian desa sebagai salah satu daerah otonom asli yang mempunyai karakteristik berbeda dimasing - masing wilayah Indonesia, beberapa substansi yang diatur oleh Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa antara lain adalah:

1. Pengaturan Desa
2. Penataan Desa
3. Kewenangan Desa
4. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa
5. Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa
6. Peraturan Desa, Keuangan Desa dan Aset Desa
7. Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan
8. Badan Usaha Milik Desa (*Bumdesa*)
9. Kerja Sama Desa
10. Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa
11. Pembinaan dan Pengawasan.

Pengaturan Desa bertujuan memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Memberikan kejelasan status, melestarikan dan memajukan adat/tradisi budaya masyarakat desa, mendorong prakarsa dan partisipasi masyarakat untuk mengerakkan potensi

yang ada untuk kesejahteraan bersama, serta untuk menciptakan pemerintahan desa yang profesional dalam memberikan pelayanan publik bagi masyarakat desa. Penataan Desa memberikan kejelasan tentang pembentukan desa, penghapusan desa, penggabungan desa, perubahan status dan penetapan desa serta pengaturan tentang penetapan desa sebagai kawasan khusus untuk kepentingan strategis Nasional. Pengaturan Desa sebagaimana penjelasan UU ini memiliki 13 asas yaitu : rekognisi, subsidiaritas, keberagaman, kebersamaan, kegotongroyongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan dan keberlanjutan.

Sedangkan kewenangan desa menurut Pasal 19 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, kewenangan desa meliputi:

1. Kewenangan berdasarkan hak asal usul;
2. Kewenangan lokal berskala Desa;
3. Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
4. Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundang – undangan.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, mengatur hal – hal yang berkenaan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan desa, kedudukan dan tatacara pengangkatan dan pemilihan serta pemberhentian kepala desa, mengatur hak dan kewajiban kepala desa, kemudian pengaturan perangkat desa beserta tugas pokok dan fungsinya dan kedudukan badan musyawarah desa. Hak dan Kewajiban Desa dan Masyarakat Desa menjelaskan hak – dan kewajiban yang dimiliki oleh Desa dan warga masyarakat desa. Peraturan Desa memberikan penjelasan tentang mekanisme peraturan desa beserta tatacara pembentukan peraturan desa.

Perihal Keuangan Desa dan Aset Desa yang diatur dalam UU desa adalah menyangkut Anggaran Pendapatan Belanja Desa, yang terdiri dari sumber peneriman atau pendapatan desa, belanja desa serta pembiayaan desa yang termasuk didalamnya adalah alokasi

dana desa sebagai bagian dari alokasi APBN ke desa. Lebih lanjut mengenai sistem dan tatacara penyusunan, pelaksanaan dan pelaporan APBDesa diatur dengan permendagri No. 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan, menjelaskan mekanisme pelaksanaan pembangunan di pedesaan yang meliputi tujuan pembangunan desa, proses penyusunan rencana pembangunan desa, agar pembanguna dsa lebih tertata sejalan dengan sistem pembangunan nasional Indonesia yang terintegrasi dari desa sampai ke pusat. Selanjutnya mengatur juga pemantauan dan pengawasan pembangunan desa sebagai perwujudan partisipasi masyarakat desa.

Pengaturan yang terbaru dalam sistem pemerintahan desa adalah adanya pengakuan dan pengaturan Badan Usaha Milik Desa (*Bumdesa*) sebagai lokomotif dan sentra ekonomi masyarakat desa dengan prinsip kegotongroyongan yang merupakan perwujudan demokrasi ekonomi asli Indonesia. Dengan adanya badan Usaha Milik Desa (*Bumdesa*) ini selain sebagai salah satu sumber penerimaan asli desa juga akan bermanfaat untuk pengembangan usaha dan potensi desa, pemberdayaan masyarakat desa.

Untuk melaksanakan pemerintahan desa yang merupakan satu kesatuan dari sistem pemerintahan daerah maka pemerintah desa dapat melakukan kerja sama antar desa dan kerja sama dengan pihak ketiga. Kerjasama antar desa ini sangat penting, mengingat masing – masing desa memiliki karakteristik dan sumber daya yang berbeda, maka dengan adanya kerjasama antar desa akan terjadi proses saling melengkapi untuk mencapai kesejahteraan dan kemakmuran bersama. Kerja Sama Desa meliputi beberapa bidang yaitu :

- a. Pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing.
- b. Kegiatan kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat antar desa dan atau;
- c. Bidang keamanan dan ketertiban.

Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa yang diatur dalam UU No. 6 tahun 2014 sebagaimana termuat

dalam penjelasannya mengemukakan bahwa. Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan desa adat atau disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari desa pada umumnya, terutama kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa. Sehingga dalam UU ini pengaturan lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat desa disesuaikan dengan jenis atau karakteristik desa yang bersangkutan atau tidak berlaku secara umum. Misalnya sistem pemerintahan Nagari dan lembaga wali nagari di Sumatera Barat, mukim dan gampong di Aceh dan lain sebagainya.

Pembinaan dan Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dengan melakukan program pembinaan dan pengawasan untuk pemberdayaan pemerintahan dan masyarakat desa yang meliputi : Pendampingan dalam Perencanaan pembangunan desa, Pendampingan dalam Pelaksanaan pembangunan desa dan Melakukan pemantauan pembangunan desa dan kawasan khusus. Sedangkan bentuk pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah adalah dari memberikan pedoman dan standard pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa, pedoman tentang dukungan pendanaan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota kepada desa, pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif hingga sampai kepada pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur desa, serta pembinaan dan fasilitasi keuangan dan badan usaha milik desa. Diharapkan dengan adanya pembinaan dan pengawasan ini pemerintahan desa mampu mandiri sebagai pemerintahan yang otonom sebagai rekognisi hak asal usul desa.



Daftar Pustaka

- Atmosoepipto, K, 2001, *Produktivitas Aktualisasi Budaya Perusahaan*, Gramedia, Jakarta
- Anwar Prabu Mangkunegara, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- Fauzi, Gamawan, 2013, *Keterangan Pemerintah Tentang Rancangan Undang – Undang Pemerintah Daerah*. Pusdatinkomtel, Depdagri
- Huda Ni'matul, 2009, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar. Jakarta
- Haw. Widjaja, 2001, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta
- Jimung Martin, 2005, *Politik Lokal dan Pemerintahan daerah, dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Yayasan Pustaka Nusatama, Yogyakarta
- Joachim Wehner, 2000, "Asymmetrical Devolution", *Development Southern Africa*, vol 17, no. 2 June 2000 dalam Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia. www.kemitraan.or.id
- Kaloh. J, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah, suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global*. Rineka Cipta. Jakarta
- Kaho, Rihu, Joesoef 1998, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Kuncoro, 2004, *Otonomi dan Pembangunan Daerah; Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, Erlangga. Jakarta
- Osborne Osborne, David & Platrik P, 2004, *Memangkas Birokrasi lima strategi menuju pemerintahan wirausaha*, PPM, Jakarta
- Soesilo, I. Nining, 2000, *Reformasi Pembangunan dengan Langkah – Langkah Manajemen Strategik*, Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, FEUI, Jakarta
- Sarundajang, 2005, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah, Upaya Mengatasi Kegagalan*, Katahastapustaka, Jakarta

- Syaukani, 2004, *Otonomi Daerah Demi Kesejahteraan Rakyat*, Nuansa Madani, Jakarta.
- Said Mas'ud, 2005, *Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia*, UMM Pres, Malang
- Syamsuddin Haris (Ed) 2007, *Desentralisasi & Otonomi Daerah, Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. LIPI Press. Jakarta
- Syarifudin Zainal S dan Nogi Hessel, 2005, *Kinerja Organisasi Publik*, YPAPI, Yogyakarta
- Siti Hidajatul, 2004, *Birokrasi dan Pembentukan Civil Society, Analisis Peran dan Fungsi Birokrasi di Indonesia*, Pukad-Hali, Surabaya
- Sedarmayanti, 2001, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Mandar Maju, Bandung
- Yuwono dkk , 2002, *Petunjuk Praktis Penyusunan Balance Scorecard : Menuju Organisasi Yang Berfokus pada Strategi*, Gramedia, Jakarta

Perundang - Undangan

1. UUD 1945
2. UU No. 1 Tahun 1945
3. UU No. 22 Tahun 1948
4. UU No. 1 Tahun 1957
5. UU No. 6 Tahun 1959
6. UU No. 18 Tahun 1965
7. UU No. 5 Tahun 1974
8. UU No. 5 Tahun 1979
9. UU No. 22 Tahun 1999
10. UU No. 32 Tahun 2004
11. UU No.23 tahun 2014.
12. UU No. 6 Tahun 2014
13. UU No. 11 Tahun 2006

Riwayat Penulis



Ferizaldi, SE, MSi, adalah Dosen Tetap Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Malikussaleh, Aceh, disamping itu juga mengajar sebagai dosen tidak tetap di STIA Nasional Lhokseumawe dan STIE Bumi Persada Lhokseumawe. S1 diperoleh di Universitas Malikussaleh (2001) dan S2 dari Universitas Andalas Padang dengan Program Studi Pembangunan Wilayah dan Pedesaan konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah (2010), juga pernah kuliah pada FKIP Unsyiah (1995) tetapi tidak selesai. Berprofesi sebagai Dosen sehingga banyak terlibat dalam penelitian dan pengabdian pada masyarakat, diantaranya adalah Model Kesetaraan Gender di Arena Pemerintah dan Politik Lokal di Aceh Utara (bersama Cut Sukmawati dan Murniati) Analisis Kinerja Birokrasi Pasca Pemberlakuan Otsus Aceh, Pengawasan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan Pelayanan Publik di Prov. Aceh, Tinjauan Masa Lalu, Masa Kini dan Masa yang akan datang dari segi Otonomi Desa (Studi Terhadap Eksistensi Gampong di Aceh) dll, Penyuluhan Penataan Arsip Bagi Aparatur Desa Ulle Jalan Kec. Banda Sakti, Penyuluhan Administrasi Pemerintahan Gampong, Desa Banda Masen Lhokseumawe dan banyak menerbitkan publikasi ilmiah di berbagai Jurnal Ilmiah.

