

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

Otonomi Daerah adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai pengalihan tanggung jawab, kewenangan, dan sumber-sumber daya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Menyajikan lima belas (15) bab, buku ini mengajak pembaca untuk menyelami informasi mendalam mengenai hubungan Pemerintah Pusat & Daerah yang berasal dari berbagai referensi. Pembahasan dimulai dari hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia, kemudian sejarah pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, kelebihan dan kekurangan desentralisasi di Indonesia, fungsi dewan perwakilan daerah, pembentukan dan penghapusan pembagian urusan pemerintahan pusat dan daerah, hubungan kewenangan pusat dan daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945, hubungan keuangan, dan tata kelola distribusi kekuasaan. Simak lebih lengkapnya dengan membaca buku ini. Semoga bermanfaat, selamat membaca!



HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH



BUKU AJAR
HUBUNGAN PEMERINTAH
PUSAT & DAERAH

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang
Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan 1. prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 1 ayat [1]).
2. Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 2. memiliki hak ekonomi untuk melakukan: a. Penerbitan ciptaan; b. Penggandaan ciptaan dalam segala bentuknya; c. Penerjemahan ciptaan; d. Pengadaptasian, pengaransemenan, atau pentransformasian ciptaan; e. pendistribusian ciptaan atau salinannya; f. Pertunjukan Ciptaan; g. Pengumuman ciptaan; h. Komunikasi ciptaan; dan i. Penyewaan ciptaan. (Pasal 9 ayat [1]).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang 3. Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [3]).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang 4. dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [4]).

BUKU AJAR
HUBUNGAN PEMERINTAH
PUSAT & DAERAH

A. Junaedi Karso



BUKU AJAR HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT & DAERAH

© A. Junaedi Karso

xiv + 276 halaman; 155 x 230 mm.

ISBN: -

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun juga tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetakan I, Oktober 2021

Penulis : A. Junaedi Karso
Editor : Alviana
Sampul : Tim Samudra Biru
Layout : Tim Samudra Biru

Diterbitkan oleh:

Penerbit Samudra Biru (Anggota IKAPI)

Jln. Jomblangan Gg. Ontoseno B.15 RT 12/30

Banguntapan Bantul DI Yogyakarta

Email: admin@samudrabiru.co.id

Website: www.samudrabiru.co.id

WA/Call: 0812-2607-5872

SAMBUTAN

Assalamu'alaikum Wr, Wb

Bismillahirrohmanirohim

Puji syukur kepada “Allah SWT” kami panjatkan, berkat rahmat dan karunia-NYA, Buku Ajar Hubungan Pemerintah Pusat & Daerah yang telah diselesaikan oleh Ananda A. Junaedi Karso telah terbit.

Akhirnya, Atas nama Wakil Rektor III Universitas Muhammadiyah Makassar dan pribadi menyambut baik atas diterbitkannya buku Buku Ajar Hubungan Pemerintah Pusat & Daerah dan mengucapkan banyak terima kasih kepada penulis buku ini dan semua pihak, yang tidak bisa kami sebutkan satu per satu yang turut serta membidani kelahiran buku ini sebagai bahan referensi bagi bagi siswa dan siswa khususnya Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Makassar. Semoga Allah membalas semua kebaikannya. Selamat membaca dan semoga bermanfaat.

Billahit taufiq walhidayah,

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Jakarta, 26 Oktober 2021

Universitas Muhammadiyah Makassar

Wakil Rektor III

Dr. Muhammad Tahir, M.Si

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr, Wb

Bismillahirrohmanirohim

Segala Puji dan Syukur kami panjatkan selalu kepada Allah SWT atas Rahmat, Taufiq, dan Hidayah yang sudah diberikan sehingga kami bisa menyelesaikan “Buku Ajar Hubungan Pemerintah Pusat & Daerah” dengan tepat waktu. Tujuan dari penulisan buku ini tidak lain adalah untuk membantu para mahasiswa di dalam memahami seperti apa panduan di dalam Kegiatan Belajar Mengajar (KBM) Hubungan Pemerintah Pusat & Daerah”, sebagai bahan referensi bagi bagi siswa dan siswa khususnya Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Makassar.

Buku ini juga akan memberikan informasi secara lengkap mengenai Hubungan Pemerintah Pusat & Daerah yang berasal dari berbagai referensi.

Kami mohon maaf yang sebesar-besarnya apabila ada kesalahan kutif atau salah menorehkan sumber-sumber buku ajar Hubungan Pemerintah Pusat & Daerah. Kami sadar bahwa penulisan buku ini bukan merupakan buah hasil kerja keras kami sendiri yang kami kutif dari berbagai sumber baik dari buku, jurnal, disertasi, tesis, skripsi, website serta sumber lainnya. Ada banyak pihak yang sudah berjasa dalam membantu kami di dalam menyelesaikan buku ini, seperti pengambilan data, pemilihan contoh, dan lain-lain. Maka dari itu, kami mengucapkan banyak terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu memberikan wawasan dan bimbingan kepada kami sebelum maupun ketika menulis buku panduan ini.

Kami juga sadar bahwa buku yang kami buat masih tidak belum bisa dikatakan sempurna. Maka dari itu, kami meminta dukungan dan masukan dari para pembaca, agar kedepannya kami bisa lebih baik lagi di dalam menulis sebuah buku.

Akhirnya, kami berterima kasih kepada semua pihak, yang tidak bisa kami sebutkan satu per satu yang turut serta membidani kelahiran buku ini. Semoga Allah SWT membalas kebaikan Anda-Anda semua. Selamat membaca dan semoga bermanfaat.

Billahit taufiq walhidayah,

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

DAFTAR ISI

SAMBUTAN	v
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix

BAB I

HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA

	1
A. Pengertian Otonomi Daerah	1
B. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Masa Orde Baru	2
C. Permasalahan Dalam Otonomi Daerah Di Indonesia	5
D. Masalah-masalah tersebut antara lain :	5
E. Kepala daerah dan DPRD	15
F. Aparatur pemerintah daerah	19
G. Masyarakat	21
H. Korupsi di Daerah	26
I. Adanya potensi munculnya konflik antar daerah	28
J. Penyelesaian permasalahan otonomi daerah di Indonesia	30
K. Kesimpulan	32
L. Sumber Referensi:	33

BAB II

SEJARAH PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

	35
A. Otonomi daerah di Indonesia	35
B. Pelaksanaan Otonomi Daerah setelah Masa Orde Baru	36
C. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Masa Orde Baru	40
D. Pelaksanaan Otonomi Daerah setelah Masa Orde Baru	42

E. Otonomi Daerah Pada Era Reformasi	45
F. Kesimpulan	54
G. Sumber Referensi	54

BAB III

KELEBIHAN DAN KEKURANGAN DESENTRALISASI DI

INDONESIA	57
A. Desentralisasi Indonesia	57
B. Tujuan Desentralisasi	58
C. Dampak positif dan Negatif Disentralisasi	60
D. Otonomi Daerah	61
E. Visi Otonomi Daerah	62
F. Kelebihan dan Kekurangan Otonomi Daerah	62
G. Dasar Hukum Otonomi Daerah	64
H. Prinsip Pelaksanaan Otonomi Daerah	65
I. Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah	66
J. Kelebihan Desentralisasi	68
K. Kekurangan Desentralisasi	70
L. Konsep Desentralisasi di Berbagai Negara	71
L. Kesimpulan	80
M. Sumber Referensi:	82

BAB IV

HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAHAN PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Hubungan Wewenang	84
Kesimpulan	95
Sumber Referensi:	96

BAB V

FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah	100
Hak Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	101
Sumber Referensi:	103

BAB VI

PEMBENTUKAN DAN PENGHAPUSAN PEMBAGIAN

URUSAN PEMERINTAHAN PUSAT DAN DAERAH	105
A. Pembagian Urusan Pemerintahan	105
2. Urusan Pemerintahan Daerah	108
3. Penyelenggara Pemerintahan	110
B. Pemerintah Daerah	111
C. Kerjasama dan Perselisihan	119
D. Kawasan Perkotaan	119
E. Desa atau nama lain	119
F. Pembinaan dan Pengawasan	121
G. Pertimbangan Otonomi	122
H. Ketentuan Lain-lain	123
I. Kesimpulan	124
J. Sumber pendapatan daerah terdiri atas:	124
K. Sumber Referensi:	125

BAB VII

HUBUNGAN KEWENANGAN PUSAT-DAERAH MENURUT

UNDANG-UNDANG DASAR 1945	127
A. Daerah Otonom dan Campur Tangan Pemerintah Pusat Tidak Dapat Dipisahkan	128
B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Bidang Pengawasa	129
C. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Bidang Keuangan	130
D. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Bidang Pemanfaatan Sumber Daya Alam	132
E. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Bidang Pelayanan Umum	133
F. Asas-asas pemerintah daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004	134
G. Dampak Positif dan Negatif Otonomi Daerah Secara Umum	138
H. Hak dan kewajiban daerah otonom	139
Sumber Referensi:	140

BAB VIII

HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAHN

PUSAT DAN DAERAH	141
A. Dana Alokasi Umum	146
B. Dana Bagi Hasil	146
C. Alokasi Dana Desa (ADD)	147
D. Kesimpulan	150
E. Sumber Referensi:	151

BAB IX

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH DALAM LINGKUP KEUANGAN, PELAYANAN UMUM DAN SUMBER DAYA ALAM (SDA)

A. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Bidang Keuangan	154
B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Bidang Pelayanan Umum	156
C. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam	161
D. Kesimpulan	163

BAB X

TATA KELOLA DISTRIBUSI KEKUASAAN ANTARA

PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH DI INDONESIA	167
A. Pajak Daerah;	171
B. Retribusi Daerah ;	171
C. Perusahaan Daerah	172
F. Retribusi Daerah	175
G. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan	176
H. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang Sah	176
I. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)	178
J. Hubungan antara dana perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah	189
K. Sumber Referensi:	196

BAB XI	
KEWENANGAN ADMINISTRASI DARI PEMERINTAH	
PUSAT KEPADA ORGANISASI PUSAT DI DAERAH	201
BAB XII	
PENGERTIAN DAN TUJUAN PERIMBANGAN KEUANGAN	
PUSAT DAN DAERAH	207
A. RAPBN-P 2015 dan Pembangunan Infrastruktur	214
B. Infrastruktur Penggerak Roda Perekonomian	216
BAB XIII	
OTONOMI DAERAH DAN PEMEKARAN DALAM WILAYAH	
NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA	223
A. Permasalahan Otonomi Daerah	224
B. Pemekaran Wilayah	230
C. Pemekaran Daerah Periode 1999-2011	232
D. Perkembangan Pemekaran Daerah	234
E. Menafsirkan Otonomi Daerah (OTDA)	235
BAB XIV	
PENGERTIAN, PRINSIP DAN TUJUAN OTONOMI	
DAERAH	239
A. Undang-undang Otonomi Daerah	239
B. Perubahan Undang-undang Otonomi Daerah	240
C. Pengertian Otonomi Daerah	241
D. Prinsip dan Tujuan Otonomi Daerah	243
E. Kelebihan dan kekurangan Otonomi Daerah	246
F. Dasar Hukum Otonomi Daerah	247
BAB XV	
OTONOMI DAERAH	251
A. Undang-undang otonomi daerah	251
B. Pengertian otonomi daerah	252
C. Kelebihan dan kekurangan	253
D. Keberhasilan otonomi daerah	254

E. Keunggulan dan kekurangan Otonomi Daerah	256
F. Paradigma Baru Pemerintahan	257
G. Implikasi Paradigma Baru Pemerintahan	259

BIODATA PENULIS	271
------------------------	------------

BAB I

HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA

A. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi Daerah adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. dengan adanya desentralisasi maka muncullan otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintahan karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintahan di Indonesia. Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai pengalihan tanggung jawab, kewenangan, dan sumber-sumber daya (dana, manusia dll) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dasar pemikiran yang melatarbelakanginya adalah keinginan untuk memindahkan pengambilan keputusan untuk lebih dekat dengan mereka yang merasakan langsung pengaruh program dan pelayanan yang dirancang dan dilaksanakan oleh pemerintah. Hal ini akan meningkatkan relevansi antara pelayanan umum dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat lokal, sekaligus tetap mengejar tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah ditingkat daerah dan nasional, dari segi sosial dan ekonomi. Inisiatif peningkatan perencanaan, pelaksanaan, dan keuangan pembangunan sosial ekonomi diharapkan dapat menjamin digunakannya sumber-sumber daya pemerintah secara efektif dan efisien untuk memenuhi kebutuhan lokal.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari pengertian tersebut di atas maka akan tampak bahwa daerah diberi hak otonom oleh pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri.

Implementasi otonomi daerah telah memasuki era baru setelah pemerintah dan DPR sepakat untuk mengesahkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua UU otonomi daerah ini merupakan revisi terhadap UU Nomor 22 dan Nomor 25 Tahun 1999 sehingga kedua UU tersebut kini tidak berlaku lagi.

Sejalan dengan diberlakukannya undang-undang otonomi tersebut memberikan kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab. Adanya perimbangan tugas fungsi dan peran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut menyebabkan masing-masing daerah harus memiliki penghasilan yang cukup, daerah harus memiliki sumber pembiayaan yang memadai untuk memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian diharapkan masing-masing daerah akan dapat lebih maju, mandiri, sejahtera dan kompetitif di dalam pelaksanaan pemerintahan maupun pembangunan daerahnya masing-masing.

Memang harapan dan kenyataan tidak lah akan selalu sejalan. Tujuan atau harapan tentu akan berakhir baik bila pelaksanaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan juga berjalan baik. Namun ketidaktercapaian harapan itu nampak nya mulai terlihat dalam otonomi daerah yang ada di Indonesia. Masih banyak permasalahan yang mengiringi berjalannya otonomi daerah di Indonesia. Permasalahan-permasalahan itu tentu harus dicari penyelesaiannya agar tujuan awal dari otonomi daerah dapat tercapai.

B. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Masa Orde Baru

Sejak tahun 1966, pemerintah Orde Baru berhasil membangun suatu pemerintahan nasional yang kuat dengan menempatkan stabilitas politik sebagai landasan untuk mempercepat pembangunan ekonomi

Indonesia. Politik yang pada masa pemerintahan Orde Lama dijadikan panglima, digantikan dengan ekonomi sebagai panglimanya, dan mobilisasi massa atas dasar partai secara perlahan digeser oleh birokrasi dan politik teknokratis. Banyak prestasi dan hasil yang telah dicapai oleh pemerintahan Orde Baru, terutama keberhasilan di bidang ekonomi yang ditopang sepenuhnya oleh kontrol dan inisiatif program-program pembangunan dari pusat.

Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi inilah, dibentuklah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Mengacu pada UU ini, 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, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 ini juga meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip:

1. *Desentralisasi*, penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya;
2. *Dekonsentrasi*, pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di daerah; dan
3. *Tugas Pembantuan (medebewind)*, 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.

Dalam kaitannya dengan Kepala Daerah baik untuk Dati I (Propinsi) maupun Dati II (Kabupaten/Kotamadya), dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan

sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri, untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya, dengan hak, wewenang dan kewajiban sebagai pimpinan pemerintah Daerah yang berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta mewakili Daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan.

Berkaitan dengan susunan, fungsi dan kedudukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diatur dalam Pasal 27, 28, dan 29 dengan hak seperti hak yang dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat (hak anggaran; mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota; meminta keterangan; mengadakan perubahan; mengajukan pernyataan pendapat; prakarsa; dan penyelidikan), dan kewajiban seperti a) mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan PANCASILA dan UUD 1945; b) menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen Garis-garis Besar Haluan Negara, Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku; c) bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah dan peraturan-peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundangundangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah; dan d) memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan Pemerintah.

Dari dua bagian tersebut di atas, nampak bahwa meskipun harus diakui bahwa UU No. 5 Tahun 1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam prakteknya yang terjadi adalah sentralisasi (baca: kontrol dari pusat) yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena paling menonjol dari pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 ini adalah ketergantungan Pemda yang relatif tinggi terhadap pemerintah pusat.

C. Permasalahan Dalam Otonomi Daerah Di Indonesia

Sejak diberlakukannya paket UU mengenai Otonomi Daerah, banyak orang sering membicarakan aspek positifnya. Memang tidak disangkal lagi, bahwa otonomi daerah membawa perubahan positif di daerah dalam hal kewenangan daerah untuk mengatur diri sendiri. Kewenangan ini menjadi sebuah impian karena sistem pemerintahan yang sentralistik cenderung menempatkan daerah sebagai pelaku pembangunan yang tidak begitu penting atau pinggiran. Pada masa lalu, pengerukan potensi daerah ke pusat terus dilakukan dengan dalih pemerataan pembangunan. Alih-alih mendapatkan manfaat dari pembangunan, daerah justru mengalami proses pemiskinan yang luar biasa. Dengan kewenangan tersebut tampaknya banyak daerah yang optimis bakal bisa mengubah keadaan yang tidak menguntungkan tersebut.

Akan tetapi apakah di tengah-tengah optimisme itu tidak terbersit kekhawatiran bahwa otonomi daerah juga akan menimbulkan beberapa persoalan yang, jika tidak segera dicari pemecahannya, akan menyulitkan upaya daerah untuk memajukan rakyatnya? Jika jawabannya tidak, tentu akan sangat naif. Mengapa? Karena, tanpa disadari, beberapa dampak yang tidak menguntungkan bagi pelaksanaan otonomi daerah telah terjadi. Ada beberapa permasalahan yang dikhawatirkan bila dibiarkan berkepanjangan akan berdampak sangat buruk pada susunan ketatanegaraan Indonesia.

D. Masalah-masalah tersebut antara lain :

1. Adanya eksploitasi Pendapatan Daerah
2. Pemahaman terhadap konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang belum mantap
3. Penyediaan aturan pelaksanaan otonomi daerah yang belum memadai
4. Kondisi SDM aparatur pemerintahan yang belum menunjang sepenuhnya pelaksanaan otonomi daerah
5. Korupsi di Daerah
6. Adanya potensi munculnya konflik antar daerah

Permasalahan tersebut dibahas lebih lanjut sebagai berikut :

1. Adanya eksploitasi Pendapatan Daerah

Salah satu konsekuensi otonomi adalah kewenangan daerah yang lebih besar dalam pengelolaan keuangannya, mulai dari proses pengumpulan pendapatan sampai pada alokasi pemanfaatan pendapatan daerah tersebut. Dalam kewenangan semacam ini sebenarnya sudah muncul *inherent risk*, risiko bawaan, bahwa daerah akan melakukan upaya maksimalisasi, bukan optimalisasi, perolehan pendapatan daerah. Upaya ini didorong oleh kenyataan bahwa daerah harus mempunyai dana yang cukup untuk melakukan kegiatan, baik itu rutin maupun pembangunan. Daerah harus membayar seluruh gaji seluruh pegawai daerah, pegawai pusat yang statusnya dialihkan menjadi pegawai daerah, dan anggota legislatif daerah. Di samping itu daerah juga dituntut untuk tetap menyelenggarakan jasa-jasa publik dan kegiatan pembangunan yang membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

Dengan skenario semacam ini, banyak daerah akan terjebak dalam pola tradisional dalam pemerolehan pendapatan daerah, yaitu mengintensifkan pemungutan pajak dan retribusi. Bagi pemerintah daerah pola ini tentu akan sangat gampang diterapkan karena kekuatan koersif yang dimiliki oleh institusi pemerintahan; sebuah kekuatan yang tidak *applicable* dalam negara demokratis modern. Pola peninggalan kolonial ini menjadi sebuah pilihan utama karena ketidakmampuan pemerintah dalam mengembangkan sifat wirausaha (*entrepreneurship*).

Apakah upaya intensifikasi pajak dan retribusi di daerah itu salah? Tentu tidak. Akan tetapi yang jadi persoalan sekarang adalah bahwa banyak pemerintah daerah yang terlalu intensif memungut pajak dan retribusi dari rakyatnya. Pemerintah daerah telah kebablasan dalam meminta sumbangan dari rakyat. Buktinya adalah jika menghitung berapa item pajak dan retribusi yang harus dibayar selaku warga daerah. Jika diteliti, jumlahnya akan mencapai ratusan item.

Beberapa bulan lalu berkembang sinisme di kalangan warga DKI Jakarta, bahwa setiap aktivitas yang mereka lakukan telah menjadi objek pungutan Pemda DKI, sampai-sampai buang hajat pun harus membayar retribusi. Pemda Provinsi Lampung juga bisa menjadi contoh unik ketika menerbitkan perda tentang pungutan terhadap label sebuah produk. Logika yang dipakai adalah bahwa label tersebut termasuk jenis papan

reklame berjalan. Hal ini terlihat lucu. Karena tampaknya Pemerintah setempat tidak bisa membedakan mana reklame, sebagai bentuk iklan, dan mana label produk yang berfungsi sebagai identifikasi nama dan spesifikasi sebuah produk. Kedua, jika perda tersebut diberlakukan (sepertinya kurang meyakinkan apakah perda tersebut jadi diberlakukan atau tidak), akan timbul kesulitan besar dalam penghitungan dan pemungutan retribusi.

Dengan dua contoh tersebut, penulis ingin mengatakan bahwa upaya pemerintah daerah dalam menggali pendapatan daerah di era otonomi ini telah melampaui batas-batas akal sehat. Di satu pihak sebagai warga negara kita harus ikut berpartisipasi dalam proses kebijakan publik dengan menyumbangkan sebagian kemampuan ekonomi yang kita miliki melalui pajak dan retribusi. Akan tetapi, apakah setiap upaya pemerintah daerah dalam memungut pendapatan dari rakyatnya hanya berdasarkan justifikasi semacam itu? Tidak adakah ukuran kepantasan, sejauh mana pemerintah daerah dapat meminta sumbangan dari rakyatnya?

Bila dikaji secara matang, instensifikasi perolehan pendapatan yang cenderung eksploitatif semacam itu justru akan banyak mendatangkan persoalan baru dalam jangka panjang, dari pada manfaat ekonomis jangka pendek, bagi daerah. Persoalan pertama adalah beratnya beban yang harus ditanggung warga masyarakat. Meskipun satu item pajak atau retribusi yang dipungut dari rakyat hanya berkisar seratus rupiah, akan tetapi jika dihitung secara agregat jumlah uang yang harus dikeluarkan rakyat perbulan tidaklah kecil, terutama jika pembayar pajak atau retribusi adalah orang yang tidak mempunyai penghasilan memadai. Persoalan kedua terletak pada adanya kontradiksi dengan upaya pemerintah daerah dalam menggerakkan perekonomian di daerah. Bukankah secara empiris tidak terbantahkan lagi bahwa banyaknya pungutan hanya akan menambah biaya ekonomi yang ujung-ujungnya hanya akan merugikan perkembangan ekonomi daerah setempat. Kalau pemerintah daerah ingin menarik minat investor sebanyak-banyaknya, mengapa pada saat yang sama justru mengurangi minat investor untuk berinvestasi

2. Pemahaman terhadap konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang belum mantap

Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintah nasional dan pemerintah lokal. Tujuan otonomi daerah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga pemerintah pusat berkesempatan mempelajari, memahami dan merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pemerintah hanya berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis.

Desentralisasi diperlukan dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai wahana pendidikan politik di daerah. Untuk memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah. Untuk memberikan peluang kepada masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan. Sebagai sarana bagi percepatan pembangunan di daerah. Untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Oleh karena itu pemahaman terhadap konsep desentralisasi dan otonomi haruslah mantap.

Elemen utama dari desentralisasi adalah:

1. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur wewenang serta tanggung jawab politik dan administratif pemerintah pusat, provinsi, kota, dan kabupaten dalam struktur yang terdesentralisasi.
2. Undang-undang No. 25 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memberikan dasar hukum bagi desentralisasi fiskal dengan menetapkan aturan baru tentang pembagian sumber-sumber pendapatan dan transfer antarpemerintah.

Undang-undang di atas mencakup semua aspek utama dalam desentralisasi fiskal dan administrasi. Berdasarkan kedua undang-undang ini, sejumlah besar fungsi-fungsi pemerintahan dialihkan dari pusat ke daerah sejak awal 2001 – dalam banyak hal melewati provinsi. Berdasarkan undang-undang ini, semua fungsi pelayanan publik kecuali pertahanan, urusan luar negeri, kebijakan moneter dan fiskal, urusan perdagangan dan hukum, telah dialihkan ke daerah otonom. Kota dan kabupaten memikul tanggung jawab di hampir semua bidang pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan, dan prasarana; dengan provinsi bertindak sebagai koordinator. Jika ada tugas-tugas lain yang tidak disebut dalam undang-undang, hal itu berada dalam tanggung jawab pemerintah daerah.

Pergeseran konstitusional ini diiringi oleh pengalihan ribuan kantor wilayah (perangkat pusat) dengan sekitar dua juta karyawan, pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung mulai tahun 2005. Lebih penting lagi, Dana Alokasi Umum atau DAU yang berupa block grant menjadi mekanisme utama dalam transfer fiskal ke pemerintah daerah, menandai berakhirnya pengendalian pusat terhadap anggaran dan pengambilan keputusan keuangan daerah. DAU ditentukan berdasarkan suatu formula yang ditujukan untuk pemeratakan kapasitas fiskal pemerintah daerah guna memenuhi kebutuhan pengeluarannya. Pemerintah Pusat juga akan berbagi penerimaan dari sumber daya alam gas dari daratan (onshore), minyak dari daratan, kehutanan dan perikanan, dan sumber-sumber lain dengan pemerintah daerah otonom.

Kedua undang-undang baru ini serta perubahan-perubahan yang menyertainya mencerminkan realitas politik bahwa warga negara Indonesia kebanyakan menghendaki peran yang lebih besar dalam mengelola urusan sendiri. Meskipun demikian, tata pemerintahan lokal yang baik pada saat ini belum dapat dilaksanakan di Indonesia, meskipun sistem desentralisasi telah dilaksanakan. Periode yang tengah dialami oleh Indonesia pasca dikeluarkannya UU No. 22/ 1999 yaitu periode transisi atau masa peralihan sistem. Artinya, secara formal sistem telah berubah dari sentralistik menjadi desentralisasi. Tetapi, mentalitas dari aparat pemerintah baik pusat maupun daerah masih belum mengalami perubahan yang mendasar. Hal ini terjadi karena perubahan sistem tidak dibarengi penguatan kualitas sumber daya manusia yang menunjang

sistem pemerintahan yang baru. Pelayanan publik yang diharapkan, yaitu birokrasi yang sepenuhnya mendedikasikan diri untuk memenuhi kebutuhan rakyat “sebagai pengguna jasa” adalah pelayanan publik yang ideal. Untuk merealisasikan bentuk pelayanan publik yang sesuai dengan asas desentralisasi diperlukan perubahan paradigma secara radikal dari aparat birokrasi sebagai unsur utama dalam pencapaian tata pemerintahan lokal.

3. Penyediaan aturan pelaksanaan otonomi daerah yang belum memadai

Bermula dari 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. Dilanjutkan dengan 7 Mei 1999, lahir Undang-undang No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya Undang-undang No. 25/1999 yang mengatur hubungan keuangan pusat dan daerah, menggantikan Undang-undang No. 5/1974 yang sentralistik.

Kedua undang-undang ini mengatur wewenang otonomi yang diberikan luas kepada pemerintah tingkat kabupaten dan kota. Bupati dan walikota pun dinyatakan bukan lagi sebagai aparat pemerintah yang hierarkis di bawah gubernur. Jabatan tertinggi di kabupaten dan kota itu merupakan satu-satunya kepala daerah di tingkat lokal, tanpa bergantung pada gubernur.

Setiap bupati dan walikota memiliki kewenangan penuh untuk mengelola daerah kekuasaannya. Keleluasaan atas kekuasaan yang diberikan kepada bupati/walikota dibarengi dengan mekanisme kontrol (*checks and balances*) yang memadai antara eksekutif dan legislatif.

Parlemen di daerah tumbuh menjadi sebuah kekuatan politik riil yang baru. Lembaga legislatif ini secara merdeka dapat melakukan sendiri pemilihan gubernur dan bupati/walikota tanpa intervensi kepentingan dan pengaruh politik pemerintah pusat. Kebijakan di daerah juga dapat ditentukan sendiri di tingkat daerah atas kesepakatan pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Undang-undang yang baru juga mengatur bahwa setiap peraturan daerah dapat langsung dinyatakan

berlaku setelah disepakati sejauh tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini kontras berbeda dengan ketentuan sebelumnya yang mensyaratkan adanya persetujuan dari penguasa pemerintahan yang lebih tinggi bagi setiap perda yang akan diberlakukan.

Undang-undang No 22/1999 dan Undang-undang No 25/1999 juga memberikan kerangka yang cukup ideal bagi terwujudnya keadaan politik lokal yang dinamis dan demokratis di setiap daerah. Namun, praktik-praktik politik yang menyusul setelah itu masih belum sepenuhnya memperlihatkan adanya otonomi yang demokratis. Setidaknya terdapat dua penyebab utama mengapa hal ini bisa terjadi.

- 1) Pertama, pemerintah pusat rupanya tak kunjung serius memberikan hak otonomi kepada pemerintahan di daerah. Ketidaksiannya dapat dilihat dari pembiaran pemerintah pusat terhadap berbagai peraturan perundang-undangan lama yang tidak lagi sesuai dengan UU otonomi yang baru. Padahal, ada ratusan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan berbagai peraturan lainnya yang harus disesuaikan dengan kerangka otonomi daerah yang baru. Ketiadaan aturan pelaksanaan baru yang mendukung otonomi daerah yang demokratis menjadikan kedua UU menyangkut otonomi daerah itu mandul dan tak efektif. Sementara di tingkat daerah, ketiadaannya telah melahirkan kebingungan.
- 2) Kedua, desentralisasi telah menggelembungkan semangat yang tak terkendali di kalangan sebagian elit di daerah sehingga memunculkan sentimen kedaerahan yang amat kuat. Istilah “putra daerah” mengemuka di mana-mana mewakili sentimen kedaerahan yang terwujud melalui semacam keharusan bahwa kursi puncak pemerintahan di daerah haruslah diduduki oleh tokoh-tokoh asli dari daerah bersangkutan. Hal ini tentu saja bukan sesuatu yang diinginkan apalagi menjadi tujuan pelaksanaan otonomi daerah. Bagaimanapun, fenomena “putra daerah” itu begitu meruak di berbagai daerah.

Hubungan pusat dan daerah juga masih menyimpan ancaman sekaligus harapan. Menjadi sebuah ancaman karena berbagai tuntutan yang mengarah kepada disintegrasi bangsa semakin besar. Bermula dari kemerdekaan Timor Timur (atau Timor Leste) pada tanggal 30 Agustus

1999 melalui referendum. Berbagai gelombang tuntutan disintegrasi juga terjadi di beberapa daerah seperti di Aceh, Papua, Riau dan Kalimantan. Meskipun ada sejumlah kalangan yang menganggap bahwa kemerdekaan Timor Timur sudah seharusnya diberikan karena perbedaan sejarah dengan bangsa Indonesia dan merupakan aneksasi rezim Orde Baru, tetapi efek domino yang timbulkannya masih sangat dirasakan, bahkan dalam MoU Helsinki yang menghasilkan UU Pemerintahan Aceh. Gejolak terus berlanjut hingga, Aceh dan Papua akhirnya diberi otonomi khusus.

Menjadi harapan, karena Amandemen kedua konstitusi, telah mengubah wajah Pemerintahan Daerah menjadi lebih demokratis dan lebih bertanggung jawab. Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 (redaksi baru), Perubahan Kedua, berbunyi, “*Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*“. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tidak dapat dibaca secara terpisah dengan Pasal 18 ayat (1) dan (5) UUD 1945 (redaksi baru).

Dalam pemahaman ini, M. Laica Marzuki mengatakan, bentuk negara (*de staatsvorm*) RI secara utuh harus dibaca -dan dipahami- dalam makna: Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, yang disusun berdasarkan *desentralisatie*, dijalankan atas dasar otonomi yang seluas-luasnya, menurut Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 (redaksi baru) *juncto* Pasal 18 ayat (1) dan (5) UUD 1945 (redaksi baru).

Lima tahun berlangsung, Undang-undang No. 22/1999 dan Undang-undang No. 25/1999 dipandang perlu direvisi, hingga lahir Undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan menggantikan Undang-undang No. 22/1999 dan Undang-undang No. 25/1999 tersebut.

Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merumuskan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut adalah Pemerintah Pusat, dalam hal ini Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan negara RI, menurut UUD 1945 (Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004).

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom bermakna peralihan kewenangan secara delegasi, lazim disebut *delegation of authority*.

Tatkala terjadi penyerahan wewenang secara delegasi, pemberi delegasi kehilangan kewenangan itu, semua beralih kepada penerima delegasi. Dalam hal pelimpahan wewenang secara mandat, pemberi mandat atau mandator tidak kehilangan kewenangan dimaksud. Mandataris bertindak untuk dan atas nama mandator.

Dengan demikian, dalam hal penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom secara delegasi, untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan memberikan konsekuensi bahwasanya pemerintah pusat kehilangan kewenangan dimaksud. Semua beralih kepada daerah otonom, artinya menjadi tanggungjawab pemerintahan daerah, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintah pusat. Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan, bahwasanya urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi :

- a. politik luar negeri,
- b. pertahanan,
- c. keamanan,
- d. yustisi,
- e. moneter dan fiskal,
- f. agama.

Pusat tidak boleh mengurangi, apalagi menegasikan kewenangan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah otonom. Namun demikian, daerah otonom-daerah otonom tidak boleh melepaskan diri dari Negara Kesatuan RI. Betapa pun luasnya cakupan otonomi, desentralisasi yang mengemban pemerintahan daerah tidaklah boleh meretak-retakkan bingkai Negara Kesatuan RI.

Secara formal normatif, arah desentralisasi sudah cukup baik. Namun, dalam tataran empiris komitmen pemerintah pusat tidak konsisten. Praktek-praktek monopoli dan penguasaan urusan-urusan strategis yang menyangkut pemanfaatan sumber daya alam termasuk perizinan di daerah, dikuasai pusat.

Intervensi pusat pada daerah begitu besar. Penyerahan urusan/wewenangan yang semestinya dilakukan dengan penyerahaan sumber keuangan tidak dilakukan. Pusat melakukan penganggaran pembangunan daerah tanpa melibatkan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pembiayaan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah lebih dominan berasal dari APBN, yang semestinya diserahkan sebagai dana perimbangan untuk APBD.

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 ini sempat mengalami perubahan berdasarkan UU No. 8 tahun 2005 dan Undang-undang No. 12 tahun 2008. Tahun 2007, kemudian dikeluarkan PP No. 38 tahun 2007 tentang pembagian urusan. Walau telah dibagi-bagi kewenangan pusat dan daerah, namun PP ini dipandang telah menegasikan kewenangan daerah. Revisi lebih komprehensif kemudian diwacanakan kembali pada Undang-undang No. 32/2004 untuk lebih menterjemahkan lebih kongkrit kewenangan pusat dan daerah.

4 Kondisi SDM aparatur pemerintahan yang belum menunjang sepenuhnya pelaksanaan otonomi daerah

Sejak diberlakukannya otonomi daerah. Sebagian pemerintah daerah bisa melaksanakan amanat konstitusi meningkatkan taraf hidup rakyat, menyejahterakan rakyat, dan mencerdaskan rakyat. Berdasarkan data yang ada 20 % pemerintah daerah mampu menyelenggarakan otonomi daerah dan berbuah kesejahteraan rakyat di daerah. Namun masih 80 % pemerintah daerah dinilai belum berhasil menjalankan visi, misi dan program desentralisasi.

Penyelenggaraan otonomi daerah yang sehat dapat di wujudkan pertama-tama dan terutama di tentukan oleh kapasitas yang di miliki manusia sebagai pelaksananya. Penyelenggaraan otonomi daerah hanya dapat berjalan dengan sebaik-baiknya apabil manusia pelaksananya baik, dalam arti mentalitas maupun kapasitasnya.

Pentingnya posisi manusia pelakana ini karena manusia merupakan unsur dinamis dalam organisasi yang bertindak/berfungsi sebagai subjek penggerak roda organisasi pemerintahan. Oleh sebab itu kualitas mentalitas dan kapasitas manusia yang kurang memadai dengan sendirinya melahirkan impikasi yang kurang menguntungkan bagi penyelenggaraan

otonomi daerah. Pelaksana pemerintah daerah dapat di kelompokkan menjadi:

1. Pemerintah daerah yang terdiri dari kepala daerah dan dewan perwakilan daerah (DPRD).
2. Alat-alat perlengkapan daerah yakni aparatur daerah dan pegawai daerah
3. Rakyat daerah yakni sebagai komponen environmental (lingkungan) yang merupakan sumber energi terpenting bagi daerah sebagai organisasi yang bersifat terbuka.

E. Kepala daerah dan DPRD

Dalam negara kesatuan republik indonesia tugas kepala daerah di samping sebagai kepala daerah juga merupakan alat pemerintah pusat yang menjalani tugas yang sangat berat. Oleh sebab itu kualifikasi yang di tuntut seorang kepala daerah seharusnya juga memadai dalam pengertian harus sebanding dengan beban tugas ing dengan beban tugas yang ada di pundaknya.

Dalam kenyataan syarat syarat yang di tentukan bagi seorang kepala daerah belum cukup menjamin tuntutan kualitas yang ada. Di mana yang berkaitan dengan kapasitas (pengetahuan dan kecakapan) hanya tiga syarat yang di penuhi masing-masing;cerdas,berkemampuan,dan keterampilan;mempunyai kecakapan dan pengalaman kerja yang cukup di bidang pemerintahan;berpengetahuan yang sederajat degan perguruan tinggi atau sekurang kurangnya di persamakan dengan sarjana muda.

Demikian pula halnya dengan mentalitas tidak terdapat ukuran-ukuran yang dapat di pergunakan sebagai tolok ukur objektif,sehingga terdapat cukup banyak kesulitan dalam penilaian padahal peranan mental ini sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Kepala daerah yang didominasi oleh pertimbangan akseptabilitas (walaupun kadang kala tidak objektif) dari pada kualitas dan kapabilitas seseorang calon KDH.

Kepala daerah yang banyak mengorbankan uang, lebih berorientasi kepada proyek pribadi, yaitu untuk memperoleh keuntungan secara finansial dan material.

Kepala daerah cenderung membentuk kelompok-kelompok ditengah-tengah birokrasi, sehingga terdapat perlakuan yang diskriminatif dikalangan birokrasi.

Kepala daerah ada yang tidak konsisten terhadap visi dan misi daerah (walaupun disampaikan pada saat menjadi calon), karena menganggap visi dan misi yang disampaikan hanya untuk kepentingan sesaat. Kepala daerah yang lebih berorientasi untuk mempertahankan kekuasaan walaupun dengan cara dan kebijaksanaan yang tidak memenuhi kaidah moral dan etika bahkan menyimpang dari peraturan dan perundangan.

Hal yang dikemukakan diatas merupakan kondisi dan gejala umum, walaupun ada yang berbuat, berperilaku dan membuat kebijakan sesuai dengan ketentuan serta tujuan dari otonomi daerah tersebut, namun jumlahnya tidak seberapa. Untuk itu perlu adanya perubahan sistemik dengan cara sebagai berikut:

- 1) Untuk menjadi calon kepala daerah perlu diperhatikan kapabilitasnya, tidak hanya akseptabilitasnya saja, oleh karena seorang kepala daerah tidak hanya pemimpin politik, tetapi juga pimpinan pemerintah yang didalamnya terdapat ilmu, seni, dan teknis pemerintahan.
- 2) Dalam era globalisasi, penyelenggaraan pemerintahan (pelaksanaan otonomi daerah) itu tidak terlepas dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Oleh karena itu seorang calon kepala daerah harus memiliki basis ilmu yang sesuai dengan tingkat kecerdasan masyarakat dan lingkungan.
- 3) Untuk Wakil kepala daerah sebaiknya tidak harus dari orang-orang partai politik, tetapi lebih diutamakan yang berpengalaman di birokrasi pemerintahan, sehingga wakil kepala daerah lebih terfokus membantu kepala daerah dalam hal-hal teknis pemerintahan.
- 4) Perlu standar yang jelas tentang biaya untuk keikut sertaan dalam pemilihan kepala daerah, sungguhpun sulit diimplementasikan tetapi sudah ada suatu ukuran atau pedoman.
- 5) Kepala daerah dihindarkan dari intervensi terhadap hal-hal yang bersifat sangat teknis seperti administrasi keuangan, administrasi kepegawaian maupun administrasi proyek-proyek pembangunan.

Yang dilakukan kepala daerah adalah menyusun dan menetapkan kebijakan umum, mengawasi pelaksanaan kebijakan tersebut serta memberikan motivasi dan pembinaan.

- 6) Dalam menjalankan kepemimpinannya, kepala daerah harus memiliki kekuasaan, sebagai mana dikemukakan oleh Prof Dr J Kaloh: Kekuasaan paksaan (*esencive power*), kekuasaan resmi (*legitimate power*), kekuasaan keteladanan (*referent power*) dan kekuasaan keahlian (*exper power*).
- 7) Seperti halnya kepala daerah, DPRD pun memiliki beban tugas yang tidak ringan, karena tugas pokoknya adalah bersama-sama kepala daerah menetapkan kebijakan daerah baik yang berupa peraturan-peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Di samping itu DPRD juga menjalankan fungsi pengawasan atas pelaksanaan kebijakan daerah oleh kepala daerah. Dengan tugas dan fungsi semacam ini DPRD diuntut untuk memiliki kualitas yang memadai

Dalam kenyataannya pendidikan dan pengalaman yang di miliki oleh DPRD masih di bawah rata-rata dan masih sangat terbatas .rata-rata DPRD tidak di bekali dengan pendidikan dan pengalaman yang cukup di bidang pemerintahan. Hal ini akan sangat berpengaruh dalam penyelenggaraan otonomi daerah Berdasarkan data tentang terjadinya tidak pidana korupsi di daerah sebagai contoh dari 35 daerah otonom kabupaten dan kota di Jawa Tengah. Selama 2011 kasus korupsi yang ditangani Polda Jateng tercatat 78 kasus dengan 86 tersangka. Polda mengklaim telah menyelamatkan kerugian negara sebanyak Rp 34.612.637.000. Jumlah tersebut naik sekitar 143 persen dari tahun 2010 yang berjumlah 32 kasus. Jumlah tersangka pada tahun lalu pun kalah jauh yang hanya berjumlah 31 orang dengan kerugian negara Rp. 23.693.274.000 (Suara Merdeka, 13/12/2011).

Sepanjang 2004-2011 Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mencatat terdapat sebanyak 158 kasus korupsi yang menimpa kepala daerah yang terdiri atas gubernur, bupati, dan wali kota. Sementara dalam periode 2008-2011, sedikitnya terdapat 42 anggota DPR terseret kasus korupsi (Republika, 5/12/2011).

Rakyat merasa sayang bila APBD dan APBN selalu defisit, namun kesejahteraan rakyat tidak dirasakan oleh rakyat di daerah. Maka bisa ditebak bahwa pasti ada penyimpangan dalam pelaksanaan otonomi daerah yang sedang berjalan. Sebagai bukti visi, misi dan program otonomi daerah tersebut tidak optimal. Berdasarkan data Kementerian Dalam negeri yang menunjukkan bahwa 158 kasus korupsi kepala daerah. Sungguh suatu ironi pembangunan di negeri katulistiwa ini.

Otonomi yang digadang-gadang sebagai solusi kesejahteraan rakyat di daerah sebaliknya menjadi buah simala kama yang menelan korban kader-kader terbaik rakyat di daerah. Menjerat kepala daerah sebagai kader terbaik di daerah terjerat kasus korupsi yang sangat menyedihkan dan memprihatinkan.

Hal ini membawa kerugian yang besar bagi daerah. Satu sisi mekanisme pemilihan kepala daerah yang demokratis telah mengantarkan kader terbaik daerah tampil memimpin daerahnya sendiri dengan harapan kedekatan psikologis bisa membangunkan semakin reformasi di daerah bisa lebih sejahtera. Namun sebaliknya menyebabkan moralitas dan mentalitas aparatur di daerah mudah tergiur dengan aliran dana pusat kepada daerah yang begitu besar. Sementara kemampuan profesionalitas pengelolaan anggaran belum mendapatkan pelatihan sumber daya yang memadai, sehingga banyak penyimpangan yang terjadi.

Untuk meningkatkan kemampuan aparatur pemerintah daerah ini maka suatu langkah sistematis harus di ambil. Upaya-upaya meningkatkan syarat pendidikan dan pengalaman berorganisasi ataupun peningkatan frekuensi latihan,kursus,dan sebagainya,yang berkaitan dengan bidang tugas yang menjadi tanggungjawabnya masing-masing perlu di tingkatkan.

Beberapa hal yang perlu dikemukakan yang menjadi persoalan bagi DPRD yaitu:

- 1) Dengan pola rekrutmen anggota DPRD yang lebih menekankan kepada aspek politis, maka ditemui anggota DPRD yang rendah kualitasnya baik dari segi pengetahuan maupun pengalamannya.
- 2) Ada kecendrungan jadi anggota DPRD sebagai satu-satunya lapangan pekerjaan bukan pengabdian sehingga lebih mementingkan imbalan yang bersifat material-finansial.

- 3) Kurang ada kemauan untuk belajar bagi peningkatan kapasitas pribadi, sehingga gagasan, pendapat ataupun pandangan hanya didasarkan kepada faktor subjektifitas.
- 4) Penguasaan yang minim tentang kedudukan, hak dan kewajiban sebagai anggota DPRD, sehingga sering implementasinya menempatkan diri sebagai penguasa bukan wakil rakyat.
- 5) Guna mendapatkan anggota DPRD yang berkualitas, maka hendaknya dalam persyaratan menjadi anggota DPRD ditentukan dasar pendidikan minimal yang sesuai dengan tingkat rata-rata pendidikan masyarakat.
- 6) Perlu pemahaman bagi anggota DPRD bahwa jabatan sebagai anggota DPRD bukan merupakan pekerjaan semata tetapi adalah jabatan kehormatan yang tidak bergantung kepada besarnya upah/gaji yang diterima.
- 7) Adanya kewajiban bagi setiap anggota DPRD untuk mendapatkan pembekalan dan pendalaman terhadap hal-hal yang menyangkut legislasi, anggaran dan pengawasan. Pembekalan tersebut hendaknya dilakukan oleh institusi pemerintah atau institusi yang profesional yang telah mendapatkan akreditasi dari pemerintah.
- 8) Penetapan Belanja DPRD sebaiknya proporsional dengan pendapatan daerah serta dalam rangka menunaikan fungsi serta tanggungjawab sebagai wakil dan penyalur aspirasi dari rakyat.
- 9) Otonomi daerah terlaksana dengan baik bukan hanya dengan tersediannya undang-undang dan peraturan, tetapi sangat tergantung pada sumber daya manusia yang melaksanakannya berupa pemahamannya, kemauannya dan kemampuannya.

F. Aparatur pemerintah daerah

Salah satu atribut penting yang menandai suatu daerah otonom adalah di miliki aparatur pemerintah daerah tersendiri yang terpisah dengan aparatur pemerintah pusat yang mampu menyelemggarkan urusan-urusan rumah tangganya sendiri sebagai unsur pelaksana aparatur pemerintah daerah menduduki peranan yang sangat vital dalam keseluruhan prose penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu

tidak berlebihan bila di katakan bahwa keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sangat bergantung kepada kemampuan aparaturnya. Dalam kenyataan tuntutan akan kualitas yang memadai belum sepenuhnya terpenuhi sehingga akan menghambat proses penyelenggaraan otonomi daerah karena aparatur yang akan bersentuhan langsung dengan tugas yang akan dilaksanakan, sehingga penyelenggaraan otonomi daerah belum sesuai dengan yang di harapkan.

Masih rendahnya profesionalitas birokrasi, disebabkan antara lain pola rekrutmen yang belum sempurna (menyangkut perencanaan kebutuhan dan seleksi).

Pola pembinaan karir yang belum mempunyai aturan yang jelas dan pasti, sehingga mempengaruhi terhadap semangat dan budaya kerja birokrasi.

Penempatan pada suatu jabatan banyak dipengaruhi oleh pertimbangan like and dislike tidak the right man on the right place, bahkan tidak didasarkan kepada kompetensi tetapi kepada kedekatan dan bukan kepada pencapaian tujuan organisasi, tetapi kepentingan kekuasaan.

Masih berpengaruhnya kekuatan politik pada birokrasi daerah, sehingga loyalitas aparatur pemerintah cenderung lebih kuat kepada kekuatan politik dari pada kepentingan masyarakat dan menjalankan tugas pemerintahan.

Paradigma birokrasi yang masih belum banyak berubah seperti merasa sebagai penguasa tidak sebagai pelayan, mengukur sesuatu pekerjaan hanya untuk kepentingan sesaat, ingin mencari kelemahan aturan untuk kepentingan diri sendiri tidak berusaha menyempurnakan aturan, lebih mau bekerja sendiri dari pada bekerja secara TIM dan tidak mengembangkan inisiatif, inovatif dan kreasi, Untuk meningkatkan kemampuan aparatur pemerintah daerah maka suatu langkah sistematis perlu di ambil.

Upaya-upaya peningkatan syarat pendidikan dan pengalaman berorganisasi ataupun peningkatan frekuensi latihan, kursus dan sebagainya yang berkaitan dengan bidang tugas yang menjadi tanggung jawab masing-masing perlu di tingkatkan. Pola rekrutmen telah membaik khusus perencanaan pengadaan dan seleksi. Namun masih diperlukan

penyempurnaan tentang perencanaan yang diarahkan kepada kebutuhan (jumlah dan kualitas) jangka panjang.

Diperlukan pembinaan aparatur yang profesional tidak hanya melalui pendidikan atau latihan, tetapi memberi kesempatan utama mendapat jabatan atau pekerjaan kepada aparat yang telah memiliki profesi dibidang tugas tertentu.

Dalam menempatkan seseorang pada jabatan harus dipertimbangkan betul tentang profesinya dan melalui:

- a. Seleksi (psiko, kesehatan dan kompetensi).
- b. Tes kompetensi tersebut, jika dimungkinkan oleh lembaga yang ahli dan independen.
- c. Harus ada ketentuan yang tegas, bahwa politik tidak mencampuri penentuan penempatan untuk jabatan-jabatan struktural.
- d. Pola Reward and Punishment ditegakkan secara adil dan profesional, sehingga tidak terkesan sama rata atau diskriminatif.
- e. Pola pembinaan karir para aparatur hendaknya ditetapkan secara jelas dengan suatu peraturan perundangan sehingga akan menjadi pedoman dalam pembinaan aparatur di daerah.

G. Masyarakat

Masyarakat menjadi salah satu faktor penting bagi setiap kebijakan yang diberlakukan, karena masyarakat sesungguhnya adalah pelaku utama, yang langsung “bersentuhan” atau berkepentingan dengan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, sangat naif jika kita menghendaki suatu kebijakan berhasil tanpa melibatkan masyarakat.

Persoalannya, hanya, sampai seberapa jauh kita dapat dan perlu menyertakan masyarakat dalam suatu kebijakan serta bagaimana membangun partisipasi aktif dari suatu masyarakat yang sedang dilanda krisis multi-dimensi, seperti masyarakat kita dewasa ini?

Secara umum, kita dapat mengatakan bahwa peran-serta masyarakat secara nyata dalam proses implementasi Otonomi Daerah belum begitu menonjol. Kalau pun ada, yang terjadi bukanlah untuk menunjang kelancaran kebijakan Otonomi Daerah. Peran-serta masyarakat malah

membuat kebijakan tersebut kerap dituding sebagai biang keladi terjadinya konflik horizontal di daerah. Mengapa?

Ada beberapa hal yang perlu kita kemukakan di sini berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik.

1. Apakah suatu Undang-undang yang kita terapkan menyentuh langsung kepentingan rakyat banyak atau tidak? Dengan kata lain, apakah Undang-undang dimaksud menguntungkan bagi rakyat atau tidak?

Banyak masyarakat yang apatis, acuh dan bahkan menentang suatu Undang-undang, seperti aksi buruh yang menentang UU Perburuhan dan aksi penentangan terhadap Undang-undang Lalu-Lintas Jalan Raya beberapa waktu lalu. Bila dikaji secara mendalam, semua penentangan masyarakat dimaksud dipicu oleh ketidak-berpihakan Undang-undang tersebut kepada masyarakat dan cenderung untuk merugikan mereka.

2. Kemungkinan kebijakan Otonomi Daerah, UU atau aturan pelaksanaannya belum sampai kepada masyarakat dan kebijakan itu baru sebagian yang dipahami oleh para pejabat dan elite politik daerah.

Karena terpenggalnya komunikasi seperti itu, maka dapat dipahami bila Otonomi Daerah dalam praktiknya di lapangan malah menimbulkan permasalahan. Kebijakan yang dipahami secara sepotong-sepotong itu cenderung melahirkan “pengaturan” yang aneh pula. Contohnya, masyarakat dewasa ini di Indramayu, Jawa Barat, sudah mengadakan rapat-rapat “persiapan” lebaran yang menurut kabarnya akan melarang setiap kendaraan yang melalui jalur alternatif di wilayahnya.

Apakah larangan itu akan dikaitkan dengan sejumlah pungutan sebagai solusi agar kawasan tersebut dapat dilalui bus-bus besar, sampai sejauh ini kita belum tahu persis keputusan yang akan mereka ambil. Jauh sebelum masyarakat Indramayu melakukan langkah itu, nelayan di Masalembo, Jawa Timur, telah membuat aturan bahwa nelayan daerah lain tidak boleh menangkap ikan di kawasan itu. Kapal nelayan yang membandel, secara beramai-ramai, akan disita.

Kapal tangkapan itu selanjutnya akan dibakar, atau dikembalikan kepada pemiliknya dengan uang tebusan dengan jumlah tertentu. Selain

itu, berbagai macam aturan lain juga dibuat masyarakat lainnya, yang kerap memancing munculnya konflik.

3. Belum ada kesadaran kita untuk melibatkan peran-serta aktif masyarakat secara nyata. Yang terjadi adalah bahwa masyarakat sering kita pergunakan hanya sebagai pelengkap, kalau tidak kita sebut sebagai pelengkap penderita.

Oleh karena itu, kita pun tidak begitu heran ketika kemudian terjadi berbagai kesenjangan di dalam masyarakat. Akibatnya, kita pun tidak perlu heran bila “kebijakan” atau pandangan antara elite politik dan pejabat daerah sering tidak “nyambung” dengan keinginan masyarakat. Contohnya, meskipun daerah mengeluarkan suatu Peraturan Daerah, belum tentu peraturan itu berjalan efektif, karena visi dan misi antara yang memerintah dan yang diperintah belum sama. Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana mungkin masyarakat dapat berperan-serta aktif dalam proses kebijakan Otonomi Daerah, sementara ia tidak mengerti mengenai apa yang dikehendaki melalui pembentukan kebijakan tersebut. Dampaknya adalah, antara lain, bongkar-pasang Peraturan Daerah seperti sudah menjadi hal yang biasa.

- 1) Belum dipahami oleh masyarakat atau pun pemuka masyarakat bahwa otonomi daerah itu adalah juga merupakan kewajiban dan tanggung jawab masyarakat.
- 2) Masih sedikit diberikan/diserahkan kepada masyarakat untuk mengelola kebutuhannya, masih diciptakan seolah-olah masyarakat tergantung kepada pemerintah.
- 3) Belum dilakukannya perkuatan terhadap lembaga-lembaga masyarakat yang berorientasi kepada ekonomi dan kesejahteraan, yang diperkuat adalah yang berorientasi kepada politik dan kekuasaan.

Lantas, bagaimana caranya agar masyarakat dapat berperan-serta secara aktif dalam menyumbangkan pikiran dan tenaganya berkaitan dengan implementasi Otonomi Daerah?

- a. Pemberian pemahaman yang terus menerus mengenai hakikat dan tujuan Otonomi daerah kepada pemuka masyarakat, tidak hanya berbentuk penyuluhan yang formil tetapi juga non formil, termasuk

membuat kebijakan yang lebih memberi pemahaman implementatif tentang otonomi daerah di tingkat masyarakat.

- b. Memperbesar keikutsertaan masyarakat dalam pembuatan kebijakan maupun usaha-usaha peningkatan kesejahteraan (ekonomi dan sosial).
- c. Memperkuat lembaga-lembaga masyarakat dari segi manajemen dan keuangan diikuti dengan pembinaan serta pengawasan yang terus menerus.
- d. Mempermudah dan memfasilitasi masyarakat untuk menjalankan kegiatan dan usaha-usaha yang produktif –ekonomis.
- e. Menggiatkan pendidikan keterampilan dan alih teknologi untuk masyarakat.

Ada beberapa pendekatan yang dapat diketengahkan untuk membangun partisipasi aktif masyarakat, yaitu:

- a) *Pertama*, aturan atau perundangan yang kita terapkan harus menyentuh dan berpihak pada kepentingan masyarakat. Kita bisa berharap banyak bahwa masyarakat akan mau berperan-serta aktif, sementara aturan yang ada justru cenderung memberatkan mereka. Bila kebijakan Otonomi daerah yang diberlakukan dewasa ini belum mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, misalnya, hal ini boleh-jadi karena UU tersebut belum menyentuh kepentingan mereka.

Dengan keterlibatan secara aktif masyarakat dalam UU yang kita bentuk, tanpa kita ajak pun, mereka secara otomatis akan berpartisipasi aktif. Hanya, sayangnya, dan itu yang sering terjadi, UU atau aturan yang kita buat kerap bukan untuk kepentingan masyarakat.

- b) *Kedua*, perlu publikasi yang luas dan mendalam atas setiap kebijakan yang diberlakukan. Yang kita maksudkan publikasi disini adalah penjelasan atau sosialisasi kebijakan dimaksud kepada masyarakat. Selama ini yang sering kita pantau dan tangkap, sosialisasi kebijakan hanya diberikan kepada para elite politik atau pejabat tertentu, dalam jumlah yang terbatas pula, tanpa melibatkan secara aktif peran-serta masyarakat. Padahal kita tahu, kebijakan itu adalah untuk masyarakat dan aturan tersebut dikenakan kepada masyarakat. Sebab itu,

sangat ironis jika mereka yang menjadi obyek suatu kebijakan tidak mengetahui apa yang harus dilakukan.

Kita sebut publikasi yang luas dan mendalam artinya adalah memberikan penjelasan kepada masyarakat dengan bahasa masyarakat, yang jelas dan mudah dimengerti, karena masyarakat kita sangat majemuk, dengan tingkat pendidikan dan penalaran yang beragam pula. Sangat tidak masuk akal bila kita menjelaskan suatu kebijakan kepada mereka dengan bahasa ilmiah, politik, atau pun bahasa lain yang sulit dimengerti oleh “rakyat banyak”. Bila bahasa “canggih” atau yang tidak memasyarakat seperti itu yang kita pergunakan, hampir pasti bahwa penjelasan yang disampaikan tidak akan sampai atau menyentuh hati mereka.

c) *Ketiga*, kita juga perlu memilih dan mempergunakan media yang tepat guna. Artinya, media yang dikenal dan sering bersentuhan dengan masyarakat serta menggunakan bahasa rakyat akan jauh lebih efektif daripada media lainnya. Ia dapat berupa tabloid, majalah, surat kabar, televisi, dan bahkan para ulama dan tokoh agama dalam masyarakat.

Dengan cara atau pendekatan seperti itu, kita yakin, pesan yang hendak kita sampaikan ke tengah-tengah masyarakat akan sampai dengan lebih baik. Media yang belum begitu banyak dilakukan dalam rangka sosialisasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dewasa ini, misalnya, adalah dakwah, khotbah dan “ruang-ruang” pengajian. Padahal, media ini adalah merupakan salah satu alternatif media masyarakat yang dapat dipergunakan untuk memperkenalkan otonomi daerah secara lebih luas dan lebih efektif.

Lewat dakwah, pesan otonomi daerah akan lebih mengena, karena kesan yang ditangkap bukan menggurui, tetapi lebih cenderung mengajak dan mengajak untuk berbuat secara konkrit untuk kelancaran dan keberhasilan implementasi otonomi daerah. Melalui cara ini, umat diharapkan akan berpartisipasi secara aktif bersama umat beragama lainnya.

Jadi, bila peran-serta aktif masyarakat dalam implementasi otonomi daerah sekarang belum terlihat, bukan berarti bahwa mereka tidak peduli dan tidak menghendaki adanya kebijakan tersebut. Tetapi, ada beberapa hal yang kurang kita perhatikan atau kita lupakan belakangan ini. Harapan

kita, lewat apa yang kita ketengahkan di atas sebagai “urun rembug” untuk pencapaian tujuannya, di waktu mendatang, otonomi daerah akan dapat diterima oleh masyarakat secara baik dan benar. Dengan demikian, partisipasi aktif masyarakat untuk kelancaran dan keberhasilan implementasi otonomi daerah itu pun tidak perlu lagi diragukan.

H. Korupsi di Daerah

Fenomena lain yang sejak lama menjadi kekhawatiran banyak kalangan berkaitan dengan implementasi otonomi daerah adalah bergesernya praktik korupsi dari pusat ke daerah. Sinyalemen ini menjadi semakin beralasan ketika terbukti bahwa banyak pejabat publik yang masih mempunyai kebiasaan menghambur-hamburkan uang rakyat untuk piknik ke luar negeri dengan alasan studi banding. Juga, mulai terdengar bagaimana anggota legislatif mulai menggunakan kekuasaannya atas eksekutif untuk menyetujui anggaran rutin DPRD yang jauh lebih besar dari pada sebelumnya. Belum lama diberitakan di Kompas (4/9) bagaimana legislatif Kota Yoga membagi dana 700 juta untuk 40 anggotanya atau 17,5 juta per orang dengan alasan menutup biaya operasional dan kegiatan kesekretariatan. Mengapa harus ada bagi-bagi sisa anggaran? Tidakkah jelas aturannya bahwa sisa anggaran seharusnya tidak dihabiskan dengan acara bagi-bagi, melainkan harus disetorkan kembali ke Kas Daerah? Dipandang dari kaca mata apapun perilaku pejabat publik yang cenderung menyukai menerima uang yang bukan haknya adalah tidak etis dan tidak bermoral, terlebih jika hal itu dilakukan dengan sangat terbuka.

Sumber praktik korupsi lain yang masih berlangsung terjadi pada proses pengadaan barang-barang dan jasa daerah (*procurement*). Seringkali terjadi harga sebuah item barang dianggarkan jauh lebih besar dari harga pasar. Kolusi antara bagian pengadaan dan rekanan sudah menjadi hal yang jamak. Pemberian fasilitas yang berlebihan kepada pejabat daerah juga merupakan bukti ketidakarifan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah. Hibah dari pihak ketiga kepada pejabat daerah sudah menjadi hal biasa yang tidak pernah diributkan dari dulu. Kalau dicermati dan dinalar, berapa kenaikan kekayaan pejabat daerah setelah mereka menjabat posisi tertentu? Seberapa drastis perubahan gaya hidup para pejabat publik itu?

Berikut ini beberapa modus korupsi di daerah:

1. Korupsi Pengadaan Barang

- Modus : a. Pengelembungan (mark up) nilai barang dan jasa dari harga pasar
: b. Kolusi dengan kontraktor dalam proses tender

2. Penghapusan barang inventaris dan aset negara (tanah)

- Modus : a. Memboyong inventaris kantor untuk kepentingan pribadi
: b. Menjual inventaris kantor untuk kepentingan pribadi

3. Pungli penerimaan pegawai, pembayaran gaji, kenaikan pangkat, pengurusan pensiun dan sebagainya.

- Modus : a. Memungut biaya tambahan di luar ketentuan resmi
: b. Gratifikasi dan pemalakan (Parko dan Japrem)

4. Pemotongan uang bantuan sosial dan subsidi (sekolah, rumah ibadah, panti asuhan dan jompo)

- Modus : a. Pemotongan dana bantuan sosial
: b. Biasanya dilakukan secara bertingkat (setiap meja)

5. Bantuan fiktif

- Modus : a. Membuat surat permohonan fiktif seolah-olah ada bantuan dari Pemerintah
: b. Menggunakan nama, derajat, jabatan palsu

6. Penyelewengan dana proyek

- Modus : .a Mengambil dana proyek pemerintah di luar ketentuan resmi
: .b Memotong dana proyek tanpa sepengetahuan orang lain

7. Proyek fiktif fisik

- Modus : a. Dana dialokasikan dalam laporan resmi, tetapi secara fisik proyek itu nihil
: b. Proyeknya dilaksanakan dibawah 100%

8. Manipulasi hasil penerimaan penjualan, penerimaan pajak, retribusi dan iuran.

- Modus : a. Jumlah riil penerimaan penjualan, pajak tidak dilaporkan
: b. Penetapan target penerimaan

I. Adanya potensi munculnya konflik antar daerah

Ada gejala cukup kuat dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu konflik horizontal yang terjadi antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten /kota, sebagai akibat dari penekanan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang menekankan bahwa tidak ada hubungan hierarkhis antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, sehingga pemerintah kabupaten /kota menganggap kedudukannya sama dan tidak ta'at kepada pemerintah provinsi. Ada arogansi pemerintah kabupaten / kota, karena tidak ada sanksi apabila ada pelanggaran dari pemerintah kabupaten /kota.

Dengan pelaksanaan otonomi daerah muncul gejala etno-sentrisme atau fenomena primordial kedaerahan semakin kuat. Indikasi etno-sentrisme ini terlihat dalam beberapa kebijakan di daerah yang menyangkut pemekaran daerah, pemilihan kepala daerah, rekrutmen birokrasi lokal dan pembuatan kebijakan lainnya.

Selain itu, ancaman disintegrasi juga dapat memicu sebuah konflik. Paham pelimpahan wewenang yang luas kepada daerah merupakan politik belah bambu yang telah lama dipupuk sejak zaman penjajahan. Otonomi daerah telah mengkotak-kotakan wilayah menjadi daerah basah dan daerah kering. Pengkavlingan ini semakin mencuatkan ketimpangan pembangunan antara daerah kaya dan daerah miskin. Adanya potensi sumber daya alam di suatu wilayah, juga rawan menimbulkan perebutan dalam menentukan batas wilayah masing-masing. Konflik horizontal sangat mudah tersulut.

Di era otonomi daerah tuntutan pemekaran wilayah juga semakin kencang dimana-mana. Pemekaran ini telah menjadikan NKRI terkerat-kerat menjadi wilayah yang berkeping-keping. Satu provinsi pecah menjadi dua-tiga provinsi, satu kabupaten pecah menjadi dua-tiga kabupaten, dan seterusnya. Semakin berkeping-keping NKRI semakin mudah separatisme dan perpecahan terjadi. Dari sinilah bahaya disintegrasi bangsa sangat mungkin terjadi, bahkan peluangnya semakin besar karena melalui otonomi daerah campur tangan asing semakin mudah menelusup hingga ke desa-desa. Melalui otonomi daerah, bantuan-bantuan keuangan bisa langsung menerobos ke kampung-kampung.

Sebenarnya pemberian otonomi dan desentralisasi politik pada daerah tidak otomatis menjadi solusi untuk mempererat integrasi

nasional. Bahkan sebaliknya memberi ruang bagi tumbuhnya semangat kedaerahan yang berlebihan. Hal ini terjadi karena pola hubungan antar etnis di Indonesia selama ini tidak dibangun atas dasar pemahaman yang mendalam dan komprehensif mengenai pemaknaan terhadap karakteristik masing-masing etnis. Yang mengemuka justru pola-pola stereotip yang mengarah pada prasangka satu sama lain. Tidak ada mekanisme yang dapat mempersatukan etnis yang satu dengan etnis yang lain secara alamiah, bahkan mekanisme pasar sekaligus didasarkan atas etnisitas. Misalnya di daerah Nusa Tenggara Timur, pembagian kerja antara pedagang sayur dengan pedagang daging didasarkan atas etnisitasnya.

Di sisi lain, politik daerah yang dikembangkan pada era transisi ini belum menempatkan daerah sebagai ruang politik tetapi sebagai ruang kultural. Akibatnya, proses politik dan relasi kekuasaan di daerah pun didasarkan pada pola-pola hubungan primordial. Keinginan untuk dipimpin oleh putra daerah merupakan kewajiban dalam ruang kultural, tapi tidak dalam ruang politik karena ruang politik mensyaratkan persamaan hak-hak warga negara di mana pun ia berdomisili.

Pemaknaan otonomi secara kultural memandang politik lokal sebagai kesatuan nilai, kultur, *kustom*, adat istiadat dan bukan sebagai konsep politik. Perspektif ini juga mengakui kemajemukan masyarakat namun dalam arti sosio-kultural, di mana setiap masyarakat dan lokalitas adalah unik sehingga setiap masyarakat dan lokalitas memiliki hak-hak sosial, ekonomi, budaya, dan identitas diri yang berbeda dengan identitas nasional. Pemahaman inilah yang kemudian memunculkan berbagai kebijakan daerah yang bernuansa etnisitas. Sedikit banyak karakteristik masyarakat Indonesia yang pluralistik dan terfragmentasi, turut mempengaruhi tumbuh dan berkembangnya etnonasionalisme.

Pola hubungan antar etnis dilakukan dalam proses yang linear tanpa adanya potensi bagi terjadinya *cross-cutting affiliation*. Akibatnya, tidak ada ruang bagi bertemunya berbagai etnis secara sosial. Sebagai misal, seorang anak yang dibesarkan dalam lingkungan Muslim, pasti akan bersekolah di pesantren atau sekolah yang berlatar agama (Madrasah Tsanawiyah, Madrasah Alliyah, dsb), kemudian menempuh pendidikan tinggi di perguruan tinggi Islam, dan secara sosial kemudian bergabung dengan organisasi-organisasi bernuansa Islami, seperti HMI, dll. Secara

politik, berlakunya politik aliran menyebabkan sudah dapat dipastikan bahwa ia akan memilih partai Islam. Dengan demikian, jelaslah bahwa pola interaksi antar etnis menjadi sulit dilakukan karena tidak ada ruang baginya untuk mengenal etnis lain, apalagi memahami etnis lain di luar stereotip yang selama ini mengemuka. Maka yang kemudian timbul dan menguat adalah identitas etnisnya dan bukan identitas kebangsaan yang inheren dalam nasionalisme.

J. Penyelesaian permasalahan otonomi daerah di Indonesia

Pada intinya, masalah – masalah tersebut seterusnya akan menjadi persoalan tersendiri, terlepas dari keberhasilan implementasi otonomi daerah. Pilihan kebijakan yang tidak populer melalui intensifikasi pajak dan perilaku koruptif pejabat daerah sebenarnya sudah ada sejak lama dan akan terus berlangsung. Jika kini keduanya baru muncul dipermukaan sekarang, tidak lain karena momentum otonomi daerah memang memungkinkan untuk itu. Otonomi telah menciptakan kesempatan untuk mengeksploitasi potensi daerah dan sekaligus memberi peluang bagi para pahlawan baru menganggap dirinya telah berjasa di era reformasi untuk bertindak semau gue.

Untuk menyiasati beratnya beban anggaran, pemerintah daerah semestinya bisa menempuh jalan alternatif, selain intensifikasi pungutan yang cenderung membebani rakyat dan menjadi disinsentif bagi perekonomian daerah, yaitu:

- a. efisiensi anggaran, dan
- b. revitalisasi perusahaan daerah.

Saya sepenuhnya yakin bahwa banyak pemerintah daerah mengetahui alternatif ini. Akan tetapi, jika keduanya bukan menjadi prioritas pilihan kebijakan maka pemerintah pasti punya alasan lain. Dugaan saya adalah bahwa pemerintah daerah itu malas! Pemerintah tidak mempunyai keinginan kuat (*strong will*) untuk melakukan efisiensi anggaran karena upaya ini tidak gampang. Di samping itu, ada keengganan (*inertia*) untuk berubah dari perilaku boros menjadi hemat.

Upaya revitalisasi perusahaan daerah pun kurang mendapatkan porsi yang memadai karena kurangnya sifat kewirausahaan pemerintah. Sudah

menjadi hakekatnya bahwa pemerintah cenderung melakukan kegiatan atas dasar kekuatan paksa hukum, dan tidak berdasarkan prinsip-prinsip pasar, sehingga ketika dihadapkan pada situasi yang bermuatan bisnis, pemerintah tidak bisa menjalankannya dengan baik. Salah satu cara untuk mengatasi hal ini pemerintah daerah bisa menempuh jalan dengan menyerahkan pengelolaan perusahaan daerah kepada swasta melalui privatisasi.

Dalam kaitannya dengan persoalan korupsi, keterlibatan masyarakat dalam pengawasan terhadap pemerintah daerah juga perlu diupayakan. Saya punya hipotesis bahwa pemerintah daerah atau pejabat publik lainnya, termasuk legislatif, pada dasarnya kurang bisa dipercaya, lebih-lebih untuk urusan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah. Tidak pernah sekalipun terdengar ada institusi pemerintahan, termasuk di daerah yang terbebas dari penyalahgunaan uang rakyat. Masyarakat harus turut aktif dalam menangkal perilaku korupsi di kalangan pejabat publik, yang jumlahnya hanya segelintir dibandingkan dengan jumlah rakyat pembayar pajak yang diwakilinya. Rakyat boleh menarik mandat jika wakil rakyat justru bertindak bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum dan mengkhianati nurani keadilan masyarakat. Begitu juga, akhirnya seorang kepala daerah atau pejabat publik lain bisa diminta turun jika dalam melaksanakan tugasnya terbukti melakukan pelanggaran serius, yaitu korupsi dan menerima suap atau hibah dalam kaitan jabatan yang dipangkunya.

Pemerintah juga seharusnya merevisi UU yang dipandang dapat menimbulkan masalah baru di bawah ini penulis merangkum solusi untuk keluar dari masalah Otonomi Daerah tanpa harus mengembalikan kepada Sentralisasi. Jika pemerintah dan masyarakat bersinergi mengatasi masalah tersebut. Pasti kesejahteraan masyarakat segera terwujud.

1. Membuat masterplan pembangunan nasional untuk membuat sinergi Pembangunan di daerah. Agar menjadi landasan pembangunan di daerah dan membuat pemerataan pembangunan antar daerah.
2. Memperkuat peranan daerah untuk meningkatkan rasa nasionalisme dengan mengadakan kegiatan menanamkan nasionalisme seperti kewajiban mengibarkan bendera merah putih.

3. Melakukan pembatasan anggaran kampanye karena menurut penelitian korupsi yang dilakukan kepala daerah akibat pemilihan umum berbiaya tinggi membuat kepala daerah melakukan korupsi.
4. Melakukan pengawasan Perda agar sinergi dan tidak menyimpang dengan peraturan di atasnya yang lebih tinggi.
5. Melarang anggota keluarga kepala daerah untuk maju dalam pemilihan daerah untuk mencegah pembentukan dinasti politik.
6. Meningkatkan kontrol terhadap pembangunan di daerah dengan memilih mendagri yang berkapabilitas untuk mengawasi pembangunan di daerah.
7. Melaksanakan Good Governance dengan memangkas birokrasi (reformasi birokrasi), mengadakan pelayanan satu pintu untuk masyarakat. Melakukan efisiensi anggaran.
8. Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dari sektor SDA dan Pajak serta mencari dari sektor lain seperti jasa dan pariwisata digunakan untuk kesejahteraan masyarakat.

K. Kesimpulan

Otonomi daerah adalah suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi terbaik yang dimilikinya secara optimal. Dimana untuk mewujudkan keadaan tersebut, berlaku proposisi bahwa pada dasarnya segala persoalan sepatutnya diserahkan kepada daerah untuk mengidentifikasi, merumuskan dan memecahkannya, kecuali untuk persoalan-persoalan yang memang tidak mungkin diselesaikan oleh daerah itu sendiri dalam perspektif keutuhan negara-bangsa. Dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000 telah pula ditetapkan Ketetapan MPR No.IV/MPR/2000 tentang Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang antara lain merekomendasikan bahwa prinsip otonomi daerah itu harus dilaksanakan dengan menekankan pentingnya kemandirian dan keprakarsaan dari daerah-daerah otonom untuk menyelenggarakan otonomi daerah tanpa harus terlebih dulu menunggu petunjuk dan pengaturan dari pemerintahan pusat. Bahkan, kebijakan nasional otonomi daerah ini telah dikukuhkan pula dalam materi perubahan Pasal 18 UUD 1945.

Adapun dampak negative dari otonomi daerah adalah munculnya kesempatan bagi oknum-oknum di tingkat daerah untuk melakukan berbagai pelanggaran, munculnya pertentangan antara pemerintah daerah dengan pusat, serta timbulnya kesenjangan antara daerah yang pendapatannya tinggi dengan daerah yang masih berkembang. Bisa dilihat bahwa masih banyak permasalahan yang mengiringi berjalannya otonomi daerah di Indonesia. Permasalahan-permasalahan itu tentu harus dicari penyelesaiannya agar tujuan awal dari otonomi daerah dapat tercapai.

1. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Konsep otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab tetap dijadikan acuan dengan meletakkan pelaksanaan otonomi pada tingkat daerah yang paling dekat dengan masyarakat.
3. Keterlibatan masyarakat dalam pengawasan terhadap pemerintah daerah juga perlu diupayakan. Kesempatan yang seluas-luasnya perlu diberikan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dan mengambil peran. Masyarakat dapat memberikan kritik dan koreksi membangun atas kebijakan dan tindakan aparat pemerintah yang merugikan masyarakat dalam pelaksanaan Otonomi Daerah. Karena pada dasarnya Otonomi Daerah ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat juga perlu bertindak aktif dan berperan serta dalam rangka menyukseskan pelaksanaan Otonomi Daerah.

Pihak-pihak yang berkepentingan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah sebaiknya membuang jauh-jauh egonya untuk kepentingan pribadi ataupun kepentingan kelompoknya dan lebih mengedepankan kepentingan masyarakat. Pihak-pihak tersebut seharusnya tidak bertindak egois dan melaksanakan fungsi serta kewajibannya dengan baik.

L. Sumber Referensi:

- Diklat Teknis Penganggaran di Era Desentralisasi, kerjasama LAN – Depdagri.

- Seminar Desentralisasi Pemerintahan “Inventarisasi Penyerahan Urusan Pemerintahan” Refleksi 10 tahun Otonomi Daerah, Ditjen Otda – Depdagri.
- Marzuki, M. Laica, 2007. “Hakikat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan RI – Jurnal Konstitusi Vol. 4 Nomor 1 Maret 2007”, Jakarta : Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Siregar, Faris. 2011. Hambatan *Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Dari <http://catatankuliahpraja.blogspot.com/2011/09/hambatan-pelaksanaan-otonomi-daerah.html>, dikutip pada 27 Maret 2012
- Arthur, Muhammad. 2012. *Menggugah Peran Aktif Masyarakat dalam Otonomi Daerah*. Dari <http://www.pelita.or.id/baca.php?id=4437>, dikutip pada 27 Maret 2012
- Lubis, Rusdi. 2011. PEMBINAAN SDM UNTUK PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH. http://www.harianhaluan.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2474:pembinaan-sdm-untuk-pelaksanaan-otonomi-daerah&catid=11:opini&Itemid=83, dikutip pada 27 Maret 2012
- Undang-Undang No. 22/1999
- Undang-Undang No. 32/2004
- Undang-Undang No. 33/2004

BAB II

SEJARAH PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

A. Otonomi daerah di Indonesia

Otonomi daerah di Indonesia adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan dalam UUD 1945 berkenaan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, yaitu:

1. Nilai Unitaris, yang diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara (“Eenheidstaat”), yang berarti kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan; dan
2. Nilai dasar Desentralisasi Teritorial, dari isi dan jiwa pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 beserta penjelasannya sebagaimana tersebut di atas maka jelaslah bahwa Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.

Dikaitkan dengan dua nilai dasar tersebut di atas, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia berpusat pada pembentukan daerah-daerah otonom dan penyerahan/pelimpahan sebagian kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sebagian sebagian kekuasaan dan kewenangan tersebut. Adapun titik berat pelaksanaan otonomi daerah adalah pada Daerah Tingkat II (Dati II) dengan beberapa dasar pertimbangan:

1. *Dimensi Politik*, Dati II dipandang kurang mempunyai fanatisme kedaerahan sehingga risiko gerakan separatisme dan peluang berkembangnya aspirasi federalis relatif minim;
2. *Dimensi Administratif*, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat relatif dapat lebih efektif;
3. Dati II adalah daerah “ujung tombak” pelaksanaan pembangunan sehingga Dati II-lah yang lebih tahu kebutuhan dan potensi rakyat di daerahnya.

Atas dasar itulah, prinsip otonomi yang dianut adalah:

1. *Nyata*, otonomi secara nyata diperlukan sesuai dengan situasi dan kondisi obyektif di daerah;
2. *Bertanggung jawab*, pemberian otonomi diselaraskan/diupayakan untuk memperlancar pembangunan di seluruh pelosok tanah air; dan
3. *Dinamis*, pelaksanaan otonomi selalu menjadi sarana dan dorongan untuk lebih baik dan maju

B. Pelaksanaan Otonomi Daerah setelah Masa Orde Baru

Upaya serius untuk melakukan desentralisasi di Indonesia pada masa reformasi dimulai di tengah-tengah krisis yang melanda Asia dan bertepatan dengan proses pergantian rezim (dari rezim otoritarian ke rezim yang lebih demokratis). 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.

Pada masa ini, pemerintahan 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. Beberapa hal yang mendasar mengenai otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sangat berbeda dengan prinsip undang-undang sebelumnya antara lain :

1. Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 pelaksanaan otonomi daerah lebih mengedepankan otonomi daerah sebagai kewajiban daripada hak, sedang dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menekankan arti penting kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat melalui prakarsanya sendiri.
2. Prinsip yang menekankan asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi seperti yang selama ini diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak dipergunakan lagi, karena kepada 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.
3. Beberapa hal yang sangat mendasar dalam penyelenggaraan otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah pentingnya pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas mereka secara aktif, serta meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-undang ini otonomi daerah diletakkan secara utuh pada daerah otonom yang lebih dekat dengan masyarakat, yaitu daerah yang selama ini berkedudukan sebagai Daerah Tingkat II, yang dalam Undang-undang ini disebut Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
4. Sistem otonomi yang dianut dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, dimana semua kewenangan pemerintah, kecuali bidang politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal serta agama dan bidang- bidang tertentu diserahkan kepada daerah secara utuh, bulat dan menyeluruh, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

5. Daerah otonom mempunyai kewenangan dan kebebasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Sedang yang selama ini disebut Daerah Tingkat I atau yang setingkat, diganti menjadi daerah provinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom yang sekaligus wilayah administrasi, yaitu wilayah kerja Gubernur dalam melaksanakan fungsi-fungsi kewenangan pusat yang didelegasikan kepadanya.
6. Kabupaten dan Kota sepenuhnya menggunakan asas desentralisasi atau otonom. Dalam hubungan ini, kecamatan tidak lagi berfungsi sebagai peringkat dekonsentrasi dan wilayah administrasi, tetapi menjadi perangkat daerah kabupaten/kota. Mengenai asas tugas pembantuan dapat diselenggarakan di daerah provinsi, kabupaten, kota dan desa. Pengaturan mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa sepenuhnya diserahkan pada daerah masing-masing dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah.
7. Wilayah Provinsi meliputi wilayah laut sepanjang 12 mil dihitung secara lurus dari garis pangkal pantai, sedang wilayah Kabupaten/Kota yang berkenaan dengan wilayah laut sebatas 1/3 wilayah laut provinsi.^[15]
8. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya sedang DPRD bukan unsur pemerintah daerah. 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.
9. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD sesuai pedoman yang ditetapkan Pemerintah, dan tidak perlu disahkan oleh pejabat yang berwenang.
10. Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangannya lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah, daerah, daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan atau digabung dengan daerah lain. Daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah, yang ditetapkan dengan undang-undang.

11. Setiap daerah hanya dapat memiliki seorang wakil kepala daerah, dan dipilih bersama pemilihan kepala daerah dalam satu paket pemilihan oleh DPRD.
12. Daerah diberi kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, pendidikan dan pelatihan pegawai sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, berdasarkan nama, standar, prosedur yang ditetapkan pemerintah.
13. Kepada Kabupaten dan Kota diberikan otonomi yang luas, sedang pada provinsi otonomi yang terbatas. Kewenangan yang ada pada provinsi adalah otonomi yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, yakni serangkaian kewenangan yang tidak efektif dan efisien kalau diselenggarakan dengan pola kerjasama antar Kabupaten atau Kota. Misalnya kewenangan di bidang perhubungan, pekerjaan umum, kehutanan dan perkebunan dan kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya dalam skala provinsi termasuk berbagai kewenangan yang belum mampu ditangani Kabupaten dan Kota.
14. Pengelolaan kawasan perkotaan di luar daerah kota dapat dilakukan dengan cara membentuk badan pengelola tersendiri, baik secara intern oleh pemerintah Kabupaten sendiri maupun melalui berkerjasama antar daerah atau dengan pihak ketiga. Selain DPRD, daerah juga memiliki kelembagaan lingkup pemerintah daerah, yang terdiri dari Kepala Daerah, Sekretariat Daerah, Dinas-Dinas Teknis Daerah, Lembaga Staf Teknis Daerah, seperti yang menangani perencanaan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, pengawasan dan badan usaha milik daerah. Besaran dan pembentukan lembaga-lembaga itu sepenuhnya diserahkan pada daerah. Lembaga pembantu Gubernur, Pembantu Bupati/Walikota, Asisten Sekwilda, Kantor Wilayah dan Kandep dihapus.
15. Kepala Daerah sepenuhnya bertanggung jawab kepada DPRD, dan DPRD dapat meminta Kepala Daerahnya berhenti apabila pertanggungjawaban Kepala daerah setelah 2 (dua) kali tidak dapat diterima oleh DPRD.

C. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Masa Orde Baru

Sejak tahun 1966, pemerintah Orde Baru berhasil membangun suatu pemerintahan nasional yang kuat dengan menempatkan stabilitas politik sebagai landasan untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia. Politik yang pada masa pemerintahan Orde Lama dijadikan panglima, digantikan dengan ekonomi sebagai panglimanya, dan mobilisasi massa atas dasar partai secara perlahan digeser oleh birokrasi dan politik teknokratis. Banyak prestasi dan hasil yang telah dicapai oleh pemerintahan Orde Baru, terutama keberhasilan di bidang ekonomi yang ditopang sepenuhnya oleh kontrol dan inisiatif program-program pembangunan dari pusat. Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi inilah, dibentuklah Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Mengacu pada UU ini, 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, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 ini juga meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip:

1. *Desentralisasi*, penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya;
2. *Dekonsentrasi*, pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di daerah; dan
3. *Tugas Pembantuan (medebewind)*, 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.

Dalam kaitannya dengan Kepala Daerah baik untuk Dati I (Provinsi) maupun Dati II (Kabupaten/Kotamadya), dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari sedikit-dikitnya 3 (tiga) orang dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang calon yang telah dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/Pimpinan Fraksi-fraksi dengan Menteri Dalam Negeri, untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya, dengan hak, wewenang dan kewajiban sebagai pimpinan pemerintah Daerah yang berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika dipandang perlu olehnya, atau apabila diminta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta mewakili Daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan.

Berkaitan dengan susunan, fungsi dan kedudukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diatur dalam Pasal 27, 28, dan 29 dengan hak seperti hak yang dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat (hak anggaran; mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota; meminta keterangan; mengadakan perubahan; mengajukan pernyataan pendapat; prakarsa; dan penyelidikan), dan kewajiban seperti:

- a) Mempertahankan, mengamankan serta mengamalkan PANCASILA dan UUD 1945; b) menjunjung tinggi dan melaksanakan secara konsekuen Garis-garis Besar Haluan Negara, Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b) Bersama-sama Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah dan peraturan-peraturan Daerah untuk kepentingan Daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada Daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundangundangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Daerah; dan
- c) Memperhatikan aspirasi dan memajukan tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program pembangunan Pemerintah.

Dari dua bagian tersebut di atas, nampak bahwa meskipun harus diakui bahwa UU No. 5 Tahun 1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam prakteknya yang terjadi adalah sentralisasi (baca: kontrol

dari pusat) yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena paling menonjol dari pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1974 ini adalah ketergantungan Pemda yang relatif tinggi terhadap pemerintah pusat.

D. Pelaksanaan Otonomi Daerah setelah Masa Orde Baru

Upaya serius untuk melakukan desentralisasi di Indonesia pada masa reformasi dimulai di tengah-tengah krisis yang melanda Asia dan bertepatan dengan proses pergantian rezim (dari rezim otoritarian ke rezim yang lebih demokratis). 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.

Pada masa ini, pemerintahan 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. Beberapa hal yang mendasar mengenai otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sangat berbeda dengan prinsip undang-undang sebelumnya antara lain :

1. Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 pelaksanaan otonomi daerah lebih mengedepankan otonomi daerah sebagai kewajiban daripada hak, sedang dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menekankan arti penting kewenangan daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat melalui prakarsanya sendiri.
2. Prinsip yang menekankan asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi seperti yang selama ini diatur dalam

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak dipergunakan lagi, karena kepada 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.

3. Beberapa hal yang sangat mendasar dalam penyelenggaraan otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah pentingnya pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas mereka secara aktif, serta meningkatkan peran dan fungsi Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-undang ini otonomi daerah diletakkan secara utuh pada daerah otonom yang lebih dekat dengan masyarakat, yaitu daerah yang selama ini berkedudukan sebagai Daerah Tingkat II, yang dalam Undang-undang ini disebut Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
4. Sistem otonomi yang dianut dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, dimana semua kewenangan pemerintah, kecuali bidang politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter dan fiskal serta agama dan bidang- bidang tertentu diserahkan kepada daerah secara utuh, bulat dan menyeluruh, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
5. Daerah otonom mempunyai kewenangan dan kebebasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. Sedang yang selama ini disebut Daerah Tingkat I atau yang setingkat, diganti menjadi daerah provinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom yang sekaligus wilayah administrasi, yaitu wilayah kerja Gubernur dalam melaksanakan fungsi-fungsi kewenangan pusat yang didelegasikan kepadanya.
6. Kabupaten dan Kota sepenuhnya menggunakan asas desentralisasi atau otonom. Dalam hubungan ini, kecamatan tidak lagi berfungsi sebagai peringkat dekonsentrasi dan wilayah administrasi, tetapi menjadi perangkat daerah kabupaten/kota. Mengenai asas tugas pembantuan dapat diselenggarakan di daerah provinsi, kabupaten, kota dan desa. Pengaturan mengenai penyelenggaraan pemerintahan

desa sepenuhnya diserahkan pada daerah masing-masing dengan mengacu pada pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah.

7. Wilayah Provinsi meliputi wilayah laut sepanjang 12 mil dihitung secara lurus dari garis pangkal pantai, sedang wilayah Kabupaten/ Kota yang berkenaan dengan wilayah laut sebatas 1/3 wilayah laut provinsi.
8. Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya sedang DPRD bukan unsur pemerintah daerah. 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.
9. Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD sesuai pedoman yang ditetapkan Pemerintah, dan tidak perlu disahkan oleh pejabat yang berwenang.
10. Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangannya lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah, daerah, daerah yang tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah dapat dihapus dan atau digabung dengan daerah lain. Daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah, yang ditetapkan dengan undang-undang.
11. Setiap daerah hanya dapat memiliki seorang wakil kepala daerah, dan dipilih bersama pemilihan kepala daerah dalam satu paket pemilihan oleh DPRD.
12. Daerah diberi kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, pendidikan dan pelatihan pegawai sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, berdasarkan nama, standar, prosedur yang ditetapkan pemerintah.
13. Kepada Kabupaten dan Kota diberikan otonomi yang luas, sedang pada provinsi otonomi yang terbatas. Kewenangan yang ada pada provinsi adalah otonomi yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, yakni serangkaian kewenangan yang tidak efektif dan efisien kalau diselenggarakan dengan pola kerjasama antar Kabupaten atau Kota.

Misalnya kewenangan di bidang perhubungan, pekerjaan umum, kehutanan dan perkebunan dan kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya dalam skala provinsi termasuk berbagai kewenangan yang belum mampu ditangani Kabupaten dan Kota.

14. Pengelolaan kawasan perkotaan di luar daerah kota dapat dilakukan dengan cara membentuk badan pengelola tersendiri, baik secara intern oleh pemerintah Kabupaten sendiri maupun melalui berkerjasama antar daerah atau dengan pihak ketiga. Selain DPRD, daerah juga memiliki kelembagaan lingkup pemerintah daerah, yang terdiri dari Kepala Daerah, Sekretariat Daerah, Dinas-Dinas Teknis Daerah, Lembaga Staf Teknis Daerah, seperti yang menangani perencanaan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, pengawasan dan badan usaha milik daerah. Besaran dan pembentukan lembaga-lembaga itu sepenuhnya diserahkan pada daerah. Lembaga pembantu Gubernur, Pembantu Bupati/Walikota, Asisten Sekwilda, Kantor Wilayah dan Kandep dihapus.
15. Kepala Daerah sepenuhnya bertanggung jawab kepada DPRD, dan DPRD dapat meminta Kepala Daerahnya berhenti apabila pertanggungjawaban Kepala daerah setelah 2 (dua) kali tidak dapat diterima oleh DPRD.

E. Otonomi Daerah Pada Era Reformasi

Kerisis ekonomi yang melanda Indonesia pada awal tahun 1997 dan mencapai puncaknya pada 1997 mendorong keinginan kuat dari pemerintah pusat untuk melepaskan sebagian wewenang pengelolaan keuangan kepada daerah dan diharapkan dapat membiayai kegiatan pembangunan dan pelayanan masyarakat atas dasar kemampuan keuangan sendiri. Dengan kata lain, penurunan penerimaan negara secara simultan telah mendorong timbulnya inisiatif pemberian status otonomi kepada daerah otonom sebagaimana telah di atur dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 sebagai sebutan bagi pemerintah Provinsi/kabupaten Kota di era sebelum otonomi daerah.

Otonomi daerah secara umum diartikan sebagai pemberian kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut

prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam UU No 22 Tahun 1999 sebagai titik awal pelaksanaan otonomi daerah maka pemerintah pusat menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten untuk mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam pelayanan umum kepada masyarakat setempat. Untuk menjamin proses desentralisasi berlangsung dan berkesinambungan, pada prinsipnya acuan dasar dari otonomi daerah telah diwujudkan melalui diberlakukannya UU No 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999 serta regulasi pelaksanaan berupa Peraturan Pemerintah No 104 sampai dengan Peraturan Pemerintah No 110 Tahun 2000 yang berlaku Efektif 1 Januari 2001. Dengan dikeluarkannya UU tersebut, maka telah terjadi perubahan secara menyeluruh terhadap pelaksanaan tata pemerintahan yang telah dilaksanakan oleh aparaturnya dari prinsip sentralisasi ke prinsip desentralisasi yang mana pada waktu segala kebijakan adalah keputusan dari pusat, dengan adanya otonomi daerah maka daerah otonom mempunyai kewenangan dan dapat mengambil keputusan terkait kepentingan daerah serta mengembangkan segala potensi yang ada untuk meningkatkan kemakmuran rakyat dan kemajuan bangsa. Salah satu faktor penyebab di keluarkannya undang-undang mengenai otonomi daerah bermula ketika terjadinya krisis ekonomi di Indonesia pada tahun 1997 sehingga pemerintah berinisiatif untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri terkait pengelolaan keuangan daerah. Namun tidak bisa dipungkiri bahwa pada masa sebelum adanya otonomi daerah seperti masa pemerintahan Soeharto perekonomian di Indonesia cukup meningkat melalui Repelita yang merupakan strategi Soeharto untuk meningkatkan perekonomian di Indonesia pada saat itu, akan tetapi pada tahun 1997 saat krisis moneter menimpa Asia, diawali dengan menimpa Thailand, lalu menimpa Indonesia yang mengakibatkan Indonesia mengalami krisis nasional, banyak perusahaan yang tutup dan pengangguran membengkak, sehingga pemerintah pada saat itu meminjam dana pada bank dunia IMF untuk menjaga stabilitas nasional, hutang negara pada saat itu telah menyisakan luka bagi anak cucu bangsa hingga saat ini. Dengan otonomi daerah maka pemerintah daerah dapat mengatur rumah tangganya sendiri, dan dari segi ekonomi banyak sekali keuntungan dari penerapan sistem desentralisasi

atau otonomi daerah ini, dimana pemerintahan daerah akan mudah untuk mengelola sumber daya alam yang dimilikinya, dengan demikian apabila sumber daya alam yang dimiliki telah dikelola secara maksimal maka pendapatan daerah dan pendapatan masyarakat akan meningkat. Perbandingan dibidang ekonomi pada era sebelum dan sesudah otonomi daerah pada dasarnya memiliki persamaan dan perbedaan, sama-sama masih terdapat ketimpangan ekonomi, kemiskinan, dan ketidakadilan. Ketimpangan ekonomi tidak separah ketika zaman penjajahan namun tetap saja ada terjadi ketimpangan ekonomi, kemiskinan, dan ketidakadilan. Dalam 26 tahun masa orde baru (1971-1997) rasio pendapatan penduduk daerah terkaya dan penduduk daerah termiskin meningkat dari 5,1 (1971) menjadi 6,8 (1983) dan naik lagi menjadi 9,8 (1997). Ketika reformasi dan otonomi daerah ketimpangan distribusi pendapatan semakin tinggi dari 0,29 (2002) menjadi 0,35 (2006). Sehingga dapat dikatakan bahwa kaum kaya memperoleh manfaat terbesar dari pertumbuhan ekonomi yang dikatakan cukup tinggi, namun pada kenyataannya tidak merata terhadap masyarakat. Pada Orde Baru Hampir semua jajaran pemerintah koruptor (KKN) sedangkan pada era Reformasi Walaupun sudah dibongkar dan dipublikasi di mana-mana dari media massa, media elektronik, dll tetap saja membantah melakukan korupsi. Hal ini menimbulkan krisis kepercayaan masyarakat yang sulit untuk disembuhkan akibat praktik-pratik pemerintahan yang manipulatif dan tidak terkontrol. Kebijakan Pemerintah Sejak pemerintahan orde lama hingga orde reformasi kini, kewenangan menjalankan anggaran negara tetap ada pada Presiden (masing-masing melahirkan individu atau pemimpin yang sangat kuat dalam setiap periode pemerintahan sehingga menjadikan mereka seperti “manusia setengah dewa”). Pada awal orde baru, stabilisasi ekonomi dan stabilisasi politik menjadi prioritas utama. Program pemerintah berorientasi pada usaha pengendalian inflasi, penyelamatan keuangan negara dan pengamanan kebutuhan pokok rakyat. Pengendalian inflasi mutlak dibutuhkan, karena pada awal 1966 tingkat inflasi kurang lebih 650% per tahun. Setelah melihat pengalaman masa lalu, dimana dalam sistem ekonomi liberal ternyata pengusaha pribumi kalah bersaing dengan pengusaha nonpribumi dan sistem etatisme tidak memperbaiki keadaan, maka dipilihlah sistem ekonomi campuran dalam kerangka sistem ekonomi demokrasi pancasila. Ini merupakan praktek

dari salah satu teori Keynes tentang campur tangan pemerintah dalam perekonomian secara terbatas. Permasalahan ekonomi saat ini masih disoroti tajam oleh berbagai pihak, dari data yang di dapat bahwa tingkat kemiskinan Indonesia saat ini Kepala Badan Pusat Statistik (BPS) Rusman Heriawan memperkirakan hingga akhir tahun 2010, jumlah penduduk miskin Indonesia mencapai 31,02 juta jiwa, dan 19,93 juta jiwa atau 64,2 persen di antaranya tinggal di perdesaan.

Menurut Rusman, berdasarkan beberapa data penelitian, antara lain Bank Dunia (World Bank) pada 2007, elastisitas kemiskinan perdesaan Indonesia memiliki pola yang berbeda. Tentang definisi kemiskinan, Rusman mengatakan, BPS secara konsisten menilai bahwa ukuran kemiskinan adalah dipandang sebagai ketidakmampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan dasarnya. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menilai otonomi daerah yang sudah berusia sembilan tahun telah gagal alias tidak membawa keberhasilan sesuai tujuannya. "Otonomi daerah sudah gagal, tingkat keberhasilan sangat rendah," kegagalan otonomi daerah tergambar dari menurunnya pertumbuhan ekonomi daerah paska diberlakukannya sistem desentralisasi pada 2001. Jauh dibandingkan dengan pertumbuhan saat sebelum otonomi daerah. "Saya terkejut dengan temuan dari riset Profesor Irwan Aziz yang menyebutkan pertumbuhan sesudah otonomi daerah jauh lebih rendah dibandingkan sebelum otonomi daerah. Riset tersebut mengamati pertumbuhan ekonomi daerah dari tahun 1993-1996 (sebelum otda) dan tahun 2001-2007 (setelah otda), yang diambil datanya dari Badan Pusat Statistik. Dalam riset tersebut disebutkan, rata-rata pertumbuhan ekonomi daerah melorot menjadi 4,88 persen (2001-2007) dari sebelumnya 8,13 persen (1993-1996).

Penurunan terparah terjadi di Papua, di mana rata-rata pertumbuhan 2001-2007 hanya sebesar 0,66 persen dari sebelumnya yang mencapai 14,19 persen. Bahkan, DKI Jakarta juga mengalami penurunan menjadi 5,71 persen dari sebelumnya 8,99 persen. "Jadi tidak heran waktu Sri Mulyani mengatakan semua laporan keuangan daerah disclaimer. Padahal, sebelum otonomi daerah laporan keuangan daerah baik semua. Otonomi daerah telah membuat tanggung jawab daerah dalam menyusun laporan keuangan menurun. "Mereka (kepala daerah) jadi membangun

seenaknya saja, karena tidak ada target keberhasilan,” kata dia. Untuk itu, dalam memperbaiki kegagalan otda, kita berharap pemda dan pemerintah pusat menetapkan target tertentu dan memperbaiki kualitas sumber daya manusia.

Selain itu, kegagalan juga dipicu oleh masih kentalnya permainan politik dan uang dalam kepemimpinan daerah. Keberhasilan daerah tergantung pemimpinnya. “Sudah membangun seenaknya, malahan yang baik, belum tentu menang di pemilihan selanjutnya. Dari data BPS, yang berhasil membangun daerahnya tidak lebih dari 10 persen dari sekitar 500 kabupaten/kota. “Yang berhasil menerapkan otda ada, tapi hanya sedikit, tak lebih dari 10 persen. Contohnya, Surakarta dan Gorontalo. Dengan kegagalan pembangunan ekonomi daerah di tengah otda, akibatnya investasi ikut terimbas. “Investasi yang masuk hanya menysar kekayaan alam saja, seperti pertambangan, minyak dan gas. Bahkan perkebunan pun seringkali berbenturan dengan UU Tata Ruang.

Otonomi daerah sudah menggelinding berbarengan dengan reformasi. Ia merupakan terobosan untuk memperkuat Indonesia sebagai sebuah negara bangsa dengan mengakomodasi keragaman daerah. Akomodasi ini bukan untuk memperlemah, tapi sebaliknya, untuk memperkuat Indonesia.

Di era otonomi daerah sekarang ini birokrasi di tingkat lokal sudah mengalami masa transisional (peralihan) dari paradigma birokrasi orde baru yang sentralistik, ke paradigma reformasi yang mendukung sentralisasi dan demokratisasi. Namun tampaknya di masa otonomi daerah ini khususnya di tingkat lokal harus dicermati karena cenderung menjauh dari semangat reformasi, meski mulai muncul pula Good Practices yang demokratik di beberapa daerah. Saat ini yang lebih menonjol adalah kepentingan elit lokal ketimbang isu-isu yang berkaitan dengan kepentingan publik. Otonomi daerah seakan menjadi otonominya elit lokal untuk memperoleh atau mempertahankan kekuasaan yang acapkali ditempuhnya melalui transaksi-transaksi politik rendahan.

Namun pengalaman bangsa kita dan bangsa-bangsa lain menunjukkan bahwa birokrasi, tidak senantiasa dapat menyelenggarakan tugas dan fungsinya tersebut secara otomatis dan independen serta menghasilkan kinerja yang signifikan. Keberhasilan birokrasi dalam pemberantasan

KKN juga ditentukan oleh banyak faktor lainnya. Di antara faktor-faktor tersebut yang perlu diperhitungkan dalam kebijakan “reformasi birokrasi” adalah koplitmen, kompetensi, dan konsistensi semua pihak yang berperan dalam penyelenggaraan negara baik unsur aparatur negara maupun warga negara dalam mewujudkan clean government dan good governance, serta dalam mengaktualisasikan dan membumikan berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi negara kita, sesuai posisi dan peran masing-masing dalam negara dan bermasyarakat bangsa.

Dengan adanya otonomi daerah sesuai dengan UU No 22 Tahun 1999 maka banyak perubahan yang terjadi dalam segi tatanan pemerintahan di Indonesia atau lebih dikenal dengan Reformasi Birokrasi, artinya terjadi perubahan dari segi birokrasi untuk menuju birokrasi yang baik atau dikenal Good Governance. Pada masa pemerintahan Soeharto atau orde baru segala kebijakan harus berdasar dari pemerintah pusat ini dikarenakan pada waktu sebelum adanya otonomi daerah menggunakan prinsip desentralisasi, ini sangat berbeda dengan sekarang ini segala sesuatu yang berhubungan dengan suatu daerah merupakan tanggung jawab daerah dan daerah tersebut berhak untuk mengambil keputusan dan kebijakan. Kita sekarang sering mendengar istilah perda, ini merupakan realita dari otonomi daerah bahwa suatu daerah berhak mengeluarkan peraturan terkait permasalahan yang terjadi di daerah dan ini sangat jauh sekali berbeda dengan masa dulu sebelum adanya otonomi daerah. Untuk meningkatkan keefektifan dalam penyelenggaraan pemerintahan maka di sahkan peraturan baru yang mengatur tata pemerintahan daerah yaitu UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dengan dasar pertimbangan. bahwa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu diganti, serta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Dengan dikeluarkan peraturan baru tersebut maka dilaksanakanlah

pemilihan umum secara langsung pada Pemilu tahun 2004 untuk memilih Presiden secara langsung, pemilihan kepala daerah serta pemilihan anggota DPR baik ditingkat Provinsi/kabupaten kota atau tingkat pusat, ini merupakan pemilu yang pertama kali pemilihan presiden pejabat pemerintah secara langsung dengan begitu rakyat dapat memilih wakilnya yang menurutnya dapat dipercaya untuk menjalankan amanat rakyat.

Dengan adanya otonomi daerah diharapkan birokrasi dapat menjalankan amanat rakyat dengan baik, akan tetapi pada kenyataannya penyakit lama pada orde baru tidak pernah hilang bahkan pada zaman sekarang sudah mendarah daging, penyalahgunaan wewenang merupakan permasalahan yang utama sehingga menimbulkan penyakit birokrat, penyakit tersebut ialah KKN. Seperti yang kita ketahui sampai sekarang ini permasalahan korupsi masih menjadi sorotan yang utama. Tak terhitung sudah berapa banyak uang rakyat yang habis percuma dirampok oleh para koruptor, contoh kasus korupsi yang menghebohkan sampai saat ini diantaranya kasus Bank Century, mafia pajak Gayus Tambunan, wisma atlet Palembang serta banyak lagi kasus korupsi yang lain. Ini membuktikan adanya kesamaan antara birokrasi pada masa sebelum dan sesudah adanya otonomi daerah, para birokrat cenderung melakukan penyalahgunaan kewenangan dan memperkaya diri.

Dari segi politik sejak di berlakukannya UU tentang otonomi daerah, maka pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, ini sangat berbeda pada saat sebelum otonomi daerah diberlakukan. Tengok saja, dari bupati sampai presiden kini dipilih langsung oleh rakyat. Otonomi memungkinkan daerah mengatur rumah tangganya sendiri. Panggung politik lokal memunculkan sederet pemain baru. Mereka datang dari berbagai macam profesi, pengusaha, politisi, LSM, dan intelektual. Bahkan sampai preman. Memang, seperti ditelaah akademisi Profesor Richard Robison dan Prof Vedy R Hadiz, oligarki lama tetap dominan di panggung bisnis dan politik. Mereka kini menguasai urat nadi ekonomi politik bangsa ini. Namun, kini dunia bisnis ikut berputar. Liberalisasi dan deregulasi membuat kompetisi makin terbuka.

Liberalisasi dan perubahan dunia bisnis di Indonesia juga mengundang masuk perusahaan asing. Dengan menggunakan sistem pemilihan langsung memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memilih para

wakil yang dipercayainya, namun sayang pesta rakyat tersebut cenderung dimanfaatkan oleh para sebagian oknum untuk menggunakan trik keji, seperti money politic yang dapat membeli suara rakyat. Hampir setiap daerah menggelar pilkada dengan dana yang cukup besar yang dana tersebut sebenarnya adalah uang rakyat, namun kenyataan pilkada yang digelar dengan dana yang begitu besar memaksa para birokrat yang sudah duduk nanti di bangku pemerintahan untuk mengembalikan uang yang dikeluarkan pada waktu kampanye, sehingga kecendrungan untuk korup lebih besar.

Lihat saja para birokrat di masa kini, belum lama menjabat sudah di introgasi karena kasus korupsi dan sudah banyak wakil rakyat yang telah di jebloskan ke dalam penjara. Akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa sejak otonomi daerah telah membuka cakrawala demokrasi di Indonesia, dengan reformasi kita dapat memberikan aspirasi kepada pemerintah, dapat mengeluarkan pendapat bahkan turut ikut dalam ranah politik, itu membuktikan bahwa sistem politik di Indonesia pada masa reformasi setelah otonomi daerah sangat berbeda pada masa Soeharto di waktu orde baru atau sebelum otonomi daerah. Otonomi daerah dapat juga memberikan tantangan dalam pemerintahan, seperti pada pemilihan kepala daerah, kasus-kasus pemilihan pimpinan daerah sampai pemilihan Kepala Desa memunculkan pertengkaran warga diberbagai daerah menjadi ancaman bagi keutuhan persatuan serta kesatuan masyarakat. Bahkan sering KPU menggelar pilkada ulang pada suatu daerah, hal ini dikarenakan hasil pilkada tidak dapat dipertanggungjawabkan, ada yang bilang sarat dengan kecurangan dimulai dari adanya pemilih ganda, ada warga yang tidak dapat kartu pemilih atau hak pilih dan bahkan adanya kecurangan pada perhitungan suara atau manipulasi data para pemilih atau jumlah suara. Kondisi ini merupakan tantangan yang perlu mendapat perhatian dan di tindaklanjuti dengan cepat, tepat serta menyentuh substansi permasalahannya. Tumbuh dan berkembangnya partai politik dan organisasi massa yang berorientasi penonjolan agama, etnis dan kecemburuan sosial merupakan tantangan pula untuk mewujudkan sistem politik yang stabil transparan dan demokratis. Banyaknya kasus yang lebih mengedepankan kepentingan politik daripada penegakan supremasi hukum dan penghargaan atas hak asasi manusia serta persatuan dan kesatuan bangsa, merupakan contoh betapa kerasnya usaha yang

harus diperjuangkan dalam mempercepat proses penegakkan demokrasi yang benar. Oleh karena itu diperlukan karakter budaya politik dan tingkat pendidikan politik yang representatif dapat menjadi faktor penting terwujudnya kehidupan demokrasi yang bermartabat.

Dari pengamatan penulis, sistem sosial budaya Indonesia sejak diberlakukannya undang-undang otonomi daerah mengalami berbagai macam perubahan, akan tetapi tidak menjamin bahwa perubahan tersebut hanya dikarenakan adanya otonomi daerah, faktor globalisasi merupakan faktor yang sangat besar memberikan perubahan dalam sistem sosial budaya di Indonesia. Perubahan sosial budaya dapat terjadi bila sebuah kebudayaan melakukan kontak dengan kebudayaan asing. Perubahan sosial budaya adalah sebuah gejala berubahnya struktur sosial dan pola budaya dalam suatu masyarakat.

Dalam era reformasi, sejak sepuluh tahun terakhir, Bangsa Indonesia tengah menghadapi berbagai bentuk tantangan berat yang sangat mengganggu kehidupan sosialnya. Salah satu tantangan yang dihadapi dewasa ini adalah untuk membangun kembali fundamental perekonomian nasional yang telah mengalami krisis pada tahun 1997-1998 yang dampaknya masih terasa hingga sekarang. Pada saat ini kesenjangan sosial masih tampak jelas, yang mana orang kaya diberlakukan berbeda dengan masyarakat biasa, seperti pada pelayanan birokrasi misalnya, orang yang kaya didahulukan dari pada orang miskin, contoh lain adalah masih banyaknya anak jalanan yang ada di kolong-kolong jembatan, berbanding terbalik dengan kehidupan mewah para pejabat, belum lagi adanya para birokrat pemerintah yang korup uang rakyat, namun dihukum dengan hukuman yang ringan, berbeda dengan rakyat biasa yang mencuri semangka dan singkong di ancam dengan hukuman penjara yang lebih lama seperti yang telah diberitakan berbagai media beberapa waktu lalu.

Pada era reformasi sekarang ini, salah satu perkembangan sosial di masyarakat adalah adanya kebebasan untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat, hal ini berbeda sekali dengan era orde baru segala sesuatu diatur dan dilarang oleh pemerintah. Di era reformasi sesudah otonomi daerah ini banyak sekali munculnya organisasi sosial berupa LSM, organisasi kemahasiswaan dan banyak lagi jenis organisasi lainnya, dan kesemua jenis organisasi tersebut sudah barang tentu memperjuangkan hak rakyat

sehingga tidak adanya ketimpangan sosial, seperti yang telah kita ketahui bahwa pada saat ini masih adanya kesenjangan sosial antara masyarakat kelas bawah dengan masyarakat kelas atas.

F. Kesimpulan

Otonomi daerah secara umum diartikan sebagai pemberian kewenangan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam UU No 22 Tahun 1999 sebagai titik awal pelaksanaan otonomi daerah maka pemerintah pusat menyerahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten untuk mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam pelayanan umum kepada masyarakat setempat.

Otonomi daerah telah banyak membawa perubahan dalam kehidupan bangsa, misalnya segi ekonomi maka pemerintah daerah dapat mengatur dan mengelola segala sumber daya yang ada sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan rakyatnya. Selain itu, otonomi daerah pula mempengaruhi di segi politik, birokrasi dan sosial budaya. Seperti pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung, ini sangat berbeda pada saat sebelum otonomi daerah diberlakukan. Tengok saja, dari bupati sampai presiden kini dipilih langsung oleh rakyat. Otonomi memungkinkan daerah mengatur rumah tangganya sendiri.

Akar dari belum berkinerja baiknya otonomi daerah terkait dengan evaluasi publik atas kinerja pemerintah daerah. Evaluasi positif publik atas kinerja otonomi daerah tergantung pada apakah kinerja pemerintah akan semakin baik, atau sebaliknya. Bila tidak, maka sikap negatif publik pada otonomi daerah akan menjadi semakin kuat, dan pada gilirannya akan semakin menjauhkan daerah dengan pusat, kedaerahan dan keindonesiaan.

G. Sumber Referensi

Beberapa aturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah:

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah;
2. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
4. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dalam Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
6. Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
7. Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

BAB III

KELEBIHAN DAN KEKURANGAN DESENTRALISASI DI INDONESIA

(Kajian kelebihan dan kekurangan Desentralisasi di berbagai Negara)

A. Desentralisasi Indonesia

Indonesia adalah sebuah negara yang luas dengan bermacam ragam suku bangsa dan agama yang mendiami berbagai wilayah dari perkotaan hingga pedesaan, dataran rendah maupun pegunungan dari yang dapat dijangkau sampai yang hanya bisa terjangkau oleh pesawat terbang karena faktor medan yang sulit. Hal tersebut yang melahirkan sebuah tuntutan oleh pemerintah daerah yang menginginkan sebuah perubahan dari sistem yang dipakai pada masa orde baru yang menggunakan Sentralisasi menjadi Desentralisasi dengan tujuan agar daerah mampu mengurus serta mempercepat pembangunan di daerahnya masing-masing, dari pemikiran inilah kemudian muncul yang namanya Otonomi daerah (OTDA), dimana daerah memiliki kewenangan penuh untuk mengurus daerahnya sendiri.

Kebijakan otonomi daerah lahir ditengah gejolak tuntutan berbagai daerah terhadap berbagai kewenangan yang selama 20 tahun pemerintahan Orde Baru (OB) menjalankan mesin sentralistiknya. Mkalah ini akan membahas secara mendalam tentang Desentralisasi dan Otonomi daerah khususnya di Indonesia yang akan di bahas pada bab selanjutnya.

Disentralisasi

Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang berarti penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan

sistem pemerintahan karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintahan di Indonesia.

Desentralisasi juga dapat diartikan sebagai pengalihan tanggung jawab, kewenangan, dan sumber-sumber daya (dana, manusia dll) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Sesuai UU Nomor 5 Tahun 1974, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari pusat kepada daerah. Pelimpahan wewenang kepada Pemerintahan Daerah, semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.

B. Tujuan Desentralisasi

Adapun tujuan dilahirkannya desentralisasi secara umum adalah:

- a. Mencegah pemusatan keuangan
- b. Sebagai usaha pendemokrasian Pemerintah Daerah untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan.
- c. Penyusunan program-program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistis.

Sedangkan tujuan desentralisasi menurut smith(1985) membedakan secara umum 2 tujuan utama desentralisasi yaitu “political and economic goals” lalu smith mencoba mengupas secara tujuan dari desentralisasi secara lebih rinci membedakan tujuan desentralisasi bila dilihat dari sudut pandang kepentingan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Untuk kepentingan pemerintah pusat smith menegaskan sedikitnya ada 3 tujuan desentralisasi yaitu: “political education, training in political leadership, and for political stability”

Untuk kepentingan pemerintah daerah menurut smith ada 3 tujuan desentralisasi yaitu : “*political equality, local accountability, and local responsiveness*”

Bentuk-bentuk Desentralisasi

Dalam desentralisasi terdapat tiga bentuk desentralisasi di antaranya adalah desentralisasi administratif, desentralisasi politik, dan desentralisasi ekonomi. Membedakan berbagai konsep tersebut berguna untuk melihat banyak dimensi untuk menjamin keberhasilannya dan untuk

mengoordinasikannya. Berikut penjelasan ketiga bentuk desentralisasi tersebut :

- a. **Desentralisasi Administratif:** desentralisasi ini bertitik tolak dan berpegang bahwa tidak mungkin membuat semua keputusan seluruh bagian wilayah ditentukan di pusat. Karena memang pemerintah pusat senantiasa kekurangan informasi, kebutuhan, dan karakteristik daerah-daerhanya. Untuk itu desentralisasi ini diperlukan untuk meredistribusikan kewenangan, tanggung jawab, dan sumberdaya finansial untuk menyediakan pelayanan publik di antara berbagai tingkat pemerintahan. Desentralisasi administratif dalam penerapannya dibagi menjadi tiga bentuk yaitu dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi.
- b. **Desentralisasi Politik:** dalam desentralisasi ini melihat bahwa demokrasi mengharuskan pemberian pilihan kepada warganegara tentang bagaimana sumberdaya digunakan dan pelayanan diberikan dalam komunitasnya. Desentralisasi yang tercermin dalam pemerintahan lokal otonom meningkatkan kesempatan partisipasi dan akuntabilitas, melalui pendalaman demokrasi dan peningkatan legitimasi demokrasi. Jadi desentralisasi bentuk ini memberi warganegara atau wakilnya lebih banyak kekuasaan untuk membuat keputusan dengan demikian lebih banyak memberi pengaruh dalam merumuskan dan mengimplemantasikan kebijakan untuk mendukung demokrasi.
- c. **Desentralisasi Ekonomi:** desentralisasi ini dapat memperbaiki alokasi sumberdaya. Keputusan mengenai penggunaan sumberdaya yang terbaik haruslah merefleksikan kebutuhan, prioritas, dan keinginan warga lokal yang akan menanggungnya.

Penjelasan tentang Desentralisasi (pengertian desentralisasi dan pembagian bentuk desentralisasi) tersebut termuat dalam UU Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, yaitu pada BAB 1 Ketentuan Umum Pasal 1 dan Pasal 2.

Pasal 1 ayat 7 menyebutkan "Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara

Republik Indonesia", selanjutnya daerah otonom disini dijelaskan pada ayat 6 yang intinya itu adalah daerah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, demikian pada ayat 1 dan ayat 2 di jelaskan tentang Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, dan begitu pula dengan ayat-ayat yang lain. Jadi sesuai dengan subpembahasan pertama tadi, bahwa desentralisasi transfer atau pengalihan kewenangan untuk menjalankan fungsi public dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang ini.

Pasal 2 ayat 7 menyebutkan "Hubungan wewenang, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administratif dan kewilayahan antar susunan pemerintahan", ayat 6 menjelaskan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Demikian dengan ayat-ayat lainnya. Hal ini menjelaskan bahwa untuk melihat dimensi-dimensi dalam desentralisasi ini melihat keselarasan sumberdaya dengan kebutuhan masyarakat sekitar yang tercermin dalam tiga bentuk desentralisasi diatas.

C. Dampak positif dan Negatif Disentralisasi

Dampak positif dalam bidang politik adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah lebih aktif dalam mengelola daerahnya.

Tetapi, dampak negatif yang terlihat dari sistem ini adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat. Untuk mendukung jalannya pemerintahan di daerah, diperlukan dana yang tidak sedikit. Akan tetapi, tidak semua daerah mampu mendanai sendiri jalannya roda pemerintahan. Oleh karena itu, Pemerintah harus mampu membagi adil dan merata hasil potensi masyarakat. Agar adil dan merata, diperlukan aturan yang baku.

Dari ketentuan tersebut, dikeluarkan beberapa istilah tentang dana untuk keperluan pembinaan wilayah, antara lain:

a. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

1. Hasil pajak daerah
2. Hasil restribusi daerah
3. Hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.
4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, antara lain hasil penjualan asset daerah dan jasa giro

b. Dana Perimbangan

1. Dana Bagi Hasil
2. Dana Alokasi Umum (DAU)
3. Dana Alokasi Khusus

c. Pinjaman Daerah

1. Pinjaman Dalam Negeri
 - a. Pemerintah pusat
 - b. Lembaga keuangan bank
 - c. Lembaga keuangan bukan bank
 - d. Masyarakat (penerbitan obligasi daerah)
2. Pinjaman Luar Negeri
 - a. Pinjaman bilateral
 - b. Pinjaman multilateral
 - c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah;

D. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 huruf (h) UU NOMOR 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah).

Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut

prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 huruf (i) UU NOMOR 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah).

E. Visi Otonomi Daerah

Adapun visi otonomi daerah adalah sebagai berikut:

- a. Politik: Harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya Kepala Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsife;
- b. Ekonomi: Terbukanya peluang bagi pemerintah di daerah mengembangkan kebijakan regional dan local untuk mengoptimalkan lpendayagunaan potensi;
- c. Sosial: Menciptkan kemampuan masyarakat untuk merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

F. Kelebihan dan Kekurangan Otonomi Daerah

Pemerintah yang memilih desentralisasi memandang bahwa dengan penerapan desentralisasi dapat meningkatkan stabilitas politik dan kesatuan bangsa karena masing-masing daerah memiliki kebebasan dalam pengambilan keputusan sehingga dapat meningkatkan keterlibatan dalam sistem politik. Dengan adanya desentralisasi ini, maka Pemerintah Daerah diberikan wewenang lebih besar dalam pengambilan keputusan bagi daerahnya dengan pendekatan yang lebih sesuai. Pemberlakuan desentralisasi juga dapat mengurangi biaya atas penyediaan layanan publik dengan menekan *diseconomy of scale*.

Desentralisasi juga memiliki kelemahan yang harus dievaluasi. Di banyak Negara yang mengadopsi desentralisasi, jarang terdengar cerita-cerita sukses dengan diberlakukannya desentralisasi karena hal ini tergantung pada karakteristik daerah masing-masing. Seperti contoh di Negara-negara afrika, sistem desentralisasi justru tidak efektif dalam strategi untuk mengurangi kemiskinan. Beberapa studi yang dilakukan di Negara-negara berkembang ditemukan bahwa dengan sistem desentralisasi dapat mengurangi kualitas dari pelayanan publik, dapat memperlebar disparitas

antara daerah yang satu dengan daerah yang lain dan juga cenderung dapat meningkatkan korupsi.

Otonomi daerah, dilaksanakan dengan tujuan untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan, meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan rakyat di daerah Provinsi, Kab/Kota di seluruh Indonesia.

Adapun Kekurangan dan kelebihan adanya sistem otonomi daerah diantaranya :

1. Kelebihan/keuntungan :

- a) Pemerintah Prov/Kab/Kota mampu melihat kebutuhan yang mendasar pada daerahnya untuk menjadi prioritas pembangunan.
- b) Dengan dilaksanakannya Otoda maka pembangunan di daerah tersebut akan maju, berkembang dalam pembangunan daerah, peningkatan pelayanan dan kesejahteraan rakyat.
- c) Daerah dapat mengatur sendiri tata kelola pemerintahannya, PAD dengan membentuk Perda sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah yang lebih tinggi.
- d) Pemerintah daerah bersama rakyat di daerah itu akan bersama-sama membangun daerah untuk kemajuan dan kepentingan bersama.

Pada dasarnya kelebihan otonomi daerah biasanya daerah lebih mampu melihat persoalan yang mendasar pada daerah masing-masing, jadi otonomi daerah akan membuat daerah itu lebih maju, berkembang dan bersaing dengan daerah-daerah lain tanpa takut dianaktirikan oleh pemerintah pusat.

2. Kekurangan/kerugian :

- a) Pemda ada yg mengatur daerahnya dengan menetapkan Perda yang bertentangan dengan peraturan yg lebih tinggi, sehingga berpotensi menimbulkan kerawanan di daerah.
- b) Kalau kontrol/pengawasan pemerintah pusat lemah, maka besar peluangnya untuk munculnya raja-raja kecil yg berpotensi terjadinya disintegrasi bangsa.

- c) Bila terjadi permasalahan di daerah, misalnya KKN, maka bukan hanya pemda yg disalahkan, akan tetapi pemerintah pusat akan kenah getahnya (kurang pengawasan).
- d) Peraturan yg ditetapkan pemerintah pusat, kadang-kadang tidak sesuai dengan kondisi daerah tertentu, sehingga menimbulkan multi tafsir yang dapat merugikan pemda dan rakyat di daerah itu.

Kekurangan yang mendasar pada sistem otonomi daerah adalah daerah suka ‘kebablasan’ dalam mengatur daerahnya. suka membuat peraturan daerah yang aneh-aneh demi mengisi kas daerah. Hal mana yang berdampak pada kesejahteraan warga daerah itu sendiri. Jadi sebaiknya otonomi daerah diterapkan dengan pengawasan yang ketat dari pemerintah pusat.

G. Dasar Hukum Otonomi Daerah

Dasar Hukum Otonomi Daerah berpijak pada dasar Perundang-undangan yang kuat, yakni :

- a) Undang-undang Dasar Sebagaimana telah disebut di atas Undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 UUD menyebutkan adanya pembagian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah.
- b) Ketetapan MPR-RI Tap MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, erta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c) Undang-Undang Undang-undang N0.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas Desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam UU No.22/1999 adalah mendorong untuk pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Dari ketiga dasar perundang-undangan tersebut di atas tidak diragukan lagi bahwa pelaksanaan Otonomi Daerah memiliki dasar hukum yang

kuat. Tinggal permasalahannya adalah bagaimana dengan dasar hukum yang kuat tersebut pelaksanaan Otonomi Daerah bisa dijalankan secara optimal.

H. Prinsip Pelaksanaan Otonomi Daerah

Prinsip Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasar pada UU No.22/1999 tentang pelaksanaan Otonomi Daerah adalah sebagai berikut:

- a) Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek-aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b) Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c) Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah Kota, sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan Otonomi Terbatas.
- d) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan Konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
- e) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten dan daerah Kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
- f) Kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain seperti Badan Otorita, Kawasan Pelabuhan, Kawasan Pertambangan, Kawasan Kehutanan, Kawasan Perkotaan Baru, Kawasan Wisata dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan Daerah Otonom.
- g) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- h) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah.

- i) Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah Daerah kepada Desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

I. Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah

- a. Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.
- b. Kewenangan bidang lain tersebut meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.
- c. Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.
- d. Kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut.
- e. Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
- f. Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
- g. Kewenangan Propinsi sebagai Wilayah Administrasi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah.

- h. Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- i. Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota di wilayah laut adalah sejauh sepertiga dari batas laut Daerah Propinsi. Pengaturan lebih lanjut mengenai batas laut diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan seperti kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang mencakup kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Pemerintah dapat menugaskan kepada Daerah tugas-tugas tertentu dalam rangka tugas pembantuan disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada Pemerintah. Setiap penugasan ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Selama beberapa dekade terakhir terdapat minat yang terus meningkat terhadap desentralisasi di berbagai pemerintahan dunia ketiga. Banyak negara bahkan telah melakukan perubahan struktur organisasi pemerintahan ke arah desentralisasi. Minat terhadap desentralisasi ini juga senada dengan kepentingan yang semakin besar dari berbagai badan pembangunan internasional (Conyers,[1] 1983 : 97). Kini desentralisasi telah tampil universal dan diakomodasi dalam berbagai pandangan yang berbeda. Untuk memahami keberadaan dan arti penting local government sebagai konsekuensi desentralisasi ini maka sebaiknya perlu disimak perkembangan teoritis dari berbagai perspektif yang ada dalam memandang local government sebagaimana dipaparkan oleh Smith [2] (1985, 18-45). Terdapat tiga perspektif dalam melihat desentralisasi, yakni *liberal democracy, economic interpretation, dan marxist interpretation*.

J. Kelebihan Desentralisasi

Dalam pandangan demokrasi liberal, local government membawa dua manfaat pokok, yaitu:

Pertama, ia memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi nasional karena local government itu mampu menjadi sarana bagi pendidikan politik rakyat, dan memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, serta mendukung penciptaan stabilitas politik. Lebih jelas lagi, Hoessein (2000) menambahkan bahwa dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu kaitannya dengan demokrasi sangat erat.

Kedua, local government mampu memberikan manfaat bagi masyarakat setempat (locality). Sebagaimana diingatkan oleh Hoessein (2001a) bahwa local government dan local autonomy tidak dicerna sebagai daerah atau pemerintah daerah tetapi merupakan masyarakat setempat. Urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian keduanya bersifat lokalitas karena basis politiknya adalah lokalitas tersebut bukan bangsa. Makna lokalitas ini juga tercermin dalam berbagai istilah di berbagai negara yang merujuk pada maksud yang sama. Commune di Perancis, Gemeinde di Jerman, Gementee di Belanda, dan Municipio di Spanyol yang kemudian menyerupai Municipality di Amerika Serikat (Norton, 1997: 23-24).

Manfaat bagi masyarakat setempat ini adalah adanya political equality, accountability, dan responsiveness. Sementara itu, dalam pandangan yang senada Antoft & Novack (1998: 155-159) juga mengungkapkan manfaat dari local government ini dalam beberapa hal, yakni : accountability, accessibility, responsiveness, opportunity for experimentation, public choice, spread of power, dan democratic values. Dalam interpretasi ekonomi (baca pula Stoker, 1991: 238-242, mengenai public choice theory), desentralisasi merupakan medium penting dalam meningkatkan kesejahteraan pribadi melalui pilihan publik. Menurut perspektif ini, individu-individu diasumsikan akan memilih tempat tinggalnya dengan membandingkan berbagai paket pelayanan dan pajak yang ditawarkan oleh berbagai kota yang berbeda. Individu yang rasional akan memilih tempat tinggal yang akan memberikan pilihan paket yang terbaik.

Manfaat yang bisa dipetik dari local government dalam perspektif ini meliputi:

- 1) pertama, adanya daya tanggap publik terhadap preferensi individual (*public responsiveness to individual preferences*). Barang dan pelayanan publik yang ditawarkan oleh pemerintah daerah, tidak seperti swasta, akan dinikmati oleh seluruh penduduk yang relevan, sehingga konsumsi oleh satu penduduk tidak akan mengurangi jatah penduduk yang lain. Pemerintah daerah juga akan menjamin keterjangkauan biaya penyediaan barang dan pelayanan publik, yang apabila diberikan oleh swasta akan menjadi tidak efektif. Selain itu, *local government* juga memberikan cara agar preferensi penduduk dapat dikomunikasikan melalui pemilihan dan prosedur politik lainnya.
- 2) Kedua, *local government* memiliki kemampuan untuk memenuhi permintaan akan barang-barang publik (*the demand for public goods*). 'Demand' dalam preferensi pasar swasta lebih mudah diketahui melalui kemauan untuk membayar, akan tetapi dalam politik, ia sulit diidentifikasi karena relasi yang rumit antara barang, harga, pajak, pemilihan dan preferensi politik, partisipasi, dan kepemimpinan. Desentralisasi mampu mengurangi persoalan ini dengan meningkatkan jumlah unit-unit pemerintahan dan derajat spesialisasi fungsinya sehingga meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memenuhi permintaan publik.
- 3) Ketiga, desentralisasi mampu memberikan kepuasan yang lebih baik dalam menyediakan penawaran barang-barang public (*the supply of public goods*). Terdapat banyak persoalan jika penyediaan pelayanan dan barang publik diselenggarakan tersentralisasi. Semakin besar organisasinya maka semakin besar pula kecenderungannya untuk memberikan pelayanan.

Semakin monopolistik pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya. Berdasar pada teori, yurisdiksi terfragmentasi akan lebih memberikan kepuasan kepada konsumen daripada kewenangan yang terkonsolidasi. Desentralisasi akan memberikan peluang antar yurisdiksi yang berbeda untuk bersaing dalam memberikan kepuasan kepada publik atas penyediaan barang dan layanannya.

K. Kekurangan Desentralisasi

Interpretasi Marxist tampaknya masih cenderung melihat negara sebagai satu kesatuan dan tidak perlu dipisah-pisah antar wilayah geografis. Terdapat beberapa penjelasan yang melandasi ketidakberpihakan pandangan ini terhadap desentralisasi. Pertama, pandangan ini melihat bahwa pembagian wilayah dalam konteks desentralisasi hanya akan menciptakan kondisi terjadinya akumulasi modal sehingga memunculkan kembali kaum kapitalis. Kedua, desentralisasi juga akan mempengaruhi konsumsi kolektif sehingga akan dipolitisasi. Konsumsi kolektif dimaksudkan untuk memberikan pelayanan atas dasar kepentingan semua kelas. Desentralisasi hanya akan menghasilkan ketidak-adilan baru dalam konsumsi kolektif antar wilayah. Ketiga, meskipun demokrasi pada dasarnya akan menempatkan mayoritas dalam pemerintahan daerah (yang berarti seharusnya kelas pekerja yang mendominasi, tetapi ada banyak cara yang bisa dilakukan oleh kaum kapitalis untuk menghalang-halangi munculnya kelas pekerja dalam pemerintahan. Lembaga-lembaga perwakilan dalam pemerintahan daerah tetap merupakan simbol demokrasi liberal dan tetap akan dikuasai oleh kaum kapitalis. Keempat, dalam kaitannya dengan hubungan antar pemerintahan, maka pemerintah daerah hanya menjadi kepanjangan aparat pemerintah pusat untuk menjaga kepentingan monopoli kapital. Dalam bidang perencanaan, desentralisasi juga tidak akan pernah menguntungkan daerah-daerah pinggiran dan membiarkannya dengan melindungi daerah kapitalis.

Desentralisasi juga menghindarkan redistribusi keuangan dan pajak dari daerah kaya ke daerah miskin. Desentralisasi hanya akan menghilangkan tanggung jawab kaum borjuis terhadap daerah-daerah yang tertekan. Kelima, terdapat berbagai rintangan mengenai bagaimana demokrasi lokal akan berjalan dalam suasana desentralisasi. Rintangan ini mencakup aspek ekologis, politik, dan ekonomi yang menyebabkan demokrasi di tingkat lokal hanya akan mengalami kegagalan. Menurut pandangan Marxist semua ini hanya akan dapat ditanggulangi oleh sentralisasi yang bertujuan untuk redistribusi dan keadilan.

L. Konsep Desentralisasi di Berbagai Negara

1. Desentralisasi dalam Pustaka Anglo Saxon

Pada dasarnya di kalangan pakar di negara-negara Anglo Saxon terdapat tiga pengertian dari konsep desentralisasi (*decentralization; decentralisation*).

Pertama, pengertian yang sempit dari konsep tersebut. Desentralisasi tidak mencakup konsep dekonsentrasi ataupun konsep lainnya. Pengertian ini antara lain di anut oleh Alderfer yang berpendapat bahwa : *“There are two general principles upon which the center allocates power to its subdivisions. In deconcentration, it merely sets up administrative units or field stations, singly or in a hierarchy, separately or jointly, with orders as to what they should do it. No major matters or policy are decided locally, no fundamental decisions taken. The central agency reserves all basic powers to itself. Local officials are strictly subordinate ; they carry out orders. In decentralization, local units are established with certain powers of their own and certain fields of action in which they may exercise their own judgement, initiative, and administration“*.

(Ada dua prinsip umum dimana pemerintah pusat melimpahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah. Dalam dekonsentrasi ini hanya sekedar membuat aturan-aturan administratif dalam suatu hierarki, jadi apa yang harus dilakukan tetap bersama-sama dengan pemerintah pusat. Jadi tidak ada urusan ataupun kebijakan umum yang diputuskan secara lokal, tidak ada keputusan fundamental yang bisa diberikan. Semua kekuasaan penting tetap dipertahankan dan berada pada pemerintah pusat, pejabat-pejabat di daerah adalah benar-benar bawahan dan mereka hanya melaksanakan perintah. Dalam desentralisasi, pemerintah daerah menggunakan kekuasaannya sesuai keinginan sendiri, melaksanakan kegiatan dengan pertimbangan sendiri, inisiatif dan administrasi sendiri. (Alderfer, 1964:176).

Dari uraian tersebut dapat diperoleh perbedaan antara desentralisasi dan dekonsentrasi. Desentralisasi mewujudkan daerah otonom dengan kekuasaan dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang dijalankan menurut pertimbangan dan prakarsa sendiri. Sedangkan dekonsentrasi menciptakan kesatuan administrasi atau instansi vertikal untuk mengemban perintah dari atasan. Kesatuan administrasi atau instansi

vertikal tersebut merupakan bawahan dari Pemerintah Pusat. Dalam dekonsentrasi tidak terdapat pembuatan keputusan yang mendasar atau keputusan kebijaksanaan di tingkat daerah.

Kedua, pengertian desentralisasi yang luas mencakup konsep dekonsentrasi. Pengertian ini di anut oleh Perrserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam penerbitannya di tahun 1962 PBB mengemukakan pendapatnya, bahwa: "*The term decentralization as used here refers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration (i.e. delegation) to field offices or by devolution to local authorities or other local bodies*".

(Istilah desentralisasi yang dimaksudkan disini adalah sehubungan dengan penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat, apakah melalui dekonsentrasi (pelimpahan kekuasaan) kepada pemerintah daerah atau dengan melalui devolusi (penyerahan kekuasaan) kepada pemerintah daerah atau lembaga-lembaga lainnya yang ada di daerah. (United Nations, 1962 : 28-29).

Dari pendapat PBB itu terlihat bahwa istilah desentralisasi yang dipakai oleh Alderfer disebut sebagai devolusi (*devolution*) oleh PBB. Selanjutnya berkaitan dengan pendapat PBB di atas maka Norman D.Palmer juga berpendapat demikian, dimana pakar ini mengutip pengertian desentralisasi dari *Oxford English Dictionary*. Dalam kamus itu dikemukakan bahwa desentralisasi merupakan "*the weakening of the central authority and distribution of its functions among the branches of local administrative bodies*" (Bahwa desentralisasi itu dapat melemahkan kekuasaan pemerintah pusat dan membagikan fungsi-fungsinya kepada pemerintah di daerah. Norman D.Palmer, 1964 : 21-25)

Jadi menurut Norman D.Palmer bahwa desentralisasi tidak perlu melemahkan wewenang Pemerintah Pusat. Sebaliknya, desentralisasi sering digunakan sebagai sarana untuk menguatkan wewenang Pemerintah Pusat dan memungkinkan pelaksanaan fungsi-fungsinya secara lebih efektif serta untuk mempertahankan pengawasan secara seksama terhadap lembaga perwakilan rakyat daerah atau lembaga-lembaga otonom di tingkat daerah.

Lebih lanjut Norman D. Palmer mengetengahkan pengertian desentralisasi yang mencakup devolusi dan dekonsentraasi sebagai berikut

: ... *decentralisation involves a significant measure either of deconcentration, that is the delegation of some authority by a central department or agency to field offices is the conferring of real powers on local authorities.*

(...desentralisasi adalah meliputi suatu tindakan, baik itu merupakan dekonsentrasi, berupa pelimpahan kewenangan dari pemerintahn pusat kepada daerah, atau kepada unit pelaksana di daerah dengan memberikan kekuasaan yang sungguh-sungguh kepada daerah. Palmer, 1964 : 21-25).

Pengertian yang sama juga diberikan oleh Brian C Smith, mengatakan bahwa “dalam sistem politik negara kesatuan, desentralisasi mencakup devolusi dan dekonsentrasi”.(Smith, 1967 : 1).

Devolusi adalah penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dalam bidang kebijaksanaan publik kepada lembaga perwakilan rakyat di tingkat lokal dengan undang-undang. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi atas nama Pemerintah Pusat kepada pejabat di daerah yang bertanggungjawab dalam kebijaksanaan publik dalam wilayah yuridiksi tertentu. (Smith, 1967 : 2).

Dalam karyanya yang mutahir, pakar ini juga menegaskan pengertian desentralisasi sebagai berikut: “*Lexicographically, decentralization means both reversing the concentration of administration at a single centre and conferring powers of local government. The dictionary thus captures the idea of decentralization as a political phenomenon involves the delegation of power to lower levels in a territorial hierarchy, whether the hierarchy is one of governments within a state or offices within a large-scale organization*”.

(Secara leksikografis (menurut kamus), desentralisasi itu berarti merupakan kebalikan pemusatan pemerintahan pada pusat dan berarti memberikan kekuasaan pada pemerintah di daerah. Jadi kamus itu mengandung gagasan dari desentralisasi sebagai sebuah fenomena politik berkenaan dengan pelimpahan kekuasaan kepada level yang lebih rendah dalam suatu wilayah, apakah itu pemerintahan dalam suatu negara atau dinas-dinas dalam suatu organisasi yang berskala besar. (Smith, 1985 :1)

Bertolak dari pengertian desentralisasi yang luas, A.H. Hanson menyebut devolusi sebagai “desentralisasi politik” (*political decentralization*), karena dalam devolusi wewenang yang diserahkan oleh

Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah merupakan wewenang untuk mengambil keputusan politik dan administrasi. Menurut pakar ini, devolusi sering pula di sebut sebagai “desentralisasi demokrasi” (*democratic decentralization*), karena dalam devolusi terjadi penyerahan wewenang kepada lembaga perwakilan rakyat daerah yang didasarkan atas pemilihan. Sedangkan dekonsentrasi di sebut “desentralisasi administrasi” (*administrative decentralization*) atau “desentralisasi birokrasi” (*bureaucratic decentralization*), karena dalam dekonsentrasi wewenang yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada para pejabat di daerah merupakan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi. (Hanson, 1964 : 2-3).

Ketiga, pengertian desentralisasi yang sangat luas mencakup dekonsentrasi dan sub konsep lainnya. Pengertian ini dikemukakan oleh G.Shabbir Cheema dan Dennis A.Rondinelli sebagai berikut : “*Although the authors of various use different terms to identify different degrees or forms of decentralization all agree that the differences are important. They refer to four major forms of decentralization: deconcentration, delegation to semi autonomus or parastatal agencies, devolution to local government and transfer of functions from public to non government institutions*”.

(Walaupun para penulis menggunakan istilah-istilah yang berbeda untuk menyatakan berbagai tingkat atau bentuk desentralisasi, semuanya sependapat bahwa perbedaan-perbedaan itu adalah penting, mereka menunjukkan bentuk-bentuk utama dari desentralisasi, dekonsentrasi, pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah (parastatal), devolusi pada pemerintah lokal dan penyerahan fungsi-fungsi dari lembaga negara kepada lembaga swasta. (Cheema and Rondinelli, 1988 : 18).

Bersama John R. Nellis dalam karyanya yang lain kedua penulis tersebut juga menyebut keempat sub konsep dari desentralisasi yakni dekonsentrasi (*deconcentration*), delegasi (*delegation*), devolusi (*devolution*), dan swastanisasi (*privatization*) atau debirokratisasi (*debureaucratization*).

Lebih lanjut dijelaskan bahwa Dekonsentrasi adalah penyerahan sejumlah wewenang dan pertanggungjawaban administrasi tertentu kepada jajaran yang lebih rendah dalam lingkungan kementerian atau badan pemerintah pusat. (Rondinelli and Cheema, 1983 : 14)

Delegasi merupakan penyerahan pertanggungjawaban managerial bagi fungsi-fungsi khusus tertentu kepada organisasi-organisasi yang berada di luar struktur resmi birokrasi dan yang secara tidak langsung dikendalikan oleh Pemerintah Pusat. Dalam kaitannya dengan delegasi ketiga penulis itu menjelaskan lebih lanjut, bahwa : “*In developing countries, responsibilities have been delegated to public corporations, regional development agencies, special function authorities, semi autonomous project implementation units, and a variety of parastatal organization*”.

(Di negara sedang berkembang, pertanggungjawaban telah dilimpahkan kepada korporasi publik, cabang-cabang pemerintah yang berkembang di daerah, kewenangan fungsi secara khusus, unit pelaksana proyek semi otonom, dan berbagai organisasi pelaksana di daerah parastatal. *Rondinelli and Cheema, 1983 : 19*)

Devolusi adalah pembentukan atau penguatan secara finansial dan hukum unit-unit pemerintahan di tingkat sub nasional yang aktivitas-aktivitasnya secara substansial di luar kendali pemerintah pusat. Dengan devolusi, unit-unit pemerintahan daerah adalah otonom dan bebas. Karena status hukumnya membuat unit-unit pemerintahan itu terpisah dari pemerintah pusat. (*Rondinelli and Cheema, 1983: 24*)

Sedangkan swastanisasi di katakan bahwa: “*Some governments have divested themselves of responsibility for functions and have either transferred to voluntary organizations or allowed them to be performed by private enterprises. In some cases, governments have transferred responsibilities to pararel organizations such as national industrial and trade associations, professional groups, religious organizations, political parties or cooperatives*”.

Beberapa pemerintah yang melepaskan diri dari pertanggungjawaban fungsi-fungsi dan telah menyerahkannya kepada organisasi sukarela dan memperbolehkan dilaksanakan oleh lembaga swasta. Dalam beberapa kasus pemerintah telah menyerahkan kepada lembaga terkait seperti industri nasional dan asosiasi perdagangan, kelompok profesional, organisasi keagamaan, partai-partai politik, atau koperasi. *Rondinelli and Cheema, 1983:28*).

2. Desentralisasi dalam Pustaka Belanda

Seperti halnya dalam pustaka Anglo Saxon, perbedaan antara konsep desentralisasi dan konsep dekonsentrasi pada dasarnya juga di anut dalam pustaka Belanda. Dalam uraiannya mengenai desentralisasi, A.M. Donner sepintas membedakan pengertian konsep desentralisasi dengan konsep dekonsentrasi sebagai berikut :”*Van decentralisatie is sprake wanneer het bestuur, behalve door de ambten van de (eenheids-) staat ook door andere tegenover het centrale met meerdere of mindere zelfstandigheid bekleede niet meer tot een zelfde ambtenorganisatie behorende ambten wordt gevoerd. Om van decentralisatie in orderscheid van deconcentratie te kunnen spreken, is de zelfstandigheid dus een vereiste*”.

Berkenaan dengan desentralisasi dapat dikatakan apabila pemerintah itu, selain oleh pejabat-pejabat negara (atau kesatuan-kesatuan), bisa juga oleh yang lain yang berlawanan dengan pusat baik itu lebih berwenang dan mandiri atau kurang dari keadaan itu, tidak lagi dilaksanakan oleh pejabat-pejabat yang termasuk organisasi jabatan yang sama untuk membedakan desentralisasi dan dekonsentrasi, kewenangan atau kedaulatan itulah yang diinginkan. *Donner, 1953 : 117*).

Berangkat deari pandangan J.H.A. Logemann mengenai negara sebagai organisasi jabatan-jabatan, A.M. Donner mengemukakan bahwa desentralisasi itu terwujud apabila pemerintahan selain dilakukan oleh jabatan-jabatan dari negara (kesatuan) juga dilakukan oleh jabatan-jabatan lain yang sedikit atau banyak memiliki kemandirian dari pemerintah pusat dan tidak termasuk dalam organisasi jabatan-jabatan yang sama. Untuk membedakan antara desentralisasi dan dekonsentrasi, maka kemandirian itulah merupakan syarat yang menentukan.

Selanjutnya Ph. Kleintjes mengemukakan pengertian desentralisasi bahwa untuk mewujudkan otonomi dan medebewind, maka perlu penyerahan pengurusan kepentingan kepada penguasa setempat yang mandiri. Sebagian dari tugas pemerintahan pusat harus dialihkan kepada mereka yang dapat dianggap mengetahui kebutuhan daerah serta alat-alat yang diperlukan. (*Kleintjes, 1933 : 2*).

Seperti halnya dalam pustaka Perancis, dalam pustaka Belanda terdapat penggolongan antara desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. (*Stroink dan Steenbeek, 1985 : 68-74*).

Kemudian (Van der Pot, 1985 : 525) mengenai “*teritoriale en functionale decentralisaties*”. Desentralisasi teritorial mewujudkan “*gebiedscorporaties*”, yakni korporasi yang didasarkan atas wilayah tertentu, sedangkan desentralisasi fungsional menciptakan “*doelcorporaties*” yakni korporasi yang didasarkan atas tujuan atau fungsi tertentu. Dengan demikian apa yang di sebut desentralisasi teknik dalam pustaka Perancis di sebut desentralisasi fungsional dalam pustaka Belanda.

3. Desentralisasi dalam Pustaka Perancis

Perbedaan dan pemisahan yang tajam antara pengertian konsep desentralisasi dan konsep dekonsentrasi seperti diutarakan Alderfer pada dasarnya di anut dalam pustaka Perancis. James W. Fesler menyatakan bahwa “*Devolution used by English, but rarely by American scholars, generally is equal to the French decentralisation but occasionally embraces deconcentration as well*”. (Devolusi yang digunakan oleh bangsa Inggris, tapi jarang sekali oleh sarjana-sarjana bangsa Amerika, pada umumnya adalah sama dengan desentralisasi di Perancis, tapi kadang-kadang meliputi juga defenisi untuk dekonsentrasi)

Selanjutnya Fesler mengemukakan bahwa :”*In French usage decentralisation is a term reserved for the transfer of power from a central government to an areally or functionally specialized authority of distinct legal personality (for example, the increase of the degree of autonomy for a local government or of a public-enterprise corporation). Deconcentration, on the other hand, is the French equivalent for “administrative decentralization” within a single government’s hierarchy*”.

(Desentralisasi yang digunakan di Perancis adalah sebuah istilah yang dimaksudkan sebagai penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada suatu otoritas yang dikhususkan dalam suatu wilayah atau secara fungsional dari personalitas resmi tertentu Umpamanya, peningkatan dari tingkat otonomi bagi suatu pemerintah lokal atau dari suatu korporasi perusahaan swasta. Sebaliknya, dekonsentrasi adalah sama artinya dengan “desentralisasi administratif” di Perancis yang terjadi dalam satu hirarki pemerintahan. Fesler, 1968 : 370-371).

Dari uraian tersebut di atas terlihat pula bahwa konsep desentralisasi dalam pustaka Perancis tidak mencakup konsep dekonsentrasi. Namun

konsep desentralisasi meliputi desentralisasi teritorial (*decentralisation territoriale*) dan desentralisasi fungsional atau desentralisasi teknik (*decentralisation technique*). Desentralisasi teritorial menciptakan korporasi otonom yang didasarkan atas wilayah tertentu, mempunyai pendapatan dan anggaran serta mengurus kepentingannya sendiri. Desentralisasi teritorial merupakan padanan devolusi dalam pustaka Inggris atau desentralisasi politik dalam pustaka Amerika Serikat. Sedangkan desentralisasi teknik menciptakan instansi-instansi yang memberikan layanan dalam bidang atau sektor khusus. (*Bernard Gournay, 1964 : 4*).

Sub konsep “delegasi” (*delegation*) dalam konsep desentralisasi menurut G.Shabbir Cheema, Dennis A.Rondinelli dan John R.Nellis pada hakekatnya sama dengan desentralisasi teknik ini.

4. Desentralisasi dalam Pustaka Indonesia

Seperti halnya di Negara Anglo Saxon, di Indonesia pada umumnya terdapat tiga pengertian dari konsep desentralisasi.

1. Pertama, pengertian desentralisasi yang sempit tidak mencakup konsep dekonsentrasi. Pemisahan kedua konsep itu dapat disimak dari berbagai pendapat dikalangan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. (*Hadji Muhammad Yamin, 1959 : 118*).

The Liang Gie juga membedakan desentralisasi dari dekonsentrasi. Tetapi desentralisasi yang dimaksudkan terbatas pada desentralisasi teritorial atau desentralisasi ketatanegaraan. Menurut The Liang Gie, dengan desentralisasi terwujud pemerintahan daerah dengan segenap aparatur kepegawaian dan keuangannya sendiri yang menyelenggarakan pemerintahan dalam lingkungan wilayahnya masing-masing. (*The Liang Gie, 1967 : 11*).

Disamping memisahkan desentralisasi dari dekonsentrasi, Amrah Muslimin membagi desentralisasi ke dalam desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Apabila ketiga bentuk desentralisasi itu di simak maka desentralisasi politik menurut Amrah Muslimin sama dengan desentralisasi teritorial menurut pustaka Belanda. Desentralisasi fungsional yang dimaksud Amrah Muslimin sama dengan desentralisasi fungsional menurut

pustaka Belanda. Sedangkan desentralisasi kebudayaan menurut pakar itu adalah pengakuan adanya hak pada golongan-golongan minoritas dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri. (*Amrah Muslimin, 1960 : 4*). Desentralisasi kebudayaan itu tidak dipraktekkan di Indonesia.

2. Kedua, pengertian desentralisasi yang luas mencakup dekonsentrasi. Pengertian yang luas ini antara lain dianut oleh RDH. Koesoemahatmadja dan Bayu Surianingrat. Jadi desentralisasi ketatanegaraan atau desentralisasi politik menurut istilah RDH. Koesoemahatmadja dan Bayu Surianingrat, di bagi ke dalam desentralisasi teritorial (*teritorialele decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional (*functionele decentralisatie*). Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi). Batas pengaturan tersebut adalah daerah. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah fungsi.

Meskipun Irawan Soejito menganut penggolongan ketiga bentuk desentralisasi tersebut, namun tidak memasukkan desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional ke dalam desentralisasi ketatanegaraan. Di samping itu, desentralisasi jabatan di sebut sebagai desentralisasi administratif atau dekonsentrasi. (*Irawan Soejito, 1984 : 20-24*).

3. Ketiga, pengertian desentralisasi yang sangat luas mencakup dekonsentrasi dan konsep lain. Pengertian ini dikemukakan oleh Bintoro Tjokroamidjojo. Di samping devolusi dan dekonsentrasi, pakar administrasi pembangunan Indonesia ini juga menyebut dua bentuk desentralisasi lainnya, yakni sertatantra dan program partisipatif. Sertatantra adalah penyerahan pelaksanaan tugas pekerjaan yang masih menjadi wewenang Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Sedangkan program partisipatif adalah bentuk kegiatan yang merupakan pembinaan pemerintah (Pusat maupun Daerah) tetapi dilakukan berdasarkan prakarsa dan partisipasi masyarakat setempat. Menurut Bintoro, program partisipatif berkaitan dengan kebijaksanaan pemerintah, tetapi pelaksanaannya

didesentralisasikan dan bahkan dihubungkan dengan kegiatan masyarakat secara langsung, misalnya perkoperasian. (Bintoro Tjokroamidjojo, 1976 : 82).

L. Kesimpulan

Dari berbagai pendapat di kalangan para ahli, baik Indonesia maupun Asing, terlihat adanya aneka ragam arti dari konsep desentralisasi. Namun di antara para ahli, sekalipun berasal dari negara yang berbeda dan berlatarbelakang disiplin ilmu yang berlainan, dapat saja mempunyai pengertian yang sama mengenai konsep desentralisasi. Sebaliknya, sekalipun di antara pakar, berasal dari negara dan berlatarbelakang disiplin ilmu yang sama, dapat mempunyai pengertian yang berbeda mengenai konsep tersebut.

Sekalipun dikalangan pakar Indonesia terdapat pengertian yang berbeda mengenai konsep desentralisasi, namun dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah di Indonesias selalu dianut pengertian yang sempit dari konsep desentralisasi. Pengertian desentralisasi tidak mencakup dekonsentrasi dan konsep lainnya. Bahkan sekalipun dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan dianut pula desentralisasi fungsional, namun dalam berbagai Undang-Undang baik Undang-Undang Dasar maupun Undang-Undang tentang pemerintahan daerah di Indonesia hanya di atur desentralisasi teritorial. Hal ini dapat dipahami, antara lain dari pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dalam Bab I pasal 1 butir e dinyatakan bahwa “desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sedangkan pasal 1 butir f dinyatakan bahwa “dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah”. (Departemen Dalam Negeri, 1999 : pasal 1).

Jadi pada hakekatnya desentralisasi teritorial, atau di sebut secara singkat desentralisasi, menunjuk pada pembagian wewenang atau kekuasaan atas dasar wilayah. Desentralisasi mengakibatkan pembagian wilayah nasional kedalam wilayah-wilayah yang lebih kecil dan dalam wilayah-wilayah tersebut terdapat derajat otonomi tertentu. Masyarakat yang berada dalam

wilayah-wilayah tersebut akan menjalankan pemerintahan sendiri melalui lembaga politik dan birokrasi daerah yang terbentuk.

Dalam kaitan dengan uraian di atas, dalam desentralisasi terkait proses pembentukan daerah otonom dan proses penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom tersebut. Dengan demikian, pengertian desentralisasi yang hanya terpusat pada proses penyerahan wewenang merupakan pengertian yang tidak lengkap. Secara lengkap, pengertian desentralisasi harus mencakup pembentukan daerah otonom dan atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh Pemerintah Pusat.

Dari uraian-uraian tentang konsep desentralisasi berdasarkan pendapat dari kalangan para pakar baik dari luar negeri maupun dari kalangan Indonesia, terlihat ada perbedaan pendapat disamping persamaannya tentang konsep desentralisasi. Namun dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah di Indonesia selalu dianut pengertian yang sempit dari konsep desentralisasi.

Dari beberapa pengertian desentralisasi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan (wewenang, hak, kewajiban, dan tanggung jawab) sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat ke daerah otonom sehingga daerah otonom itu dapat melakukan pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam masalah-masalah pengelolaan pembangunan untuk mendorong dan meningkatkan kinerja pembangunan.

Selama beberapa dekade terakhir terdapat minat yang terus meningkat terhadap desentralisasi di berbagai pemerintahan dunia ketiga. Banyak negara bahkan telah melakukan perubahan struktur organisasi pemerintahan ke arah desentralisasi. Minat terhadap desentralisasi ini juga senada dengan kepentingan yang semakin besar dari berbagai badan pembangunan internasional (Conyers, [1] 1983 : 97). Kini desentralisasi telah tampil universal dan diakomodasi dalam berbagai pandangan yang berbeda. Untuk memahami keberadaan dan arti penting local government sebagai konsekuensi desentralisasi ini maka sebaiknya perlu disimak perkembangan teoritis dari berbagai perspektif yang ada dalam memandang local government sebagaimana dipaparkan oleh Smith [2] (1985, 18-45). Terdapat tiga perspektif dalam melihat desentralisasi, yakni *liberal democracy, economic interpretation, dan marxist interpretation*.

1. Desentralisasi adalah istilah dalam keorganisasian yang berarti penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.
2. Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 huruf (h) UU NOMOR 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah).

M. Sumber Referensi:

- Haris Syamsuddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007.
- <http://www.otonomidaerah.com>. "*sentralisasi dan desentralisasi dalam otonomi daerah.*"

BAB IV

HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAHAN PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH

Ditinjau dari sudut hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat dilihat dari Adanya hubungan dalam penyelenggaraan pemerintahan, Kebijakan desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bahwa tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah adalah menjadi tanggung jawab Pemerintah Nasional (Pusat) karena externalities (dampak) akhir dari penyelenggaraan urusan tersebut akan menjadi tanggung jawab negara. Peran Pusat dalam kerangka otonomi Daerah akan banyak bersifat menentukan kebijakan makro, melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, kontrol dan pemberdayaan (capacity building) agar Daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal. Sedangkan peran daerah akan lebih banyak pada tataran pelaksanaan otonomi tersebut. Dalam melaksanakan otonominya Daerah berwenang membuat kebijakan Daerah. Kebijakan yang diambil Daerah adalah dalam batas-batas otonomi yang diserahkan kepadanya dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi yaitu norma, standard dan prosedur yang ditentukan Pusat.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi:

1. Hubungan wewenang
2. Keuangan
3. Pelayanan umum
4. Pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

A. Hubungan Wewenang

1. Pembagian urusan Pemerintahan

Ketentuan hukum yang mengatur lebih lanjut hubungan antara pempus dan pemda sebagai penjabaran dari dasar konstitusioanal adalah Pasal 10-18 UU Nomor 32 Tahun 2004. Dalam kaitannya dengan hubungan pempus dan pemda maka adanya pembagian wewenang urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakekatnya dibagi dalam 3 kategori, yaitu :

- 1) Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat (pemerintah)
- 2) Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi
- 3) Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota

2. Kriteria Pembagian urusan antar Pemerintah, daerah Provinsi/ Kabupaten/Kota

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang concurren (artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah) secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan sebagai suatu sistem antara hubungan kewenangan pemerintah, kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah Kabupaten/kota, atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis.

a) Eksternalitas

Adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

b) Akuntabilitas

Adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

c) Efisiensi

Adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran dayaguna dan hasilguna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang harus dihadapi. Sedangkan yang dimaksud dengan keserasian hubungan yakni bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (inter-koneksi), saling tergantung (inter-dependensi), dan

saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

3. Urusan Pemerintah yang menjadi urusan pempus

Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. 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:

- a. Politik luar negeri; mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya
- b. Pertahanan; misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya;
- c. Keamanan; misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya
- d. Yustisi; misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya
- e. Moneter dan fiskal nasional; misalnya mencetak uang dan menentukan

nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya

- f. Agama ; misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya.

Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan yaitu semua urusan pemerintahan di luar urusan pempus meliputi :

- 1) pendidikan;
- 2) kesehatan;
- 3) pekerjaan umum
- 4) pekerjaan umum;
- 5) perumahan;
- 6) penataan ruang;
- 7) perencanaan pembangunan;
- 8) perhubungan;
- 9) lingkungan hidup;
- 10) pertanahan;
- 11) kependudukan dan catatan sipil;
- 12) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- 13) keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- 14) sosial;
- 15) ketenagakerjaan dan ketrasmigrasian;
- 16) koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- 17) penanaman modal;
- 18) kebudayaan dan pariwisata;
- 19) kepemudaan dan olah raga;
- 20) kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- 21) otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah kepegawaian, dan persandian;
- 22) pemberdayaan masyarakat dan desa;
- 23) statistik;

- 24) kearsipan;
- 25) perpustakaan;
- 26) komunikasi dan informatika;
- 27) pertanian dan ketahanan pangan;
- 28) kehutanan;
- 29) energi dan sumber daya mineral;
- 30) kelautan dan perikanan;
- 31) perdagangan
- 32) perdagangan; dan
- 33) perindustrian.

4. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan

Dalam menyelenggarakan 6 urusan pemerintahan (pasal 10 ayat 3 UU No.32/2004) Pemerintah :

- a) Menyelenggarakan sendiri
- b) Dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau
- c) Dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.

Di samping itu, penyelenggaraan di luar 6 urusan pemerintahan (Pasal 10 ayat 3) Pemerintah dapat :

- a) Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau
- b) Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah,
- c) atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/ atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

5. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemda

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria-kriteria, terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

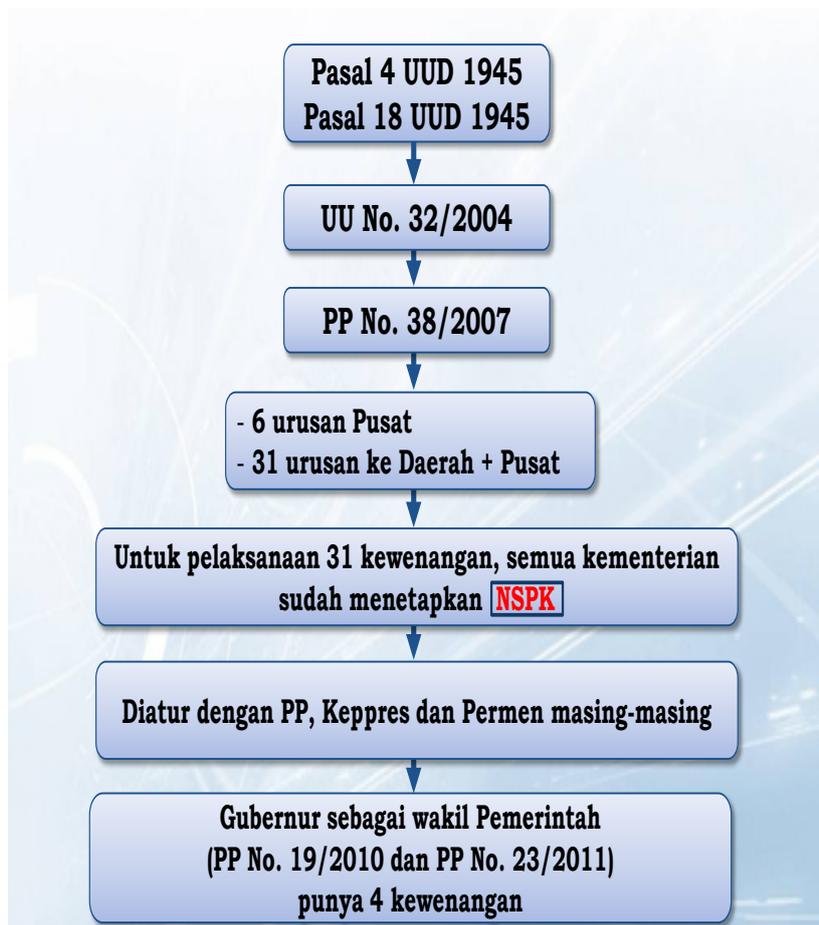
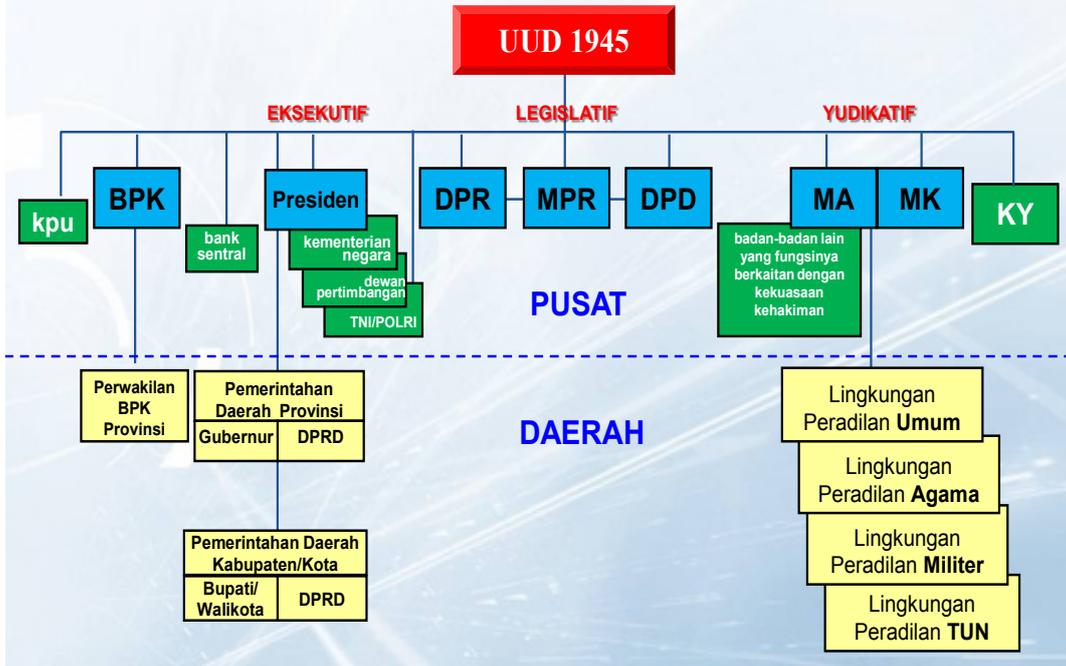
- a) Urusan wajib artinya : Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal

dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. Urusan wajib menurut penjelasan UU No.32/2004 artinya suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara seperti perlindungan hak konstitusional, pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI; dan pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.

- b) Urusan pilihan artinya : baik untuk pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpetensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pilihan menurut PP No 38/2007 meliputi :
- 1) kelautan dan perikanan;
 - 2) pertanian;
 - 3) kehutanan;
 - 4) energi dan sumber daya mineral;
 - 5) pariwisata;
 - 6) industri;
 - 7) perdagangan; dan
 - 8) ketransmigrasian

Hal ini dapat dilihat gambar tabel dibawah ini yang saya ambil dari Sumber : Gamawan Fauzi dalam acara Rakernas Pembangunan Kependudukan & KB di Jakarta. (12:02:2014)

LEMBAGA-LEMBAGA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
(Kajian Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia)





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 juga disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi (Pasal 13 UU No 32 tahun 2004):

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. pengendalian lingkungan hidup;

11. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota (psl 14) meliputi:

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan;
7. penanggulangan masalah sosial;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertanahan;
12. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan

1. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan

Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan wajib dan pilihan berpedoman kepada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Menteri/kepala lembaga pemerintah non departemen

untuk pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan.

Pembagian urusan antar pemerintah, pemprov dan pemkab diatur lebih lanjut dalam PP No 38 tahun 2007.

2. Hubungan Dalam bidang keuangan

Hubungan keuangan antara pempus dan pemda Pasal 15 ayat 1 UU No.32/2004 meliputi :

- a. Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah;
- b. pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan
- c. pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah

Hubungan dalam bidang keuangan antar pemerintahan daerah meliputi :

- a. bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintahan daerah provinsi dan. pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- b. pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama;
- c. pembiayaan bersama atas kerja sama antar daerah; dan
- d. pinjaman dan/atau hibah antar pemerintahan daerah.

3. Hubungan dalam bidang pelayanan umum

Antara Pempus dan pemda (vertikal) meliputi :

- a. kewenangan, tanggung jawab, dan penentuan standar pelayanan minimal;
- b. pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah; dan
- c. fasilitasi pelaksanaan kerja sama antar pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

Antar pemerintahan daerah (horisontal) meliputi :

- 1) pelaksanaan bidang pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah;

- 2) kerja sama antar pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum; dan
- 3) pengelolaan perizinan bersama bidang pelayanan umum.

4. Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya

Antara Pemerintah dan pemerintahan daerah

- a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
- b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
- c. penyerasian lingkungan dari tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Antar pemerintahan daerah (horisontal) meliputi :

- 1) Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
- 2) Kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan
- 3) Pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut) meliputi:

- 1) eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
- 2) pengaturan administratif;
- 3) pengaturan tata ruang;
- 4) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
- 5) ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan
- 6) ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari

wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya. Di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.

Kesimpulan

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 juga disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi (Pasal 13 UU No 32 tahun 2004):

- 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
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota (psl 14) meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- c. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- d. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- e. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- f. penanganan bidang kesehatan;
- g. penyelenggaraan pendidikan;
- h. penanggulangan masalah sosial;
- i. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- j. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- k. pengendalian lingkungan hidup;
- l. pelayanan pertanahan;
- m. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- n. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- o. pelayanan administrasi penanaman modal;
- p. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.

Sumber Referensi:

- Undang-undang No 32 tahun 2004
- Mendagri Dalam acara Rakernas Pembangunan Kependudukan & KB di Jakarta (12:02:2014).

BAB V

FUNGSI DEWAN PERWAKILAN DAERAH

*(Kajian Hukum Berdasarkan Perubahan Pasal 22D
UUD 1945)*

Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.

Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah 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.

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan

masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dewan Perwakilan Daerah sejak awal perubahan UUD 1945 memang tidak dimaksudkan sebagai unsur utama dalam pembuatan undang-undang, namun menjadi lembaga yang terkait dengan kelembagaan MPR. Adanya usulan atau pendapat untuk menguatkan kelembagaan DPD dalam pembuatan undang-undang, yang berarti akan memberi voting right yaitu hak untuk menolak atau menyetujui rancangan undang-undang tentunya harus dikaji secara komprehensif.

Apabila DPD diberi kewenangan voting right dalam pembuatan UU, haruslah dibedakan keterlibatannya, apakah anggota DPD yang diberi hak voting right, ataukah kelembagaan DPD yang diberi hak voting right tersebut. Apabila voting right tersebut diberikan kepada anggota DPD, maka tidak akan diperlukan forum pengambilan putusan yang terpisah antara DPR dan DPD, karena pada hakekatnya ada hak suara yang sama dalam memberikan sikap terhadap sebuah rancangan undang-undang antara anggota DPR dan DPD. Forum yang dihadiri oleh anggota DPD dan DPR menjadi forum dalam mekanisme pengambilan putusan pembuatan undang-undang. Apabila voting right diberikan kepada lembaga DPD dalam proses pembuatan UU, maka forum pengambilan keputusan haruslah terpisah antara DPR dan DPD. Mekanisme ini sesuai dengan model bicameral. Hal yang masih harus dipertimbangkan adalah posisi Presiden dalam pembuatan undang-undang. Apakah Presiden masih terlibat dalam pembuatan undang-undang sebagaimana dinyatakan dalam pasal 20 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan. Apabila campurtangan Presiden dalam pembuatan undang-undang dihapuskan, maka sistem pemisahan kekuasaan memang benar-benar terciptakan, artinya pembuatan undang-undang semata-mata urusan DPD dan DPR. Apabila Presiden masih terlibat dalam proses pembuatan undang-undang sehingga ketentuan Pasal 20 ayat (2) masih dipertahankan maka dalam pembuatan undang-undang akan melibatkan secara langsung tiga lembaga negara, yaitu DPR, DPD dan Presiden.

Disamping hal-hal sebagaimana diuraikan tersebut di atas, pertimbangan kesisteman perlu diperhatikan. Apabila dalam pembuatan

undang-undang kepada DPD diberi hak voting, maka harus juga dipertimbangkan adanya lembaga MPR yang masih tetap eksis dalam UUD 1945 setelah perubahan. Keterlibatan DPD dalam pembuatan undang-undang akan berarti bahwa untuk membuat undang-undang ada tiga lembaga negara yang aktif, yaitu DPR, DPD dan Presiden. Sementara itu menurut ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD setelah perubahan, MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD, sedangkan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Kedudukan sebuah UUD adalah lebih tinggi dibandingkan kedudukan sebuah undang-undang, sehingga terhadap sebuah undang-undang yang bertentangan dengan UUD dapat dilakukan pengujian materiil. Kesisteman dari UUD akan terganggu dan ketidaklogisan muncul karena untuk mengubah dan menetapkan UUD yang kedudukannya lebih tinggi dari UU cukup dilakukan oleh MPR yang keanggotaannya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, sedangkan untuk membentuk undang-undang yang kedudukannya lebih rendah dari UUD akan melibatkan tiga lembaga negara, Presiden, DPD dan DPR.

Sehingga dari sudut pandang sebuah sistem konstitusi dengan mempertimbangkan hubungan antara kewenangan lembaga negara yang diatur didalamnya, pemberian voting right kepada DPD dalam pembuatan undang-undang akan menimbulkan implikasi yang sangat luas, dan tidak dapat dilakukan hanya dengan mengubah pasal-pasal yang mengatur kewenangan DPD saja, bahkan harus dilakukan strukturisasi ulang terhadap sistem UUD 1945 yang berhubungan dengan eksistensi lembaga negara yang lain.

Kewenangan yang diberikan oleh UUD kepada DPD akan menghasilkan suatu produk yang sangat penting apabila dapat dilakukan secara lebih profesional, dan proaktif. Hak DPD untuk ikut membahas rancangan undang-undang sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 22D tidaklah menjadikan DPD hanya bersifat pasif menunggu adanya rancangan undang-undang dari Presiden atau DPR yang akan dibahas, tetapi secara proaktif dapat mengkaji materi-materi yang seharusnya ada dalam sebuah undang-undang, atau yang telah ada dalam sebuah undang-undang. Hasil kajian tersebut dapat diajukan kepada DPR dalam bentuk rancangan undang-undang, atau dapat dijadikan bahan dalam membahas

rancangan undang-undang. DPD dapat menyusun sebuah "blue print" substansi undang-undang yang akan ditawarkan kepada DPR, baik dalam RUU versi DPD, maupun dalam pembahasan RUU. DPD cukup punya waktu untuk melakukan hal tersebut karena tidak terganggu oleh tugas-tugas lain, dan dalam melaksanakan fungsinya seharusnya DPD dapat lebih independent terhindarkan diri dari kepentingan politik. Nilai karya DPD bukan karena otoritas politiknya tetapi kualitas produknya yang semestinya lebih objektif, dimana fungsi konstitusional tersebut diperlukan dalam kesisteman UUD.

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) menurut pasal 22D Undang-undang Dasar 1945 Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22D UUD 1945 (Perubahan), kewenangan DPD dapat dibedakan dalam beberapa bidang, yaitu:

1. Bidang legislasi (pembentukan undang-undang).

Dalam bidang legislasi DPD mempunyai wewenang untuk mengajukan suatu rancangan undang-undang kepada DPR serta ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:

- a. otonomi daerah,
- b. hubungan pusat dan daerah,
- c. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,
- d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta
- e. perimbangan keuangan pusat dan daerah

2. Bidang konsultasi (pemberian pertimbangan)

Dalam bidang konsultasi atau pemberian pertimbangan, DPD mempunyai kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Termasuk pula dalam fungsi konsultatif DPD adalah terkait dengan dimilikinya wewenang untuk ikut memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan [Pasal 23F ayat (1) UUD 1945].

3. Bidang kontrol (pengawasan).

Dalam bidang kontrol (pengawasan), DPD mempunyai kewenangan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai:

- a. otonomi daerah,
- b. pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah,
- c. hubungan pusat dan daerah,
- d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,
- e. pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama.

Hasil pengawasan terhadap hal-hal tersebut kemudian disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dari ketiga bidang tersebut, kewenangan DPD yang berhubungan erat dengan pembentukan undang-undang adalah bidang legislasi dan bidang konsultasi. Namun demikian, oleh karena rumusan dalam Pasal 22D tersebut masih terlalu umum, maka pelaksanaan kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang perlu ditinjau dari undang-undang yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari UUD 1945.

Hak Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

DPD mempunyai hak:

- a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja

negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

- d. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Hak Anggota DPD menurut Pasal 232 UUMD3

Anggota DPD mempunyai hak:

- a. bertanya;
- b. menyampaikan usul dan pendapat;
- c. memilih dan dipilih;
- d. membela diri;
- e. imunitas;
- f. protokoler; dan dan
- g. keuangan dan administratif.

Untuk lebih jelas dapat dilihat gambar dibawah ini:



Sumber Referensi:

- Pasal 23F ayat (1) UUD 1945;
- Undang-undang No. 32 Tahun 2003;
- Mendagri dalam acara Rakernas Pembangunan Kependudukan & KB di Jakarta (12:02:2014).

BAB VI

PEMBENTUKAN DAN PENGHAPUSAN PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN PUSAT DAN DAERAH

Pembentukan dan Penghapusan Pembentukan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota ditetapkan dengan undang-undang. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Penghapusan dan penggabungan daerah beserta akibatnya ditetapkan dengan undang-undang. Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional, Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota.

A. Pembagian Urusan Pemerintahan

1. Urusan Pemerintahan Pusat

a. Perbedaan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah

Pembagian urusan dan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan pusat dengan pemerintah daerah diatur dalam BAB III Pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2004. Kewenangan pemerintah pusat diatur dalam Ayat 3 Pasal 10, UU Nomor 32 Tahun 2004. Kewenangan tersebut meliputi :

- 1) Politik Luar Negeri; Politik Luar Negeri adalah politik yang berhubungan dengan luar negeri bukan dari dalam negara sendiri,

oleh sebab itu pemerintah pusatlah yang memiliki kewewenangan untuk menjalankannya. Apabila diserahkan kepada pemerintah daerah dikhawatirkan adanya perbedaan perlakuan politik luar negeri dari masing-masing daerah, maka dari itu diserahkanlah urusan politik Luar Negeri kepada pemerintah pusat yang dianggap sebagai kristalisasi pemerintahan dari setiap daerah di Indonesia. Pemerintah pusat diberi wewenang untuk menjalankannya namun bukan berarti pemerintah daerah tidak bisa ikut berpartisipasi, pemerintahan daerah dapat memberikan masukan-masukan kepada pemerintah pusat, hal ini disebut dengan desentralisasi

- 2) Pertahanan; Misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya;
- 3) Keamanan; Misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara, dan sebagainya;
- 4) Yustisi; Misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya;
- 5) Moneter dan Fiskal Nasional; Misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya;
- 6) Agama. Misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

Selain 6 kewenangan tersebut, Pemerintah Pusat juga memiliki kewenangan yang diatur dalam Bab II, Pasal 2, PP Nomor 25 Tahun 2000 yang meliputi :

1. Kebijakan tentang perencanaan nasional, dan pembangunan nasional secara makro,
2. Dana perimbangan keuangan,
2. Sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara,
3. Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia,
4. Pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis,
5. Konservasi dan standardisasi nasional.

Sedangkan kewenangan Pemerintah Daerah diatur dalam pasal 13 (untuk Pemerintahan Provinsi) dan pasal 14 (untuk pemerintahan Kabupaten/Kota) yang intinya adalah: Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Pasal 13 UU Nomor 32 Tahun 2004, ayat 1: (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. pengendalian lingkungan hidup;

11. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004, ayat 1 : (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan;
7. penanggulangan masalah sosial;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertanahan;
12. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Sumber :

2. Urusan Pemerintahan Daerah

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan

kесerasian hubungan antar susunan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi 16 buah urusan. 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 kabupaten atau daerah kota merupakan urusan yang berskala kabupaten atau kota meliputi 16 buah urusan. Urusan pemerintahan kabupaten atau 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.

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.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004, ayat 1 : (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;

3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan;
7. penanggulangan masalah sosial;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertanahan;
12. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan. Sumber :

3. Penyelenggara Pemerintahan

Penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh wakil presiden, dan oleh menteri negara. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Untuk pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Untuk pemerintahan daerah kabupaten atau daerah kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten atau kota dan DPRD kabupaten atau kota.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan 2 asas, yaitu:

1. Otonomi dan Tugas Pembantuan

Otonomi dan Tugas Pembantuan adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota

dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

2. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangundangan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dimaksud dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan.

B. Pemerintah Daerah

1. Kepala Daerah

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah wali kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan

pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

2. Perangkat Daerah

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Perda dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas:

- a) menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD;
- b) menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD;
- c) mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
- d) menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Kepala badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah tersebut bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau wali kota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota.

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) mempunyai tugas dan wewenang.

DPRD mempunyai hak:

1. interpelasi;
2. angket; dan
3. menyatakan pendapat.

Alat kelengkapan DPRD terdiri atas:

- a) pimpinan;
- b) komisi;
- c) panitia musyawarah;
- d) panitia anggaran;
- e) Badan Kehormatan; dan
- f) alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Anggota DPRD mempunyai hak dan kewajiban. Anggota DPRD mempunyai larangan dan dapat diganti antar waktu. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah berlaku ketentuan Undang-Undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

4. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat tertentu. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 50 % (lima puluh persen) jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Apabila tidak ada yang mencapai 25 % (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih.

Gubernur dan wakil Gubernur dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dalam sebuah sidang DPRD Provinsi. Bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota dilantik oleh Gubernur atas nama Presiden dalam sebuah sidang DPRD Kabupaten atau Kota.

5. Kepegawaian Daerah

Pemerintah pusat melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional. Manajemen pegawai negeri sipil daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah. Pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil daerah dikoordinasikan pada tingkat nasional oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tingkat daerah oleh Gubernur.

6. Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Kepala Daerah (Perkada)

Peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.

Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Perda disampaikan kepada Pemerintah pusat paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah pusat.

Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.

7. Perencanaan Pembangunan

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah disusun oleh pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten atau daerah kota sesuai dengan kewenangannya yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.

1. Rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJP Daerah) untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun yang ditetapkan dengan Perda;
2. Rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJM Daerah) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang ditetapkan dengan Perda
3. Rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dengan mengacu kepada rencana kerja Pemerintah pusat.

8. Keuangan Daerah

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang yang mengatur Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat

pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip uang mengikuti fungsi.

Di dalam Undang-Undang yang mengatur Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan; dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/wali kota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa Kepala daerah (gubernur/bupati/wali kota) adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.

Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. pendapatan asli daerah (PAD), yang meliputi:
 - 1) hasil pajak daerah;
 - 2) hasil retribusi daerah;
 - 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - 4) lain-lain PAD yang sah;

2. dana perimbangan yang meliputi:
 - 1) Dana Bagi Hasil;
 - 2) Dana Alokasi Umum; dan
 - 3) Dana Alokasi Khusus; dan
3. lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah pusat setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundangundangan.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.

Semua penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas daerah yang dikelola oleh Bendahara Umum Daerah. Penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah diatur lebih lanjut dengan Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

C. Kerjasama dan Perselisihan

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Kerja sama tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama. Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerja sama dengan pihak ketiga. Kerja sama yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.

Apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan dimaksud. Apabila terjadi perselisihan antarprovinsi, antara provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara provinsi dan kabupaten/kota di luar wilayahnya, Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan dimaksud. Keputusan Gubernur atau Menteri Dalam Negeri sebagaimana dimaksud bersifat final.

D. Kawasan Perkotaan

Kawasan perkotaan dapat berbentuk :

1. Kota sebagai daerah otonom yang dikelola oleh pemerintah kota;
2. bagian daerah kabupaten yang memiliki ciri perkotaan yang dikelola oleh daerah atau lembaga pengelola yang dibentuk dan bertanggungjawab kepada pemerintah kabupaten.;
3. bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan langsung dan memiliki ciri perkotaan yang dikelola bersama oleh daerah terkait.

Dalam perencanaan, pelaksanaan pembangunan, dan pengelolaan kawasan perkotaan, pemerintah daerah mengikutsertakan masyarakat sebagai upaya pemberdayaan masyarakat.

E. Desa atau nama lain

Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa

masyarakat. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Pemerintah mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Desa yang dimaksud dalam ketentuan ini termasuk antara lain Nagari di Sumatera Barat, Gampong di provinsi NAD, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Yang dimaksud dengan Perangkat Desa lainnya dalam ketentuan ini adalah perangkat pembantu Kepala Desa yang terdiri dari Sekretariat Desa, pelaksana teknis lapangan seperti kepala urusan, dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan lain. Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa sebagaimana dimaksud, ditetapkan sebagai kepala desa. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Masa jabatan kepala desa dalam ketentuan ini dapat dikecualikan bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang keberadaannya masih hidup dan diakui yang ditetapkan dengan Perda.

Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundangundangan. Yang dimaksud dengan lembaga kemasyarakatan desa dalam ketentuan

ini seperti: Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, karang taruna, lembaga pemberdayaan masyarakat.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

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;
4. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Desa dapat mengadakan kerja sama untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada Bupati/Walikota melalui camat.

F. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah. Koordinasi pembinaan dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi.

Pembinaan tersebut meliputi

1. koordinasi pemerintahan antarsusunan pemerintahan;
2. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
3. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
4. pendidikan dan pelatihan; dan
5. perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

1. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
2. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Pemerintah memberikan penghargaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sanksi diberikan oleh Pemerintah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota.

G. Pertimbangan Otonomi

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, Presiden dapat membentuk suatu dewan yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan otonomi daerah. Dewan ini dipimpin oleh Menteri Dalam Negeri yang susunan organisasi keanggotaan dan tata laksanaanya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden. Dewan tersebut bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden antara lain mengenai rancangan kebijakan:

1. pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus;
2. perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah,

H. Ketentuan Lain-lain

Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua termasuk provinsi hasil pemekarannya, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri.

Yang dimaksud dengan Undang-Undang tersendiri adalah Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (LN Tahun 2007 Nomor 93; TLN 4744); Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (LN Tahun 1999 Nomor 172; TLN 3893) dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (LN Tahun 2006 Nomor 62; TLN 4633); dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (LN Tahun 2001 Nomor 135; TLN 4151). Karena Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta belum memiliki Undang-Undang tersendiri, maka keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Pemerintah yang didekonsentrasikan, dilaksanakan oleh instansi vertikal di daerah. Instansi vertikal tersebut jumlah, susunan dan luas wilayah kerjanya ditetapkan Pemerintah. Semua instansi vertikal yang diserahkan dan menjadi perangkat daerah, kekayaannya dialihkan menjadi milik daerah.

Batas daerah provinsi atau kabupaten/kota yang berbatasan dengan wilayah negara lain, diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan

dengan memperhatikan hukum internasional yang pelaksanaannya ditetapkan oleh Pemerintah.

Anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilihnya dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sepanjang belum diatur dalam undang-undang.

I. Kesimpulan

Di dalam Undang-Undang yang mengatur Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan; dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/wali kota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.

J. Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. pendapatan asli daerah (PAD), yang meliputi:
 - 1) hasil pajak daerah;
 - 2) hasil retribusi daerah;
 - 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
 - 4) lain-lain PAD yang sah;
2. Dana perimbangan yang meliputi:
 - 1) Dana Bagi Hasil;
 - 2) Dana Alokasi Umum; dan
 - 3) Dana Alokasi Khusus.
3. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:
 - 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;
- 4) urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

4. Keuangan desa

semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Desa dapat mengadakan kerja sama untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada Bupati/Walikota melalui camat.

K. Sumber Referensi:

- UUD 1945
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh
- UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua
- UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
- UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

BAB VII

HUBUNGAN KEWENANGAN PUSAT- DAERAH MENURUT UNDANG- UNDANG DASAR 1945

*(Kajian Otonomi daerah dibidang pengawasan umum
dan khusus serta keuangan)*

Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18 merupakan dasar utama dalam terbentuknya suatu pemerintahan di daerah, disamping itu penerapan pasal 18 UUD 1945 ini pun merupakan cerminan demokrasi yang terlaksana dalam proses desentralisasi. Melihat pada bentuk Negara Indonesia yaitu Negara kesatuan dengan wilayahnya yang luas dan jumlah penduduknya yang banyak, maka tidak memungkinkan pemerintah pusat dapat secara efektif menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan tanpa melibatkan perangkat daerah, oleh karena itu pemerintah pusat menyerahkan beberapa kewenangannya kepada daerah otonom ataupun kepada alat kelengkapan/organ/ kepada instansi vertikal di wilayah tertentu melalui desentralisasi dan dekonsentrasi. Dengan menjalankan desentralisasi dengan pola pemencaran kekuasaan secara vertikal ini maka tercipta suatu hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Hubungan antara pusat dan daerah dalam penerapan desentralisasi selalu terkait pada pembicaraan mengenai otonomi daerah. Sesuai dengan dasar pengertian otonomi bahwa suatu daerah otonom diberikan kemandirian/kebebasan dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, namun kemandirian/kebebasan itu tidaklah mutlak karena bahwasannya daerah pun masih membutuhkan campur tangan pemerintah pusat terutama dalam bidang pengawasan, keuangan, dan kewenangan. Selain bidang pengawasan, keuangan, dan kewenangan, dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan

bidang lain dalam pola hubungan antara pusat dan daerah yaitu dalam bidang pelayanan umum dan juga bidang pemanfaatan sumber daya alam.

Campur tangan pemerintah pusat terhadap daerah otonom merupakan kaitan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Uraian lengkap mengenai hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam bidang tersebut akan dijelaskan pada Bab selanjutnya dengan sedikit mengaitkan pada kerangka otonomi.

A. Daerah Otonom dan Campur Tangan Pemerintah Pusat Tidak Dapat Dipisahkan

Daerah otonom yang merupakan suatu daerah dengan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Kewenangan ini tidak serta merta ada dan diberikan pada daerah otonom, melainkan telah diatur sebelumnya oleh UU No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Dalam UU tersebut disebutkan urusan-urusan pemerintah pusat dan daerah. Sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum, tentunya mereka akan menaati dan menjalankan Undang-undang. Berbicara mengenai otonomi maka berbicara pula mengenai sejauh mana kemandirian daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Tiap-tiap daerah memiliki tingkat kemandirian yang berbeda-beda. Bagi daerah otonom yang baru terbentuk, akan banyak sekali memerlukan campur tangan pemerintah pusat untuk mengembangkan atau menghidupkan daerah itu.

Kemandirian daerah otonom sepenuhnya tidak seratus persen, dikarenakan ada beberapa urusan yang tidak dapat diurus oleh daerah (baik daerah otonom yang lama terbentuk ataupun baru terbentuk). Tidak dapat dipungkiri bahwa daerah pun masih memerlukan bantuan/ campur tangan pemerintah pusat, biasanya terkendala pada keuangan daerah yang pendapatan asli daerahnya (PAD) rendah, hanya mengandalkan pajak saja dirasa tidak akan cukup mandiri bagi suatu daerah. Campur tangan pemerintah pusat terhadap daerah otonom merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan karena UU No. 32 tahun 2004 secara eksplisit mengikat kedua hal ini seperti dalam hal tugas pembantuan, hubungan

pengawasan, keuangan, kewenangan dsb. Jadi selain faktor nyata bahwa daerah memerlukan bantuan pemerintah pusat, UU No. 32 tahun 2004 pun mengikat secara eksplisit kedua hal ini yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Bidang Pengawasan

Pada dasarnya kegiatan pengawasan ditujukan sebagai proses pemantauan terhadap pelaksanaan kerja, pemantauan terhadap pelaksanaan kebijakan, dan pemantauan terhadap hasil kerja bahkan dapat juga mendeteksi sejauhmana telah terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan kerja tersebut. Selain itu fungsi pengawasan pun lebih ditujukan untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Dalam kaitannya dengan keuangan, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran. Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah dalam kerangka otonomi, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan agar kebebasan otonomi tidak bergerak jauh dengan kata lain untuk kontrol kebebasan berotonomi. Bentuk pengawasan dapat berupa pengawasan represif dan preventif. Pengawasan tersebut dalam kronologi perundang-undangan ada yang secara tegas mengatur ada pula yang belum mengaturnya. Dalam UU terdahulu yaitu UU No.1 tahun 1945 tidak (belum) mengatur pengawasan, baik represif maupun preventif. UU No.22 Tahun 1948 menentukan wewenang pengawasan represif ada pada presiden. UU No. 5 Tahun 1974 tidak mengatur dengan tegas organ pemerintahan yang berwenang melakukan pengawasan represif.

Pengawasan dalam bentuknya yang represif dan preventif tidak secara tegas dijelaskan dalam UU No. 32 tahun 2004, hanya saja ditemukan/disebutkan dalam pasal 218 bahwasanya pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut ketentuan pasal 218 UU No. 32 tahun 2004, dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

- a. Pengawasan atas pelaksanaan-urusan pemerintahan di daerah;
- b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Untuk pengawasan penyelenggaraan pemerintahan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Pengawasan penyelenggaraan

pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota. Bupati dan walikota dalam pembinaan dan pengawasan dapat melimpahkan kepada camat.

C. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Bidang Keuangan

Di dalam kerangka otonomi, kemampuan suatu daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tidak terlepas dari pandangan bahwa daerah harus sanggup/mampu untuk membiayai daerahnya sendiri. Kemampuan untuk membiayai/mendanai daerah sendiri merupakan tantangan yang harus dihadapi suatu daerah dalam penyelenggaraan otonomi. Dalam hal ini mendanai daerah sendiri untuk anggaran pembelanjaan daerah, menunjukkan bahwa daerah harus mempunyai sumber-sumber pendapatan sendiri. Sumber pendapatan daerah salah satunya dapat diperoleh dari pajak atau retribusi, namun sebagaimana telah disinggung pada bab sebelumnya, bahwa pajak atau retribusi saja dirasa tidak akan cukup mandiri bagi suatu daerah. Sumber-sumber lain pun harus didapat dari suatu daerah melalui pendapatan asli daerah (PAD) berupa perusahaan di daerah ataupun hasil yang didapat dari pemanfaatan sumber daya alam yang dimiliki daerah.

Dalam hal suatu daerah dengan PAD rendah, tentunya akan sangat membutuhkan bantuan pemerintah pusat. Hubungan ini memang tidak dapat dipisahkan, namun dengan begitu tidak berarti daerah selalu ketergantungan dengan pemerintah pusat.

Sejauhmana bantuan akan mempengaruhi kemandirian daerah, tergantung pada pola dan tujuan dari bantuan itu sendiri. Dalam hubungan ini, bantuan keuangan dari pusat kepada daerah dapat digolongkan dalam tiga kategori utama yaitu:

1. Bantuan bebas, maksudnya bantuan dari pusat hanya ditentukan jumlahnya, untuk selebihnya daerah bebas dalam hal peruntukan dan tata cara penggunaannya. Dalam kategori bantuan ini, sama sekali tidak mempengaruhi kemandirian daerah, namun kelemahannya, tidak ada arahan dalam penggunaan dana bantuan, sehingga terbuka lebar kemungkinan penyalahgunaan dana.

2. Bantuan dengan pembatasan tertentu, maksudnya bantuan ditentukan peruntukannya secara umum oleh Pusat, untuk kemudian peruntukan secara khusus dan tata cara pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya pada daerah. Dalam kategori bantuan ini, kebebasan suatu daerah sedikit dibatasi, namun dengan begitu segi positifnya pun dapat diterima karena peruntukan secara umum telah ditentukan oleh pusat sebagai arahan agar bantuan dimanfaatkan untuk tujuan tertentu secara efektif dan efisien guna menjamin kegiatan daerah berjalan seirama dengan kebijaksanaan umum pemerintah pusat.
3. Bantuan terikat, maksudnya bantuan telah ditentukan secara rinci peruntukan dan tata cara pemanfaatannya, sehingga dalam kategori bantuan ini, tertutup kemungkinan kebebasan bagi daerah.

Disamping bantuan pemerintah pusat terhadap daerah, hubungan keuangan pusat dan daerah pun pada hakikatnya mencakup pembagian sumber pembiayaan antara pemerintah pusat dengan daerah. Berdasarkan asas desentralisasi semua urusan pemerintahan daerah dibiayai dari APBD, subsidi, bagi hasil dari pusat, berdasarkan asas dekonsentrasi dibiayai dari APBN dan berdasarkan asas tugas pembantuan dibiayai oleh pihak yang menugaskannya (APBN). Pasal 15 ayat (1) UU. No. 32 Tahun 2004, menyebutkan bahwa Hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi:

- 1) Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah;
- 2) Pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan
- 3) Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang

antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

D. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Bidang Pemanfaatan Sumber Daya Alam

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah pusat dan pemerintahan daerah meliputi:

- 1) Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
- 2) Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
- 3) Penyerasian lingkungan dari tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Dari yang telah disebutkan diatas, nampak jelas bahwa daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam, dalam hal kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian melibatkan pula pemerintah pusat. Dan juga daerah mendapatkan Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya bersama dengan pemerintah pusat karena kedua pemerintah ini ikut andil dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam. Pemanfaatan sumber daya alam dapat diambil contoh pada Provinsi Bengkulu yang memiliki kekayaan SDA berupa Timah, hasil pemanfaatan timah ini akan juga menjadi pendapatan bagi daerah (Provinsi Bengkulu). Penulis mengkritisi kegagalan pemerintah pusat dalam hal pelestarian hutan di Kalimantan yang sudah parah sekali, dan sama sekali pemerintah pusat tidak berperan mengatasinya. Dalam hal ini menurut penulis tidak ada pola hubungan pusat dan daerah bidang pemanfaatan SDA bilamana pelestarian SDA saja tidak dilakukan pemerintah pusat.

E. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Bidang Pelayanan Umum

Bidang pelayanan umum menjadikan sorotan yang cukup penting dalam kajian otonomi. Daerah otonom dengan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, terkadang masih ditemukan bahwa pelayanan umum dalam daerah tertentu tidak memenuhi standar minimal pelayanan. Hal ini entah dikarenakan daerah yang tidak peduli atautkah tidak mampu (keterbatasan kemampuan) dalam menyediakan pelayanan umum yang maksimal. Bila diambil contoh yaitu dalam penyediaan pelayanan umum berupa rumah sakit, dimana terdapat fasilitas rumah sakit yang berbeda-beda, ada rumah sakit dengan fasilitas minim (dibawah standar), adapula yang lengkap. Selain bidang kesehatan, pelayanan umum bidang transportasi juga perlu diperhatikan seperti penyediaan halte, penyediaan akses jalan alternative agar memudahkan seseorang menuju daerah itu. Seharusnya pemerintah pusat memperhatikan hal-hal ini dan memfasilitasi serta turut mendanai penyelenggaraan pelayanan umum di daerah-daerah yang memerlukan penyediaan pelayanan umum agar lebih maksimal, efektif, dan menjamin kenyamanan masyarakat yang menikmatinya. Hubungan pemerintah pusat dan daerah di bidang pelayanan umum telah diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 pasal 16 ayat (1) yaitu meliputi:

- a. Kewenangan, tanggung jawab, dan penentuan standar pelayanan minimal;
- b. Pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah
- c. Fasilitasi pelaksanaan kerja sama antar pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang bersifat struktural dan fungsional yang meliputi:

1. Hubungan Struktural Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, secara struktural Presiden merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat nasional sedangkan kepala daerah (provinsi atau kabupaten/kota) merupakan penyelenggara pemerintahan di wilayah daerah masing-masing,

sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan 1 kali dalam 1 tahun kepada pemerintah pusat, dan memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan tersebut kepada masyarakat. Sedangkan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah akan digunakan sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Hubungan Fungsional Hubungan fungsional menyangkut atas pembagian tugas dan kewenangan yang harus dijalankan oleh pemerintahan pusat dan daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang baik (good governance). Nah pembagian tugas dan wewenang baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tercantum dalam UU Nomor 32 Tahun 2004.

F. Asas-asas pemerintah daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004

Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya desentralisasi dibagi menjadi empat tipe, yaitu :

1. Desentralisasi politik, yang bertujuan menyalurkan semangat demokrasi secara positif di masyarakat
2. Desentralisasi administrasi, yang memiliki tiga bentuk utama, yaitu : dekonsentrasi, delegasi dan devolusi, bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan secara efektif dan efisien
3. Desentralisasi fiskal, bertujuan memberikan kesempatan kepada daerah untuk menggali berbagai sumber dana
4. Desentralisasi ekonomi atau pasar, bertujuan untuk lebih memberikan tanggungjawab yang berkaitan sektor publik ke sektor privat. Sumber-sumber Penerimaan Daerah dalam pelaksanaan desentralisasi meliputi:

- a) Pendapatan asli daerah (PAD) Hasil pajak daerah Hasil redistribusi daerah Hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, antara lain hasil penjualan asset daerah dan jasa giro;
- b) Dana perimbangan Dana Bagi Hasil Dana Alokasi Umum (DAU) Dana Alokasi Khusus ;
- c) pinjaman daerah
 - 1) Pinjaman Dalam Negeri
 - 2) Pemerintah pusat
 - 3) Lembaga keuangan bank
 - 4) Lembaga keuangan bukan bank
 - 5) Masyarakat (penerbitan obligasi daerah)
 - 6) Pinjaman Luar Negeri
 - 7) Pinjaman bilateral
 - 8) Pinjaman multilateral
 - 9) Lain-lain pendapatan daerah yang sah;
 - 10) hibah atau penerimaan dari daerah propinsi atau daerah Kabupaten/Kota lainnya,
 - 11) penerimaan lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan Lahirnya konsep desentralisasi merupakan upaya untuk mewujudkan sesuatu pemerintahan yang demokratis dan mengakhiri pemerintahan yang sentralistik.

Pemerintahan sentralistik menjadi tidak populer karena telah dinilai tidak mampu memahami dan memberikan penilaian yang tepat atas nilai-nilai yang hidup dan berkembang di daerah. Desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif, dan administrasi sendiri, sehingga akan dijumpai proses pembentukan daerah yang berhak mengatur kepentingan daerahnya. Tujuan Penyelenggaraan Desentralisasi Pada dasarnya tujuan penyelenggaraan desentralisasi antara lain :

- 1) Dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah.

- 2) Dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional.
- 3) Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah.
- 4) Guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan.
- 5) Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan.
- 6) Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah.
- 7) Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa .

Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. · Tugas Pembantuan yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Dalam pasal 18 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 ditegaskan bahwa “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Dampak positif dan negatif otonomi daerah

1. Dampak Positif dan Negatif Otonomi Daerah dari Segi Ekonomi

Dampak Positif Dari segi ekonomi banyak sekali keuntungan dari penerapan otonomi daerah diantaranya pemerintahan daerah memberikan wewenang kepada masyarakat daerah untuk mengelola sumber daya alam yang dimiliki di masing-masing daerah, dengan demikian apabila sumber daya alam yang dimiliki telah dikelola secara maksimal maka pendapatan daerah dan pendapatan masyarakat akan meningkat. Dengan begitu masyarakat akan mandiri dan berusaha untuk mengembangkan sumber daya alam yang mereka miliki, karena mereka lebih mengetahui hal-hal apa saja yang terbaik bagi mereka. Pengelolaan sumberdaya alam khususnya sumberdaya kelautan berbasis komunitas lokal sangatlah tepat

diterapkan di Indonesia, selain karena efeknya yang positif juga mengingat komunitas lokal di Indonesia memiliki keterikatan yang kuat dengan daerahnya sehingga pengelolaan yang dilakukan akan diusahakan demi kebaikan daerahnya.

2. Dampak Negatif

Namun demikian, sejak orde lama sampai berakhirnya orde baru, pemerintah pusat begitu dominan dalam menggerakkan seluruh aktivitas negara. Dominasi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah telah menghilangkan eksistensi daerah sebagai tatanan pemerintahan lokal yang memiliki keunikan dinamika sosial budaya tersendiri, keadaan ini dalam jangka waktu yang panjang mengakibatkan ketergantungan kepada pemerintah pusat yang pada akhirnya mematikan kreasi dan inisiatif lokal untuk membangun lokalitasnya. Dan dengan adanya penerapan sistem ini membuka peluang yang sebesar-besarnya bagi pejabat daerah (pejabat yang tidak benar) untuk melakukan praktek KKN.

3. Dampak Positif dan Negatif Otonomi Daerah dari Segi Sosial Budaya

a. Dampak Positif

Dengan diadakannya desentralisasi akan memperkuat ikatan sosial budaya pada suatu daerah. Karena dengan diterapkannya desentralisasi ini pemerintahan daerah akan dengan mudah untuk mengembangkan kebudayaan yang dimiliki oleh daerah tersebut. Bahkan kebudayaan tersebut dapat dikembangkan dan di perkenalkan kepada daerah lain. Yang nantinya bisa di jadikan symbol daerah tersebut.

b. Dampak Negatif

Dapat menimbulkan kompetisi yang tidak sehat antar daerah karena setiap daerah ingin menonjolkan kebudayaan masing-masing dan merasa bahwa kebudayaannya paling baik.

4. Dampak Positif dan Negatif Otonomi Daerah dari Segi Keamanan Politik

a. Dampak Positif

Dengan diadakannya desentralisasi merupakan suatu upaya untuk mempertahankan kesatuan Negara Indonesia, karena dengan diterapkannya kebijakna ini akan bisa meredam daerah-daerah yang ingin

memisahkan diri dengan NKRI, (daerah-daerah yang merasa kurang puas dengan sistem atau apa saja yang menyangkut NKRI).

b. Dampak Negatif

Disatu sisi otonomi daerah berpotensi menyulut konflik antar daerah satu dengan yang lain.

G. Dampak Positif dan Negatif Otonomi Daerah Secara Umum

a. Dampak Positif:

1. Setiap daerah bisa memaksimalkan potensi masing-masing.
2. Pembangunan untuk daerah yang punya pendapatan tinggi akan lebih cepat berkembang.
3. Daerah punya kewenangan untuk mengatur dan memberikan kebijakan tertentu.
4. Adanya desentralisasi kekuasaan.
5. Daerah yang lebih tau apa yang lebih dibutuhkan di daerah itu, maka diharapkan dengan otonomi daerah menjadi lebih maju.
6. Pemerintah daerah akan lebih mudah mengelola sumber daya alam yang dimilikinya, jika SDA yang dimiliki daerah telah dikelola secara optimal maka PAD dan pendapatan masyarakat akan meningkat.
7. Dengan diterapkannya sistem otonomi daerah, biaya birokrasi menjadi lebih efisien.
8. Pemerintah daerah akan lebih mudah untuk mengembangkan kebudayaan yang dimiliki oleh daerah tersebut. (Kearifan lokal yg terkandung dalam budaya dan adat istiadat daerah).

b. Dampak Negatif :

1. Daerah yang miskin akan sedikit lambat berkembang.
2. Tidak adanya koordinasi dengan daerah tingkat satu karena merasa yang punya otonomi adalah daerah Kabupaten/Kota.
3. Kadang-kadang terjadi kesenjangan sosial karena kewenangan yang di berikan pemerintah pusat kadang-kadang bukan pada tempatnya.
4. Karena merasa melaksanakan kegiatannya sendiri sehingga para pimpinan sering lupa tanggung jawabnya.

H. Hak dan kewajiban daerah otonom

Hak daerah otonom termuat dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 21

- a) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya
- b) memilih pimpinan daerah;
- c) mengelola aparatur daerah;
- d) mengelola kekayaan daerah;
- e) memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g) mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h) mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kewajiban daerah otonom termuat dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 22.

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. melestarikan lingkungan hidup;
- k. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sumber Referensi:

- 1) UUD 1945;
- 2) UU No. 32 Tahun 2004

BAB VIII

HUBUNGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAHN PUSAT DAN DAERAH

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut Ketentuan Umum Undang-undang No. 33 Th. 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggungjawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.

Dana perimbangan ini terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Jumlah dana perimbangan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN (UU No. 33 Th. 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah Pasal 10 tentang Dana Perimbangan: 273).

a. Dana Bagi Hasil.

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada daerah berdasarkan angka presentase tertentu. Dana Bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil dari pajak meliputi pajak bumi dan bangunan, penerimaan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan pajak penghasilan. Dan dana bagi hasil dari sumber daya alam berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi dan pertambangan panas bumi (UU No. 33 Th. 53 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah Pasal 11 tentang Dana Bagi Hasil: 273).

b. Dana Alokasi Umum (DAU).

DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan

antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal suatu daerah, yang merupakan selisih dari kebutuhan daerah dan potensi daerah. Alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal (Penjelasan UU No. 33 Th. 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah: 324).

Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari DAU. Dana Alokasi Umum (DAU) bagi masing-masing propinsi dan kabupaten dihitung berdasarkan perkalian dari jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) bagi seluruh daerah, dengan bobot daerah yang bersangkutan dibagi dengan jumlah masing-masing bobot seluruh daerah di seluruh Indonesia (Bratakusumah dan Solihin, 2001: 183).

c. Dana Alokasi Khusus (DAK).

DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah (Penjelasan UU No. 33 Th. 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah : 324).

Sektor atau kegiatan yang tidak dapat dibiayai dari DAK adalah dana administrasi, biaya penyiapan proyek fisik, biaya penelitian, biaya pelatihan, biaya perjalanan pegawai daerah dan lain-lain biaya umum sejenis (Bratakusumah dan Solihin, 2001: 188).

d. Alokasi Dana Desa

Agar Dana Desa Terkawal Desa seakan terlupakan dari pembangunan selama ini. Tidak heran jika banyak penduduk desa mencari pekerjaan di kota besar yang ekonominya jauh lebih berkembang. Akibatnya, kemajuan

desa tidak begitu signifikan, bahkan diantaranya cenderung mengalami kemunduran. Hal inilah sebenarnya merupakan cikal bakal berbagai masalah di kota-kota tujuan urbanisasi, mulai dari kemacetan, tata kota yang semrawut, kepadatan penduduk, hingga tingkat kriminalitas yang tinggi. Disparitas pertumbuhan ekonomi antara desa dan kota sangat besar. Penjelasan motivasi penduduk desa melakukan urbanisasi adalah pertumbuhan tenaga kerja di desa tidak menambah *output* desa. Sebagai gambaran sederhana, penambahan satu tenaga kerja tidak menambah satu kilogram beras.

Karena Dana desa sudah dianggarkan pada tahun anggaran 2015. Berdasarkan data dari Kementerian Keuangan, jumlah alokasi dana desa nasional adalah Rp 9,01 triliun. Sebagian kalangan mengatakan ini merupakan kebijakan politis. Pasalnya pada periode pemerintahan sebelumnya, ada berbagai program dari masyarakat yang berbasis desa seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM). Namun ada beberapa kendala dalam pelaksanaannya.

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai suatu sistem yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi di antara berbagai tingkat pemerintah, serta bagaimana cara mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya (Devas, 1989: 179).

Instrumen yang dipergunakan dalam perimbangan keuangan antara pusat dan daerah adalah UU No. 25 Tahun 1999:

A. Dana Perimbangan, yaitu

Dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;

B. Dana Alokasi Umum (DAU), yaitu

Dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;

C. Dana Alokasi Khusus (DAK), yaitu

Dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu;

D. Dana Bagi Hasil

Yaitu: Pembagian hasil penerimaan dari

1. Sumber daya alam (SDA) dari, minyak bumi, gas alam, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan
2. Penerimaan perpajakan (tax sharring) dari pajak perseorangan (PPh), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB).

Pengaturan relasi keuangan pemerintah pusat dan daerah, yang antara lain dilaksanakan melalui dana perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah (PKPD) adalah

1. Dalam rangka pemberdayaan (empowerment) masyarakat dan pemerintah daerah agar tidak tertinggal di bidang pembangunan,
2. Untuk mengintensifkan aktivitas dan kreativitas perekonomian masyarakat daerah yang berbasis pada potensi yang dimiliki setiap daerah. Pemda dan DPRD bertindak sebagai Fasilitator dalam pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh rakyatnya. Artinya dalam era otda rakyat harus berperan aktif dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerahnya,
3. Mendukung terwujudnya good governance oleh Pemda melalui perimbangan keuangan secara transparan, dan
4. Untuk menyelenggarakan otda secara demokratis, efektif, dan efisien dibutuhkan SDM yang profesional, memiliki moralitas yang baik. Oleh sebab itu, desentralisasi fiskal yang dilaksanakan melalui perimbangan keuangan akan meningkatkan kemampuan daerah dalam membangun dan pemberian pelayanan kepada masyarakat daerah, bukan hanya sekedar pembagian dana, lalu terjadi “desentralisasi KKN” dari pusat ke daerah.

Perlu Evaluasi Menyeluruh UU No 33/2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Kamis, 28 Oktober 2010. Dalam rangka memajukan kehidupan bangsa dan mendorong peningkatan kesejahteraan

secara merata di seluruh daerah, anggaran negara sebesar mungkin harus ditujukan untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar rakyat terutama di wilayah yang relatif tertinggal.

Terkait dengan kebijakan penggunaan anggaran tersebut, dana transfer ke daerah merupakan salah satu instrumen anggaran yang harus digunakan untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan rakyat, peningkatan produktivitas dan penguatan daya saing daerah, percepatan pembangunan daerah, serta men dorong pemerataan pemba ngunan di seluruh wilayah.

Dana transfer ke daerah yang merupakan dana perimbangan terdiri dari tiga bentuk yaitu Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Pengaturan yang terkait dengan otonomi daerah, besaran dana-dana perimbangan tersebut dan distribusinya ke daerah, pada umumnya diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Namun demikian, ketetapan tentang dana perimbangan DAU, DBH, DAK dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 belum se penuhnya dilaksanakan oleh pemerintah. Oleh kare na itu, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) menganggap perlu evaluasi menyeluruh terhadap pelaksanaan UU itu. Usulan evaluasi menyeluruh dikemukakan Wakil Ketua Komite IV DPR RI Drs.H.Abdul Gafar Usman, MM. Menurutnya, UU No.33/2004 itu berhubungan dengan UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Evaluasi itu sangat penting guna mengurangi ketim pangan bagi hasil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Namun, kata Gafar, sebelum evaluasi menyeluruh, DPD RI mengusulkan agar dioptimalkan pelaksanaan dari regulasi atau UU tersebut antara lain mengakomodir bagi hasil subsektor perkebunan melalui UU APBN 2011. begitu juga perlu diakomodir bagi hasil Migas melalui UU APBN 2011 dan kebijakan sektor Migas. Pemikiran tersebut sebenarnya sudah termasuk dalam keputusan DPD RI Nomor 52/ DPR RI/IV 2009-2010 tentang pertimbangan DPD RI terhadap RUU tentang APBN Tahun Anggaran 2011, Agustus 2010.

Untuk memperkuat usulan DPD RI tersebut, Komite IV DPD RI, juga telah memberikan penjelasan tentang Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi Hasil dalam RAPBN 2011 dengan Badan Anggaran DPR RI, Oktober 2010.

A. Dana Alokasi Umum

Dalam laporan penjelasan Komite IV DPD RI tentang Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi Hasil dalam RAPBN 2011 pada September 2010. Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk men danai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sampai saat ini otonomi daerah masih kurang didukung oleh kemampuan keuangannya. Belum ada upaya nyata untuk meningkatkan dana minimum 26% DAU.

Dana transfer ke daerah harus dapat dinaikkan sejalan dengan penyerahan sebagian wewenang pemerintah pusat untuk dilaksanakan oleh daerah secara utuh. Kemampuan daerah untuk melaksanakan dana transfer yang besar harus dibangun oleh Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat bersama-sama. Karena itu, DPD RI memberikan pertimbangan bahwa penghitungan DAU untuk setiap provinsi dan kabupaten/ kota harus berdasarkan standar pelayanan minimum yang harus dicapai oleh Pemerintah Daerah.

Dengan pendekatan ini, pengelolaan DAU diharapkan dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik dengan menerapkan prinsip akuntabilitas, transparansi, efisiensi, dan efektivitas. Pemerintah harus cepat menanggulangi berbagai hambatan dalam pengelolaan dana transfer ke daerah yang menyebabkan keterlambatan pelaksanaan dan kurang optimalnya penyerapan belanja daerah dengan langkah-langkah yang strategis.

B. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil (DBH) terkait erat dengan penerimaan perpajakan dan penerimaan bukan pajak. Dalam tahun 2011 penerimaan perpajakan direncanakan meningkat sebesar Rp96,6 triliun atau meningkat sebesar 13% dibandingkan penerimaan perpajakan tahun 2010. Peningkatan penerimaan perpajakan pada dasarnya merupakan mobilisasi uang rakyat.

Berdasarkan hasil pengamatan pada kunjungan kerja, DPD RI juga mencatat masih terjadinya berbagai kasus penyalahgunaan pajak. Dalam kaitan DBH ini, DPD RI mencatat bahwa penerimaan negara bukan pajak (PNBP) menurun dari Rp247,2 triliun menjadi Rp243,5 triliun atau menurun sebesar Rp3,7 triliun. Penyerahan kewenangan perpajakan kepada daerah (PBB dan BPHTB) perlu dikaji kembali khususnya terhadap daerah dengan kemampuan fiskal yang rendah dan dampaknya terhadap masyarakat. Karena itu, DPD RI berpendapat bahwa Pemerintah perlu bekerja keras mengoptimalkan penerimaan perpajakan sehingga tax ratio secara bertahap akan meningkat menjadi 13%—15% dari PDB.

Selain itu, Pemerintah perlu mengoptimalkan PNBP melalui berbagai langkah seperti optimalisasi penerimaan deviden dan pajak dari BUMN, serta optimalisasi penerimaan dari minyak dan gas serta langkah lain yang mendasar. DPD RI memandang penting aspek akuntabilitas penerimaan negara terutama dari sektor perpajakan. Berbagai bentuk penyimpangan jangsan sampai merusak reformasi birokrasi dan administrasi Mencermati persoalan ter sebut, pertimbangan dan usulan DPD RI menurut Abdul Gafar Usman, menghasilkan kesamaan visi antara DPR dan DPD yakni bahwa anggaran dalam APBN harus digunakan untuk kepentingan rakyat di daera-daerah. Selain itu pertimbangan dan usulan DPD juga telah direspon Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pengantar Nota Keuangan dan disebutkan APBN 2011, juga berdasarkan pertimbangan DPD RI.

C. Alokasi Dana Desa (ADD)

Alokasi Dana Desa (ADD) paska di resmikannya Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, serta agar Dana Desa Terkawal Desa seakan terlupakan dari pembangunan selama ini. Tidak heran jika banyak penduduk desa mencari pekerjaan di kota besar yang ekonominya jauh lebih berkembang. Akibatnya, kemajuan desa tidak begitu signifikan, bahkan diantaranya cenderung mengalami kemunduran. Hal inilah sebenarnya merupakan cikal bakal berbagai masalah di kota-kota tujuan urbanisasi, mulai dari kemacetan, tata kota yang semrawut, kepadatan penduduk, hingga tingkat kriminalitas yang tinggi. Disparitas pertumbuhan ekonomi antara desa dan kota sangat besar. Penjelasan

motivasi penduduk desa melakukan urbanisasi adalah pertumbuhan tenaga kerja di desa tidak menambah *output* desa. Sebagai gambaran sederhana, penambahan satu tenaga kerja tidak menambah satu kilogram beras. Dana desa sudah dianggarkan pada tahun anggaran 2015. Berdasarkan data dari Kementerian Keuangan, jumlah alokasi dana desa nasional adalah Rp 9,01 triliun. Sebagian kalangan mengatakan ini merupakan kebijakan politis. Pasalnya pada periode pemerintahan sebelumnya, ada berbagai program dari masyarakat yang berbasis desa seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM). Namun ada beberapa kendala dalam pelaksanaannya.

Dahniar dan Lasimpo (2008) mengatakan bahwa dari sudut pandang Bank Dunia, proyek PPK mampu menjawab masalah yang terjadi di masyarakat, tetapi bertentangan dengan kearifan lokal masing-masing daerah, karena rancang bangun (*design*) proyek PPK menggeneralisasi masalah kemiskinan di tiap-tiap daerah di Indonesia. Kemudian muncul PNPM mandiri dengan kekhasan masyarakat merancang agenda pembangunan untuk memecahkan masalah mereka sendiri.

Sementara menurut *worldbank.com*, tantangan pelaksanaan PNPM sendiri di beberapa wilayah adalah masih kurang mendapat dukungan dari pemerintah daerah. PNPM juga belum terlalu efektif dalam menjangkau kelompok yang terpinggirkan, dan *elite* lokal seringkali masih mendominasi pengambilan keputusan. Berbeda dengan PPK dan PNPM yang masih menggunakan dana pinjaman dari Bank Dunia, dana desa ini bersumber dari rupiah murni. Tahun 2015, dana desa sudah mulai dikucurkan kepada setiap desa. Pasal 72 Undang-Undang tentang Desa menyebutkan bahwa pendapatan desa yang bersumber dari alokasi APBN, atau dana desa bersumber dari belanja pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan.

Siap atau tidak siap perangkat desa harus mau untuk mengelola dana tersebut dengan transparan dan akuntabel. Karena merupakan program yang baru, perangkat desa harus mempelajari cara menyusun agenda pembangunan mulai dari rencana sumber daya yang dibutuhkan, proses pelaksanaan sampai indikator tercapainya agenda tersebut. Selain itu, mau tidak mau, suka tidak suka, perangkat desa harus mempelajari sistem pembayaran, sistem akuntansi, dan pelaporan sesuai dengan peraturan

perundang-undangan yang berlaku sebagai bentuk akuntabilitas kepada publik. Maka tidak heran, para Menteri Keuangan baik di pemerintahan SBY maupun Jokowi khawatir akan banyak kepala desa masuk penjara jika tidak hati-hati dalam menggunakannya. Kesiapan pemerintah desa dan kapasitas fiskal APBN menjadi beberapa alasan dana desa belum mencapai rata-rata 1 miliar satu tahun seperti yang digembar-gemborkan.

Masalah kedua adalah terkait *cost effectiveness*. Sampai saat ini tidak ada batasan terkait penggunaan dana desa. Tujuan dari dana desa pada dasarnya adalah mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dengan lebih pemeratakan pendapatan. Katalis pertumbuhan ekonomi yang menjadi masalah klasik adalah pengembangan infrastruktur. Namun, dari wawancara penulis dengan kepala desa Bonorowo, Kecamatan Kebumen, dana desa yang akan diterima rencananya akan digunakan untuk pembangunan jalan. Sejauh ini belum ada batasan penggunaan dana desa. Padahal, penggunaan dana desa tidak perlu melulu pada pembangunan infrastruktur dasar. Dana desa bisa digunakan untuk pembuatan unit usaha milik desa seperti membuat produk khas desa. Produk khas desa ini dapat memberikan nilai tambah ekonomi yang tinggi selain menyerap tenaga kerja. Sebagai contoh adalah pembangunan sentra industri kulit. Dana desa jangan sampai digunakan untuk kegiatan yang tidak sesuai dengan arah pembangunan berbasis pedesaan.

Seluruh komponen masyarakat dan pemerintah harus bersinergi agar program pembangunan desa yang menggunakan dana desa ini berhasil. Akademisi dari berbagai perguruan tinggi bisa berperan aktif memberikan pendidikan dan pelatihan pada perangkat desa. Selain itu, para perangkat desa juga harus didorong aktif untuk belajar. Contoh pengalaman, sebuah perguruan tinggi hendak mengadakan pelatihan di sebuah desa untuk menyambut “dana desa”, tapi tidak satu pun perangkat desa yang hadir, padahal tidak dipungut biaya.

Apabila kabupaten/kota mengalami keterbatasan sumber daya manusia, bisa dibantu oleh akademisi. Selain itu Kementerian Desa dan pemerintah kabupaten/kota harus membangun kemitraan dengan organisasi-organisasi masyarakat sipil di tingkat lokal dan nasional yang selama ini sudah berpengalaman melakukan pendampingan dalam memperkuat pemerintahan desa di bidang perencanaan kegiatan,

akuntansi dan pelaporan, manajemen risiko, serta pencegahan korupsi.

Pendampingan ini hendaknya dilakukan terus menerus. Bukan hanya di tahun pertama, mengingat perangkat desa dapat silih berganti seperti halnya struktur pemerintahan pada umumnya. Badan Permusyawaratan Desa dapat menjadi pengawas pada perencanaan dan pelaksanaan agenda desa yang dibiayai dari dana desa tersebut untuk menciptakan “*check and balance*” Jangan Sampai Bocor.

Besarnya dana desa ini sangat berpotensi memberikan peluang untuk korupsi. Proses pengadaan barang/jasa yang dibiayai oleh dana desa ini hendaknya transparan dan mengikuti proses pengadaan barang/jasa pemerintah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Untuk mencegah *mark up* pengadaan, hendaknya menggunakan standard biaya umum/khusus yang diterbitkan melalui peraturan Menteri Keuangan. Jika tidak ada hendaknya pemerintahan desa mengusulkannya dalam rencana anggaran biaya kegiatan dengan persetujuan Badan Permusyawaratan Desa lalu disampaikan kepada pemerintah kabupaten/kota untuk disetujui. Melihat peluang korupsi pada dana desa, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) akan menyurati seluruh aparat desa di Indonesia untuk mengingatkan agar alokasi dana desa dimanfaatkan dengan benar dan tidak melanggar hukum, apalagi korupsi (*hukumonline.com*, 11/2014).

Kita tidak bisa dan bahkan tidak boleh pesimis terhadap aparat desa. Dengan pendampingan yang berkesinambungan dan transparan, tujuan dialokasikannya dana desa dapat tercapai. Perlu ditegaskan bahwa dana desa ini bukan hanya urusan *elite* pemerintah apalagi *elite* desa, namun urusan kita semua. Dana desa sebenarnya uang dari rakyat (sebagian besar dari pajak) yang kemudian dialokasikan melalui APBN.

D. Kesimpulan

Dana perimbangan ini terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Jumlah dana perimbangan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN (UU No. 33 Th. 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah Pasal 10 tentang Dana Perimbangan: 273).

1. Dana Bagi Hasil.

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagikan kepada daerah berdasarkan angka presentase tertentu. Dana Bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil dari pajak meliputi pajak bumi dan bangunan, penerimaan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan pajak penghasilan.

2. Dana Alokasi Umum (DAU).

Alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar.

3. Dana Alokasi Khusus (DAK).

Sektor atau kegiatan yang tidak dapat dibiayai dari DAK adalah dana administrasi, biaya penyiapan proyek fisik, biaya penelitian, biaya pelatihan, biaya perjalanan pegawai daerah dan lain-lain biaya umum sejenis (Bratakusumah dan Solihin, 2001: 188).

4. Alokasi Dana Desa

Karena Dana desa sudah dianggarkan pada tahun anggaran 2015. Berdasarkan data dari Kementerian Keuangan, jumlah alokasi dana desa nasional adalah Rp 9,01 triliun. Sebagian kalangan mengatakan ini merupakan kebijakan politis. Pasalnya pada periode pemerintahan sebelumnya, ada berbagai program dari masyarakat yang berbasis desa seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM). Namun ada beberapa kendala dalam pelaksanaannya.

E. Sumber Referensi:

1. UU. No. 25 Tahun 1999;
2. UU. No. 33 Tahun 2004; dan
3. UU. No. 6 Tahun 2014

BAB IX

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH DALAM LINGKUP KEUANGAN, PELAYANAN UMUM DAN SUMBER DAYA ALAM (SDA)

Berdasarkan amanat yang tertuang dalam pasal 18 ayat 2 UUD 1945, menerangkan bahwa “ 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”. Hal inilah yang tentunya melandasi penulisan makalah ini selain tugas yang telah di berikan oleh Dosen pembimbing. Tentu hal yang telah di amanatkan ini masih sangat membutuhkan penafsiran dari para perancang sekaligus pembuat undang-undang.

Hal ini terbukti dengan di keluarkannya peraturan-peraturan yang secara eksplisit mengatur mengenai 3 (tiga) komponen khusus yang tertuang dalam pasal ini. Mulai dari UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, UU No.33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, PP No.96 tahun 2002 tentang Pelayanan Publik, dan UU No.5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya yang saat ini telah memiliki Rancangan Undang-Undang (RUU) baru untuk kembali di revisi.

Hal yang selanjutnya sangat penting bagi seorang atau sekelompok civitas akademika yakni kembali mengkaji mengenai peraturan-peraturan yang telah dan akan di buat di atas. Ini tentunya sangat bermamfaat bagi kemajuan produk pembuatan peraturan sehingga cita-cita yang telah tertuang dalam UUD 1945 dapat terwujud.

Namun jika hal-hal yang bersifat terlalu umum ini akan di kaji secara keseluruhan, penulis pun menyadari akan keterbatasan kapasitas ilmu yang di miliki. Sehingga dalam penulisan kali ini, penulis mengfokuskan kajiannya dalam lingkup yang lebih sederhana lagi yakni hubungan integral antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah mengenai 3 (tiga) aspek penting di atas yang tertuang dalam Rumusan Masalah penulisan kali ini. Yang tentu nantinya akan lebih di bahas dalam bab selanjutnya.

A. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Bidang Keuangan

Di dalam kerangka otonomi, kemampuan suatu daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tidak terlepas dari pandangan bahwa daerah harus sanggup/mampu untuk membiayai daerahnya sendiri. Kemampuan untuk membiayai/mendanai daerah sendiri merupakan tantangan yang harus dihadapi suatu daerah dalam penyelenggaraan otonomi. Dalam hal ini mendanai daerah sendiri untuk anggaran pembelanjaan daerah, menunjukkan bahwa daerah harus mempunyai sumber-sumber pendapatan sendiri.

Sumber pendapatan daerah salah satunya dapat diperoleh dari pajak atau retribusi. Tetapi, pajak atau retribusi saja dirasa tidak akan cukup mandiri bagi suatu daerah. Sumber-sumber lain pun harus didapat dari suatu daerah melalui pendapatan asli daerah (PAD) berupa perusahaan di daerah ataupun hasil yang didapat dari pemanfaatan sumber daya alam yang dimiliki daerah.

Dalam hal suatu daerah dengan PAD rendah, tentunya akan sangat membutuhkan bantuan pemerintah pusat. Hubungan ini memang tidak dapat dipisahkan, namun dengan begitu tidak berarti daerah selalu ketergantungan dengan pemerintah pusat. Sejauhmana bantuan akan mempengaruhi kemandirian daerah, tergantung pada pola dan tujuan dari bantuan itu sendiri.

Dalam hubungan ini, bantuan keuangan dari pusat kepada daerah dapat digolongkan dalam tiga kategori utama yaitu:

1. Bantuan bebas, maksudnya bantuan dari pusat hanya ditentukan jumlahnya, untuk selebihnya daerah bebas dalam hal peruntukan dan

tata cara penggunaannya. Dalam kategori bantuan ini, sama sekali tidak mempengaruhi kemandirian daerah, namun kelemahannya, tidak ada arahan dalam penggunaan dana bantuan, sehingga terbuka lebar kemungkinan penyalahgunaan dana.

2. Bantuan dengan pembatasan tertentu, maksudnya bantuan ditentukan peruntukannya secara umum oleh Pusat, untuk kemudian peruntukan secara khusus dan tata cara pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya pada daerah. Dalam kategori bantuan ini, kebebasan suatu daerah sedikit dibatasi, namun dengan begitu segi positifnya pun dapat diterima karena peruntukan secara umum telah ditentukan oleh pusat sebagai arahan agar bantuan dimanfaatkan untuk tujuan tertentu secara efektif dan efisien guna menjamin kegiatan daerah berjalan seirama dengan kebijaksanaan umum pemerintah pusat.
3. Bantuan terikat, maksudnya bantuan telah ditentukan secara rinci peruntukan dan tata cara pemanfaatannya, sehingga dalam kategori bantuan ini, tertutup kemungkinan kebebasan bagi daerah.

Disamping bantuan pemerintah pusat terhadap daerah, hubungan keuangan pusat dan daerah pun pada hakikatnya mencakup pembagian sumber pembiayaan antara pemerintah pusat dengan daerah. Berdasarkan asas desentralisasi semua urusan pemerintahan daerah dibiayai dari APBD, subsidi, bagi hasil dari pusat, berdasarkan asas dekonsentrasi dibiayai dari APBN dan berdasarkan asas tugas pembantuan dibiayai oleh pihak yang menugaskannya (APBN).

Pasal 15 ayat (1) UU. No. 32 Tahun 2004, menyebutkan bahwa Hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi:

1. Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah;
2. Pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan
3. Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan

pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa: *“Kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan”*.

B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Bidang Pelayanan Umum

Hubungan pemerintah pusat dan daerah di bidang pelayanan umum telah diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 pasal 16 ayat (1) yaitu meliputi:

- a. Kewenangan, tanggung jawab, dan penentuan standar pelayanan minimal;
- b. Pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah
- c. Fasilitasi pelaksanaan kerja sama antar pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

Namun seperti yang kita ketahui bersama, bidang pelayanan umum menjadikan sorotan yang cukup penting dalam kajian otonomi. Daerah otonom dengan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, terkadang masih ditemukan bahwa pelayanan umum dalam daerah tertentu tidak memenuhi standar minimal pelayanan. Hal ini entah dikarenakan daerah yang tidak peduli ataukah tidak mampu (keterbatasan kemampuan) dalam menyediakan pelayanan umum yang maksimal. Bila diambil contoh yaitu dalam penyediaan pelayanan umum berupa rumah sakit, dimana terdapat fasilitas rumah sakit yang berbeda-beda, ada rumah sakit dengan fasilitas minim (dibawah standar), adapula yang lengkap.

Selain bidang kesehatan, pelayanan umum bidang transportasi juga perlu diperhatikan seperti penyediaan halte, penyediaan akses jalan alternative agar memudahkan seseorang menuju daerah itu. Seharusnya pemerintah pusat memperhatikan hal-hal ini dan memfasilitasi serta turut mendanai penyelenggaraan pelayanan umum di daerah-daerah yang memerlukan penyediaan pelayanan umum agar lebih maksimal, efektif, dan menjamin kenyamanan masyarakat yang menikmatinya.

Selain itu pula, ada beberapa hal yang tentu menarik untuk coba kita bahas yakni mengenai permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pelayanan publik, serta apa upaya-upaya untuk mengatasinya. Hal-hal tersebut di antaranya :

1. Permasalahan Pelayanan Publik

- a. Permasalahan utama pelayanan publik pada dasarnya adalah berkaitan dengan peningkatan kualitas pelayanan itu sendiri. Pelayanan yang berkualitas sangat tergantung pada berbagai aspek, yaitu bagaimana pola penyelenggaraannya (tata laksana), dukungan sumber daya manusia, dan kelembagaan.
- b. Dilihat dari sisi pola penyelenggaraannya, pelayanan publik masih memiliki berbagai kelemahan antara lain:
- c. Kurang responsif. Kondisi ini terjadi pada hampir semua tingkatan unsur pelayanan, mulai pada tingkatan petugas pelayanan (front line) sampai dengan tingkatan penanggungjawab instansi. Respon terhadap berbagai keluhan, aspirasi, maupun harapan masyarakat seringkali lambat atau bahkan diabaikan sama sekali.
- d. Kurang informatif. Berbagai informasi yang seharusnya disampaikan kepada masyarakat, lambat atau bahkan tidak sampai kepada masyarakat.
- e. Kurang accessible. Berbagai unit pelaksana pelayanan terletak jauh dari jangkauan masyarakat, sehingga menyulitkan bagi mereka yang memerlukan pelayanan tersebut.
- f. Kurang koordinasi. Berbagai unit pelayanan yang terkait satu dengan lainnya sangat kurang berkoordinasi. Akibatnya, sering terjadi tumpang tindih ataupun pertentangan kebijakan antara satu instansi pelayanan dengan instansi pelayanan lain yang terkait.

- g. Birokratis. Pelayanan (khususnya pelayanan perijinan) pada umumnya dilakukan dengan melalui proses yang terdiri dari berbagai level, sehingga menyebabkan penyelesaian pelayanan yang terlalu lama. Dalam kaitan dengan penyelesaian masalah pelayanan, kemungkinan staf pelayanan (front line staff) untuk dapat menyelesaikan masalah sangat kecil, dan dilain pihak kemungkinan masyarakat untuk bertemu dengan penanggungjawab pelayanan, dalam rangka menyelesaikan masalah yang terjadi ketika pelayanan diberikan, juga sangat sulit. Akibatnya, berbagai masalah pelayanan memerlukan waktu yang lama untuk diselesaikan.
- h. Kurang mau mendengar keluhan/saran/aspirasi masyarakat. Pada umumnya aparat pelayanan kurang memiliki kemauan untuk mendengar keluhan/saran/ aspirasi dari masyarakat. Akibatnya, pelayanan dilaksanakan dengan apa adanya, tanpa ada perbaikan dari waktu ke waktu
- i. Inefisien. Berbagai persyaratan yang diperlukan (khususnya dalam pelayanan perijinan) seringkali tidak relevan dengan pelayanan yang diberikan.
- j. Dilihat dari sisi sumber daya manusianya, kelemahan utamanya adalah berkaitan dengan profesionalisme, kompetensi, empathy dan etika. Berbagai pandangan juga setuju bahwa salah satu dari unsur yang perlu dipertimbangkan adalah masalah sistem kompensasi yang tepat.
- k. Dilihat dari sisi kelembagaan, kelemahan utama terletak pada disain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka pemberian pelayanan kepada masyarakat, penuh dengan hirarki yang membuat pelayanan menjadi berbelit-belit (birokratis), dan tidak terkoordinasi. Kecenderungan untuk melaksanakan dua fungsi sekaligus, fungsi pengaturan dan fungsi penyelenggaraan, masih sangat kental dilakukan oleh pemerintah, yang juga menyebabkan pelayanan publik menjadi tidak efisien.

2. Pemecahan Masalah

- a. Tuntutan masyarakat pada era desentralisasi terhadap pelayanan publik yang berkualitas akan semakin menguat. Oleh karena itu,

kredibilitas pemerintah sangat ditentukan oleh kemampuannya mengatasi berbagai permasalahan di atas sehingga mampu menyediakan pelayanan publik yang memuaskan masyarakat sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya. Dari sisi mikro, hal-hal yang dapat diajukan untuk mengatasi masalah-masalah tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

- b. Penetapan Standar Pelayanan. Standar pelayanan memiliki arti yang sangat penting dalam pelayanan publik. Standar pelayanan merupakan suatu komitmen penyelenggara pelayanan untuk menyediakan pelayanan dengan suatu kualitas tertentu yang ditentukan atas dasar perpaduan harapan-harapan masyarakat dan kemampuan penyelenggara pelayanan. Penetapan standar pelayanan yang dilakukan melalui proses identifikasi jenis pelayanan, identifikasi pelanggan, identifikasi harapan pelanggan, perumusan visi dan misi pelayanan, analisis proses dan prosedur, sarana dan prasarana, waktu dan biaya pelayanan. Proses ini tidak hanya akan memberikan informasi mengenai standar pelayanan yang harus ditetapkan, tetapi juga informasi mengenai kelembagaan yang mampu mendukung terselenggaranya proses manajemen yang menghasilkan pelayanan sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Informasi lain yang juga dihasilkan adalah informasi mengenai kuantitas dan kompetensi-kompetensi sumber daya manusia yang dibutuhkan serta distribusinya beban tugas pelayanan yang akan ditanganinya.
- c. Pengembangan Standard Operating Procedures (SOP). Untuk memastikan bahwa proses pelayanan dapat berjalan secara konsisten diperlukan adanya Standard Operating Procedures. Dengan adanya SOP, maka proses pengolahan yang dilakukan secara internal dalam unit pelayanan dapat berjalan sesuai dengan acuan yang jelas, sehingga dapat berjalan secara konsisten.

Disamping itu SOP juga bermanfaat dalam hal:

- a) Untuk memastikan bahwa proses dapat berjalan uninterrupted. Jika terjadi hal-hal tertentu, misalkan petugas yang diberi tugas menangani satu proses tertentu berhalangan hadir, maka petugas lain dapat menggantikannya. Oleh karena itu proses pelayanan dapat berjalan terus;

- b) Untuk memastikan bahwa pelayanan perijinan dapat berjalan sesuai dengan peraturan yang berlaku;
- c) Memberikan informasi yang akurat ketika dilakukan penelusuran terhadap kesalahan prosedur jika terjadi penyimpangan dalam pelayanan;
- d) Memberikan informasi yang akurat ketika akan dilakukan perubahan-perubahan tertentu dalam prosedur pelayanan;
- e) Memberikan informasi yang akurat dalam rangka pengendalian pelayanan;
- f) Memberikan informasi yang jelas mengenai tugas dan kewenangan yang akan diserahkan kepada petugas tertentu yang akan menangani satu proses pelayanan tertentu. Atau dengan kata lain, bahwa semua petugas yang terlibat dalam proses pelayanan memiliki uraian tugas dan tanggungjawab yang jelas;
- g) Pengembangan Survey Kepuasan Pelanggan.

Untuk menjaga kepuasan masyarakat, maka perlu dikembangkan suatu mekanisme penilaian kepuasan masyarakat atas pelayanan yang telah diberikan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam konsep manajemen pelayanan, kepuasan pelanggan dapat dicapai apabila produk pelayanan yang diberikan oleh penyedia pelayanan memenuhi kualitas yang diharapkan masyarakat. Oleh karena itu, survey kepuasan pelanggan memiliki arti penting dalam upaya peningkatan pelayanan publik;

- h) Pengembangan Sistem Pengelolaan Pengaduan.

Pengaduan masyarakat merupakan satu sumber informasi bagi upaya-upaya pihak penyelenggara pelayanan untuk secara konsisten menjaga pelayanan yang dihasilkannya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Oleh karena itu perlu didisain suatu sistem pengelolaan pengaduan yang secara dapat efektif dan efisien mengolah berbagai pengaduan masyarakat menjadi bahan masukan bagi perbaikan kualitas pelayanan; Sedangkan dari sisi makro, peningkatan kualitas pelayanan publik dapat dilakukan melalui pengembangan model-model pelayanan publik.

Dalam hal-hal tertentu, memang terdapat pelayanan publik yang pengelolaannya dapat dilakukan secara private untuk menghasilkan

kualitas yang baik. Beberapa model yang sudah banyak diperkenalkan antara lain: *contracting out*, dalam hal ini pelayanan publik dilaksanakan oleh swasta melalui suatu proses lelang, pemerintah memegang peran sebagai pengatur; *franchising*, dalam hal ini pemerintah menunjuk pihak swasta untuk dapat menyediakan pelayanan publik tertentu yang diikuti dengan *price regularity* untuk mengatur harga maksimum. Dalam banyak hal pemerintah juga dapat melakukan privatisasi.

Disamping itu, peningkatan kualitas pelayanan publik juga perlu didukung adanya restrukturisasi birokrasi, yang akan memangkas berbagai kompleksitas pelayanan publik menjadi lebih sederhana. Birokrasi yang kompleks menjadi ladang bagi tumbuhnya KKN dalam penyelenggaraan pelayanan.

C. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah pusat dan pemerintahan daerah meliputi:

- a. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
- b. Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
- c. Penyerasian lingkungan dari tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Dari yang telah disebutkan diatas, nampak jelas bahwa daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam, dalam hal kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian melibatkan pula pemerintah pusat. Dan juga daerah mendapatkan Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya bersama dengan pemerintah pusat karena kedua pemerintah ini ikut andil dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam.

Lebih lanjut lagi, ada kategori pemisahan antara hubungan pengelolaan sumber daya alam secara vertikal dan horizontal. Pemisahan itu antara lain :

1. Antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah (Vertikal)
 - a. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
 - b. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
 - c. penyerasian lingkungan dari tata ruang serta rehabilitasi lahan.
2. Antar pemerintahan daerah (horisontal) meliputi :
 - a. Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
 - b. Kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan
 - c. Pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.
 - d. Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/ atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut) meliputi:
 1. eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
 2. pengaturan administratif;
 3. pengaturan tata ruang;
 4. penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
 5. ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan
 6. ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.
 - e. Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/ atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/ kota. Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber

daya. Di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.

D. Kesimpulan

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa daerah otonom dengan hak otonominya dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri tidaklah sepenuhnya mutlak dapat mandiri tanpa bantuan pemerintah pusat. Tanpa adanya pengawasan pemerintah pusat, bantuan keuangan bagi daerah dengan PAD rendah, daerah otonom itu sendiri tidak akan terarah dengan baik. Kalaupun memang daerah itu cukup mandiri, maka pemerintah pusat membantu sekedar untuk memfasilitasi ataupun pemerintah pusat tetap dapat melakukan Kontrol melalui pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan di daerah. Hubungan pemerintah pusat dan daerah telah terbentuk dan terikat oleh UU No. 32 Tahun 2004.

Pemerintah pusat pun turut membantu dalam hal keuangan bagi daerah yang pendapatan asli daerahnya rendah. Pemerintah pun turut mengawasi melalui pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan di daerah, dsb. Pemerintah turut berperan bersama pemerintah daerah dalam pemanfaatan SDA meliputi pula pelestarian terhadap SDA itu sendiri.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah daerah harus mempunyai sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan otonominya. Kapasitas keuangan pemerintah daerah akan menentukan kemampuan pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsinya seperti melaksanakan fungsi pelayanan masyarakat (public service function), melaksanakan fungsi pembangunan (development function) dan perlindungan masyarakat (protective function). Rendahnya kemampuan keuangan daerah akan menimbulkan siklus efek negatif antara lain rendahnya tingkat pelayanan masyarakat yang pada gilirannya akan mengundang campur tangan pusat atau bahkan dalam bentuk ekstrim menyebabkan dialihkannya sebagian fungsi-fungsi pemerintah daerah ke tingkat pemerintahan yang lebih

atas ataupun kepada instansi vertikal (unit dekonsentrasi). Kemampuan keuangan daerah ditentukan oleh ketersediaan sumber-sumber pajak (tax objects) dan tingkat hasil (buoyancy) dari objek tersebut. Tingkat hasil pajak ditentukan oleh sejauhmana sumber pajak (tax bases) responsif terhadap kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi objek pengeluaran, seperti inflasi, penambahan penduduk dan pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya akan berkorelasi dengan tingkat pelayanan baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Di samping itu, sumber-sumber pendapatan potensial yang dimiliki oleh daerah akan menentukan tingkat kemampuan keuangannya. Setiap daerah mempunyai potensi pendapatan yang berbeda karena perbedaan kondisi ekonomi, sumber daya alam, besaran wilayah, tingkat pengangguran, dan besaran penduduk (Davey,1989:41).

Berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, maka penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Daerah harus memiliki hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan; kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya; hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan demikian, hubungan keuangan pusat-daerah menyangkut pembagian kekuasaan dalam pemerintahan, dan hak mengambil keputusan mengenai anggaran pemerintah (bagaimana memperoleh dan membelanjakannya). Hubungan keuangan pusat daerah mencerminkan tujuan politik yang mendasar sekali karena peranannya dalam menentukan bobot kekuasaan yang dijalankan pemerintah daerah dalam keseluruhan sistem pemerintahan.

E. Sumber Referensi:

- 1) UUD 1945 (Amandemen);
- 2) UU No. 32 Tahun 2004;
- 3) UU No.33 tahun 2004 ;
- 4) UU No.5 tahun 1990 ;
- 5) PP No.96 tahun 2002 .

BAB X

TATA KELOLA DISTRIBUSI KEKUASAAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH DI INDONESIA

*(Kajian istilah dibidang distribusi Prinsip-prinsip anggaran daerah
anggaran belanja daerah, pegawai dan pembangunan dalam
pemerintahan Indonesia)*

Tata kelola distribusi kekuasaan dan anggaran (APBD Propinsi, Kabupaten/Kota) antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar-Daerah secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

a. Pemerintah Pusat

adalah Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

b. Pemerintah Daerah

adalah Pemerintah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

c. Otonomi Daerah

adalah Otonomi Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

d. Daerah Otonom, yang selanjutnya disebut Daerah,

adalah Daerah Otonom sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

e. Kepala Daerah

adalah Gubernur bagi Daerah Propinsi atau Bupati bagi Daerah Kabupaten atau Walikota bagi Daerah Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

f. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang selanjutnya disingkat DPRD

adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

g. Desentralisasi

adalah Desentralisasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

h. Dekonsentrasi

adalah Dekonsentrasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

i. Tugas Pembantuan

adalah Tugas Pembantuan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

j. Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

adalah salah satu Sekretariat dalam Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

k. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang selanjutnya disingkat APBN,

adalah suatu rencana keuangan tahunan Negara yang ditetapkan berdasarkan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang selanjutnya disingkat APBD, adalah suatu rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

l. Dana Perimbangan

adalah dana yang bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk membiayai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

m. Pinjaman Daerah

adalah semua transaksi yang mengakibatkan Daerah menerima dari pihak lain sejumlah uang atau manfaat bernilai uang sehingga Daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali, tidak termasuk kredit jangka pendek yang lazim terjadi dalam perdagangan. (Sumber: UU

No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

n. Anggaran Dekonsentrasi

adalah pelaksanaan APBN di Daerah Propinsi, yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran untuk membiayai pelaksanaan Dekonsentrasi. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

o. Anggaran Tugas Pembantuan

adalah pelaksanaan APBN di Daerah dan Desa, yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran untuk membiayai pelaksanaan Tugas Pembantuan. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

p. Dana Alokasi Umum

adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

q. Dana Alokasi Khusus

adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan kepada Daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

r. Dokumen Daerah

adalah semua dokumen yang diterbitkan Pemerintah Daerah yang bersifat terbuka dan ditempatkan dalam Lembaran Daerah. (Sumber: UU No.25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah)

s. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pengertian dan sumber – sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sejak diberlakukannya otonomi daerah, daerah didorong agar dapat berkreasi dan berinovasi dalam mencari sumber penerimaan daerah yang

dapat mendukung pembiayaan pengeluaran daerah. Salah satu alternative sumber penerimaan tersebut adalah pajak dan retribusi daerah yang telah ditetapkan dalam Undang-undang tentang pemerintahan daerah sebagai sumber pendapatan asli daerah (PAD) yang bersumber dari daerah itu sendiri (Abidin, 2002).

Menurut Mardiasmo (2002:132), “pendapatan asli daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah”.

Menurut Undang-Undang No 33 tahun 2004, yang dimaksud dengan PAD adalah: “Pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. PAD tersebut dapat bersumber dari:

A. Pajak Daerah;

Ialah pajak negara yang diserahkan kepada daerah untuk dipungut sesuai peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik. Adapun ciri-ciri dari pajak daerah adalah sebagai berikut:

1. Pajak daerah berasal dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah.
2. Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang.
3. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan/atau peraturan hukum lainnya.
4. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik

B. Retribusi Daerah ;

Yakni pungutan daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapatkan jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang

berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh daerah. Ciri-ciri pokok retribusi daerah adalah sebagai berikut:

1. Retribusi dipungut oleh daerah.
2. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk.
3. Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan, atau mendapatkan jasa yang disediakan daerah.

C. Perusahaan Daerah

Dalam hal ini laba perusahaan daerah diharapkan dapat menjadi sumber pemasukan bagi daerah. Maka dari itu, dalam batas-batas tertentu pengelolaan perusahaan haruslah bersifat profesional dan harus tetap berpegang pada prinsip ekonomi secara umum, yakni efisiensi. Dalam penjelasan umum UU No. 5/1974, pengertian perusahaan daerah dirumuskan sebagai “suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah untuk memperkembangkan perekonomian daerah dan untuk menambah penghasilan daerah”.

Dari kutipan diatas tergambar dua fungsi pokok dari perusahaan daerah, yakni sebagai dinamisator perekonomian daerah yang berarti harus mampu memberikan rangsangan/stimulus bagi berkembangnya perekonomian daerah dan sebagai penghasil pendapatan daerah. Ini berarti perusahaan daerah harus mampu memberikan manfaat ekonomis sehingga mendapat keuntungan yang dapat disetorkan ke kas daerah. Perusahaan daerah merupakan salah satu komponen yang diharapkan mampu memberikan kontribusinya bagi pendapatan daerah, tapi sifat utama dari perusahaan daerah bukanlah berorientasi pada profit (keuntungan), akan tetapi justru dalam memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum. Atau dengan kata lain, perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda yang harus tetap terjamin keseimbangannya, yakni fungsi sosial dan fungsi ekonomi. Meskipun demikian hal ini bukan berarti bahwa perusahaan daerah tidak mampu memberikan kontribusi maksimal bagi kemandirian keuangan daerah.

Pemenuhan fungsi sosial oleh perusahaan daerah dan keharusan untuk mendapat keuntungan yang memungkinkan perusahaan daerah dapat memberikan sumbangan bagi pendapatan daerah, bukanlah dua

pilihan yang saling berbenturan melainkan keduanya dapat berjalan saling beriringan antara pemenuhan fungsi sosial dan fungsi ekonomi yang berorientasi pada keuntungan. Agar kedua fungsi dari perusahaan daerah ini dapat terwujud maka dalam pengelolaannya dibutuhkan suatu profesionalisme.

D. Lain-lain PAD yang Sah.

Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004, yang dimaksud dengan Lain-lain PAD yang sah antara lain penerimaan daerah di luar pajak dan retribusi daerah seperti jasa giro, hasil penjualan aset daerah. Lain-lain PAD yang sah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No.33 Tahun 2004, meliputi:

1. hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan
2. jasa giro
3. pendapatan bunga
4. keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing
5. komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 terdapat klasifikasi Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terbaru yakni antara lain: Pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut objek pendapatan sesuai dengan undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Jenis hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik daerah/ BUMD, bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/ BUMN, dan bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat. Jenis lain-lain PAD yang sah disediakan untuk menganggarkan penerimaan daerah yang tidak termasuk dalam pajak daerah, retribusi daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dirinci menurut objek pendapatan yang mencakup hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, penerimaan atas tuntutan ganti kerugian daerah, penerimaan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat

dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan / atau jasa oleh daerah, penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, pendapatan denda pajak, pendapatan denda retribusi. Pendapatan hasil eksekusi atau jaminan, pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

Menurut Halim (2004:67), “PAD dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu: pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan, lain-lain PAD yang sah”. Klasifikasi PAD yang dinyatakan oleh Halim (2004:67) adalah sesuai dengan klasifikasi PAD berdasarkan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 yakni antara lain:

E. Pajak Daerah

Berdasarkan UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah dalam Saragih (2003:61), yang dimaksud dengan pajak daerah adalah “iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi dan badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah”. Menurut Halim (2004:67), “pajak daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak”. Dalam Pudyatmoko (2002:14) dijelaskan Jenis-jenis pajak daerah untuk Propinsi dan kabupaten/kota berdasarkan UU Nomor 34 Tahun 2000 tersebut disebutkan dalam Pasal 2:

Jenis Pajak Propinsi yang terdiri dari:

1. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas air
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di atas air
3. Pajak Bahan Kendaraan Bermotor
4. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan air permukaan
5. Jenis Pajak Kabupaten/ Kota yang terdiri dari:
6. Pajak hotel
7. Pajak restoran

8. Pajak hiburan,
9. Pajak reklame,
10. Pajak penerangan jalan,
11. Pajak pengambilan bahan galian golongan C,
12. Pajak parkir

F. Retribusi Daerah

Yang dimaksud dengan retribusi menurut Saragih (2003:65) adalah “pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemda untuk kepentingan orang pribadi atau badan”.

Menurut Halim (2004:67), “Retribusi daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari retribusi daerah”.

Retribusi untuk kabupaten/kota dapat dibagi menjadi 2, yakni:

1. Retribusi untuk kabupaten/kota ditetapkan sesuai kewenangan masing-masing daerah, terdiri dari: 10 jenis retribusi jasa umum, 4 jenis retribusi perizinan tertentu,
2. Retribusi untuk kabupaten/kota ditetapkan sesuai jasa/pelayanan yang diberikan oleh masing-masing daerah, terdiri dari: 13 jenis retribusi jasa usaha. (Kadjatmiko, 2002:78).

Jenis pendapatan retribusi untuk kabupaten/kota meliputi objek pendapatan berikut:

1. Retribusi pelayanan kesehatan,
2. Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan,
3. Retribusi pergantian biaya cetak KTP,
4. Retribusi pergantian cetak akta catatan sipil,
5. Retribusi pelayanan pemakaman,
6. Retribusi pelayanan pengabuan mayat,
7. Retribusi pelayanan parkir ditepi jalan umum,
8. Retribusi pelayanan pasar,
9. Retribusi pengujian kendaraan bermotor,
10. Retribusi pemeriksaan alat pemadam kebakaran,
11. Retribusi pergantian biaya cetak peta,

12. Retribusi pengujian kapal perikanan,
13. Retribusi pemakaian kekayaan daerah,
14. Retribusi jasa usaha pasar grosir atau pertokoan,
15. Retribusi jasa usaha tempat pelelangan,
16. Retribusi jasa usaha terminal,
17. Retribusi jasa usaha tempat khusus parkir,
18. Retribusi jasa usaha tempat penginapan/pesanggrahan/villa,
19. Retribusi jasa usaha penyedotan kakus,
20. Retribusi jasa usaha rumah potong hewan,
21. Retribusi jasa usaha pelayaran pelabuhan kapal,
22. Retribusi jasa usaha tempat rekreasi dan olah raga,
23. Retribusi jasa usaha penyebrangan diatas air,
24. Retribusi jasa usaha pengolahan limbah cair,
25. Retribusi jasa usaha penjualan produksi usaha daerah,
26. Retribusi izin mendirikan bangunan,
27. Retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol,
28. Retribusi izin gangguan,
29. Retribusi izin trayek. (Halim,2004:68).

G. Hasil Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Milik Daerah yang Dipisahkan

Menurut Halim (2004:68), “Hasil perusahaan milik Daerah dan hasil Pengelolaan kekayaan milik Daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan Daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik Daerah dan pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan”. Menurut Halim (2004:68), jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut: “1) bagian laba Perusahaan milik Daerah, 2) bagian laba lembaga keuangan Bank, 3) bagian laba lembaga keuangan non Bank, 4) bagaian laba atas penyertaan modal/investasi”.

H. Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang Sah

Salah satu agenda reformasi yang dicita-citakan untuk dicapai adalah pemberian otonomi daerah yang seluas-luasnya. Untuk merealisasikan agenda tersebut pada tahun 1999 terbentuklah dua undang-undang yang

dikenal dengan undang-undang Otonomi Daerah, yaitu UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kedua undang-undang ini selanjutnya disempurnakan dengan UU No.32 tahun 2004 dan UU No.33 tahun 2004. Otonomi daerah dimaksudkan sebagai kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Penyerahan wewenang ini lazim disebut dengan desentralisasi. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu juga diarahkan untuk meningkatkan daya saing daerah berdasarkan potensi yang dimiliki.

Penyelenggaraan desentralisasi ini tentu saja memerlukan sumber pendanaan yang besar. Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Sesuai pasal 5 UU No. 33 tahun 2004, sumber pendapatan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Yang Sah. Penyerahan urusan dan pemberian sumber pendanaan dalam bentuk kebijakan perimbangan keuangan pada daerah otonom, pada hakekatnya ditujukan untuk memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah dalam menyikapi aspirasi masyarakat dan prioritas daerah guna mempercepat upaya peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum kepada masyarakat di daerah, serta secara lebih luas diharapkan berdampak pada pertumbuhan dan perkembangan ekonomi daerah.

Kebijakan perimbangan keuangan atau ditekankan pada empat tujuan utama, yaitu:

- a. memberikan sumber dana bagi daerah otonom untuk melaksanakan urusan yang diserahkan yang menjadi tanggungjawabnya;
- b. mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan antar pemerintah daerah,
- c. meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan publik dan mengurangi kesenjangan kesejahteraan dan pelayanan publik antar daerah; serta

- d. meningkatkan efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas pengelolaan sumber daya daerah, khususnya sumber daya keuangan.

Menurut Halim (2004:69), “pendapatan ini merupakan penerimaan Daerah yang berasal dari lain-lain milik pemerinyah Daerah”. Menurut Halim (2004:69), jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut, “1) hasil penjualan aset Daerah yang tidak dipisahkan, 2) penerimaan jasa giro, 3) penerimaan bunga deposito, 4) denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan, 5) penerimaan ganti rugi atas kerugian/kehilangan kekayaan Daerah”.

I. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

1. Pengertian APBD

Menurut UU No. 33 tahun 2004, “Anggaran pendapatan dan belanja daerah yang selanjutnya disebut APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah tentang APBD”.

Menurut Saragih (2003: 127), “APBD merupakan suatu gambaran atau tolak ukur penting keberhasilan suatu daerah di dalam meningkatkan potensi perekonomian daerah. Artinya, jika perekonomian daerah mengalami pertumbuhan, maka akan berdampak positif terhadap peningkatan pendapatan daerah (PAD)”. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Unsur-unsur APBD menurut Halim (2004: 15-16) adalah sebagai berikut:

- 1) rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara rinci,
- 2) adanya sumber penerimaan yang merupakan target minimal untuk menutupi biaya-biaya sehubungan dengan aktivitas tersebut, dan adanya biaya-biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran-pengeluaran yang akan dilaksanakan,
- 3) jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka,
- 4) periode anggaran yang biasanya 1 (satu) tahun.

Sebagai alat pemerintah yang digunakan dalam menggerakkan roda pemerintahan dan pembangunan, anggaran dalam organisasi publik memiliki beberapa fungsi. Menurut Mardiasmo (2002:183) pengendalian, kebijakan fiskal, politik, koordinasi, evaluasi kinerja, memotivasi manajemen, dan menciptakan ruang publik.

- a. Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan, yang antara lain digunakan untuk:
 - a) Merumuskan tujuan serta sasaran kebijakan sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan;
 - b) Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi sertamerencanakan alternatif sumber pembiayaannya;
 - c) Mengalokasikan sumber-sumber ekonomi pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun;
 - d) Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.
- b. Anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian, yang digunakan antara lain untuk:
 - a) Mengendalikan efisiensi pengeluaran;
 - b) Membatasi kekuasaan atau kewenangan Pemda;
 - c) Mencegah adanya overspending, underspending dan salah satu sasaran (misappropriation) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas;
 - d) Memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasi program atau kegiatan pemerintah.
- c. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi melalui pemberian fasilitas, dorongan, dan koordinasi kegiatan ekonomi masyarakat sehingga mempercepat pertumbuhan ekonomi.
- d. Anggaran sebagai alat politik digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Anggaran sebagai dokumen politik merupakan bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik

untuk kepentingan tertentu. Anggaran bukan sekedar masalah teknis akan tetapi lebih merupakan alat politik (political tool). Oleh karena itu, penyusunan anggaran membutuhkan political Skill, qualification building, keahlian bernegosiasi, dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik. Kegagalan dalam melaksanakan anggaran yang telah disetujui dapat menurunkan kredibilitas atau bahkan menjatuhkan kepemimpinan eksekutif.

- e. Anggaran sebagai alat koordinasi antar unit kerja dalam organisasi pemda yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Disamping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja.
- f. Anggaran sebagai alat evaluasi kinerja. Anggaran pada dasarnya merupakan wujud komitmen Pemda kepada pemberi wewenang (masyarakat) untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan masyarakat. Kinerja Pemda akan dinilai berdasarkan target anggaran yang dapat direalisasikan.
- g. Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajemen Pemda agar bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target kinerja. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran hendaknya bersifat challenging but attainable atau demanding but achievable. Maksudnya, target kinerja hendaknya ditetapkan dalam batas rasional yang dapat dicapai (tidak terlalu tinggi dan tidak terlalu rendah).
- h. Anggaran dapat juga digunakan sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (public sphere), dalam arti bahwa proses penyusunan anggaran harus melibatkan seluas mungkin masyarakat. Keterlibatan masyarakat tersebut dapat dilakukan melalui proses penjaringan aspirasi masyarakat yang hasilnya digunakan sebagai dasar perumusan arah dan kebijakan umum anggaran. Kelompok masyarakat yang terorganisir umumnya akan mencoba mempengaruhi anggaran untuk kepentingan mereka. Kelompok lain dari masyarakat yang kurang terorganisir akan mempercayakan aspirasinya melalui proses politik yang ada. Jika tidak ada alat untuk menyampaikan aspirasi

mereka, maka mereka akan melakukan tindakan-tindakan lain: misal, tindakan massa, melakukan boikot, vandalisme, dan sebagainya.

- i. Peraturan pemerintah (2000) menyatakan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disingkat (APBD) adalah suatu rencana keuangan tahunan Daerah sebagai dasar pengelolaan keuangan Daerah dalam tahun anggaran tertentu yang berisi sumber pendapatan dan penggunaan dana pemerintah daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. APBD pada hakekatnya merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dipakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Mardiasmo (2000:11) mengatakan bahwa salah satu aspek penting dari pemerintah daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan dan anggaran daerah. anggaran daerah atau APBD merupakan instrumen kebijakan utama bagi pemerintah daerah, menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. Anggaran daerah seharusnya digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan belanja, alat bantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan serta alat otoritas pengeluaran dimasa yang akan datang dan ukuran standar untuk evaluasi Surat Keputusan Mendagri (2000:1-3) mengatakan bahwa penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) hendaknya mengacu pada norma dan prinsip anggaran sebagai berikut:

- j. Transparansi dan akuntabilitas anggaran

Transparansi tentang anggaran daerah merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggung jawab. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

- a) Disiplin anggaran

APBD disusun dengan berorientasi pada kebutuhan masyarakat tanpa harus meniggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu, anggaran yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan.

b) Keadilan anggaran

Pembiayaan pemerintah daerah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat. Untuk itu pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

c) Efisiensi dan efektifitas anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektifitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

d) Format anggaran

Pada dasarnya APBD disusun berdasarkan format anggaran surplus atau defisit (surplus defisit budget). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit anggaran. Apabila terjadi surplus, daerah dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi defisit dapat ditutupi antara lain melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2. Fungsi-Fungsi Anggaran Daerah

Berbagai fungsi APBN/APBD sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu :

1) Fungsi Otorisasi

Anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.

2) Fungsi Perencanaan

Anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.

3) Fungsi Pengawasan

Anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

4) Fungsi Alokasi

Anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

5) Fungsi Distribusi

Anggaran daerah harus mengandung arti/ memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan

6) Fungsi Stabilisasi

Anggaran daerah harus mengandung arti/ harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

3. Prinsip-prinsip anggaran daerah

Prinsip-prinsip dasar (azas) yang berlaku di bidang pengelolaan Anggaran Daerah yang berlaku juga dalam pengelolaan Anggaran Negara / Daerah sebagaimana bunyi penjelasan dalam Undang Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yaitu :

1) Kesatuan

Azas ini menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara/ Daerah disajikan dalam satu dokumen anggaran.

2) Universalitas

Azas ini mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.

3) Tahunan

Azas ini membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu

4) Spesialitas

Azas ini mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

5) Akrua

Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani untuk pengeluaran yang seharusnya dibayar, atau menguntungkan anggaran untuk penerimaan yang seharusnya diterima, walaupun sebenarnya belum dibayar atau belum diterima pada kas.

6) Kas

Azas ini menghendaki anggaran suatu tahun anggaran dibebani pada saat terjadi pengeluaran/ penerimaan uang dari/ ke Kas Daerah Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 13, 14, 15 dan 16 dalam UU Nomor 17 Tahun 2003, dilaksanakan selambatlambatnya dalam 5 (lima) tahun.

Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.

4. Struktur APBD

Dengan dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah, maka akan membawa konsekuensi terhadap berbagai perubahan dalam keuangan daerah, termasuk terhadap struktur APBD. Sebelum UU Otonomi Daerah dikeluarkan, struktur APBD yang berlaku selama ini adalah anggaran yang berimbang dimana jumlah penerimaan atau pendapatan sama dengan jumlah pengeluaran atau belanja. Kini struktur APBD mengalami perubahan bukan lagi anggaran berimbang, tetapi disesuaikan dengan kondisi keuangan daerah. Artinya, setiap daerah memiliki perbedaan struktur APBD sesuai dengan kapasitas keuangan atau pendapatan masing-masing daerah. Adapun struktur APBD berdasarkan Permendagri No.13 Tahun 2006, "Struktur APBD merupakan satu kesatuan terdiri dari:

- 1) Pendapatan Daerah,;
- 2) Belanja Daerah; dan
- 3) Pembiayaan Daerah.

5. Pendapatan Daerah

Pendapatan yang dianggarkan dalam APBD meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum Daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak Daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh Daerah. Pendapatan Daerah dikelompokkan sebagai berikut:

6. Pendapatan Asli Daerah

Kelompok pendapatan asli daerah dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas:

1. Pajak Daerah,
2. Retribusi Daerah,
3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan
4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah.

Jenis pajak daerah dan retribusi daerah dirinci menurut obyek pendapatan sesuai dengan Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yaitu Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Juncto peraturan Daerah Nomor 65 Tahun 2001 dan Kepmendagri Nomor 35 tentang Pajak Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah

Jenis hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan sebagaimana dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup:

1. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik Daerah/ BUMD,
2. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik pemerintah/ BUMN, dan
3. bagian laba atas penyertaan modal pada perusahaan milik swasta atau kelompok usaha masyarakat.

Jenis lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang dirinci menurut obyek pendapatan yang mencakup:

- 1) Hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan,
- 2) Jasa Giro,

- 3) Pendapatan Bunga,
- 4) Penerimaan atas Tuntutan Ganti Kerugian Daerah,
- 5) Penerimaan Komisi, potongan ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah,
- 6) Penerimaan keuntungan dari selisih nilai tukar Rupiah terhadap Mata Uang Asing,
- 7) Pendapatan denda atas keterlambatan pelaksanaan pekerjaan,
- 8) Pendapatan denda pajak
- 9) Pendapatan denda retribusi,
- 10) Pendapatan hasil eksekusi atas jaminan,
- 11) Pendapatan dari pengembalian,
- 12) Fasilitas sosial dan fasilitas umum,
- 13) Pendapatan dari penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan, dan
- 14) Pendapatan dari angsuran/cicilan penjualan.

7. Belanja Daerah

Belanja Daerah merupakan semua kewajiban Daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Berdasarkan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, Belanja terdiri dari:

1. Belanja Aparatur Daerah,
2. Belanja Pelayanan Publik,
3. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan,
4. Belanja Tidak Tersangka.

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Belanja Menurut kelompok belanja terdiri dari:

8. Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

1. Belanja Pegawai,
2. Bunga,

3. Subsidi,
4. Hibah,
5. Bantuan Sosial,
6. Belanja Bagi Hasil,
7. Bantuan Keuangan,
8. Belanja Tidak Terduga,

9. Belanja Langsung

Belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Kelompok belanja langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri dari:

- a. Belanja Pegawai, dimaksudkan untuk pengeluaran honorarium/ upah dalam melaksanakan program dan kegiatan Pemerintah Daerah,
- b. Belanja Barang dan Jasa, dan
- c. Belanja Modal.

10. Pembiayaan Daerah

Pembiayaan disediakan untuk menganggarkan setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada Tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya, yang terdiri atas:

Penerimaan Pembiayaan

1. Sisa lebih perhitungan anggaran Tahun lalu (SILPA)

Sisa lebih perhitungan anggaran Tahun lalu merupakan selisih lebih antara realisasi pendapatan dengan belanja Daerah yang dalam APBD Induk dianggarkan berdasarkan estimasi. Sedangkan realisasi SILPA dianggarkan dalam perubahan APBD sesuai dengan yang ditetapkan dalam peraturan Daerah tentang penetapan perhitungan APBD tahun sebelumnya.

2. Pencairan dana cadangan

Pemerintah daerah dapat membentuk dana cadangan guna mendanai kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat sekaligus/ sepenuhnya dibebankan dalam satu tahun anggaran. Pembentukan

dana cadangan dianggarkan pada pengeluaran pembiayaan dalam tahun anggaran yang berkenaan ditetapkan dengan peraturan daerah dan ditempatkan direkening sendiri. Pencairan dana cadangan digunakan untuk menganggarkan pencairan dana cadangan dari rekening dana cadangan ke rekening kas umum Daerah dalam Tahun anggaran berkenaan. Jumlah yang dianggarkan yaitu sesuai dengan jumlah yang telah ditetapkan dalam peraturan Daerah tentang pembentukan dana cadangan berkenaan.

3. Penerimaan Pinjaman dan Obligasi

Penerimaan Pinjaman dan Obligasi digunakan untuk menganggarkan semua transaksi yang mengakibatkan Daerah menerima sejumlah uang dari semua pihak lain sehingga Daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Penerimaan Pinjaman dan Obligasi yang dianggarkan disesuaikan dengan rencana penarikan pinjaman dalam tahun anggaran sesuai dengan perjanjian pinjaman.

4. Hasil Penjualan Aktiva Daerah yang Dipisahkan

Penerimaan hasil penjualan Aktiva Daerah yang dipisahkan digunakan untuk menganggarkan hasil penjualan kekayaan Daerah yang dipisahkan dapat berupa penjualan perusahaan milik Daerah/BUMD, penjualan aktiva milik Pemerintah Daerah yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga, atau hasil divestasi penyertaan modal Pemerintah Daerah.

5. Penerimaan Kembali Pemberain Pinjaman

Penerimaan Kembali Pemberain Pinjaman digunakan untuk menganggarkan posisi penerimaan kembali pinjaman yang diberikan kepada pemerintah pusat dan/atau pemerintah Daerah lainnya.

6. Penerimaan Piutang Daerah

Pengeluaran Pembiayaan, mencakup:

1. Pembentukan Dana Cadangan
2. Investasi (Penanaman Modal) Pemerintah Daerah

Investasi Pemerintah Daerah digunakan untuk menganggarkan kekayaan Pemerintah yang diinvestasikan babik dalam jangka pendek maupun jangka panjang.

- 1) Investasi jangka pendek, mencakup deposito berjangka waktu 3 (tiga) bulan sampai dengan 12 (dua belas) bulan yang dapat diperpanjang secara otomatis, pembelian surat utang negara (SUN), Sertifikat Bank Indonesia (SBI) dan Surat Perbendaharaan Negara (SPN).
- 2) Investasi Jangka Panjang terdiri dari investasi permanen dan non permanen antara lain surat berharga yang dibeli pemerintah dalam rangka mengendalikan suatu Badan Usaha, misalnya pembelian surat berharga untuk menambah kepemilikan modal saham pada suatu Badan Usaha.
3. Pembayaran Pokok Utang yang Jatuh Tempo
Pembayaran Pokok Utang digunakan untuk menganggarkan pembayaran kewajiban atas pokok utang yang dihitung berdasarkan perjanjian pinjaman jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.
4. Pemberian Pinjaman Daerah

11. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Berjalan.

1. Sisa lebih pembiayaan tahun anggaran berjalan digunakan untuk menganggarkan sisa lebih antara pembiayaan netto dengan surplus/defisit APBD. Pembiayaan Netto merupakan selisih antara penerimaan pendanaan dengan pengeluaran pendanaan yang harus dapat menutup defisit anggaran yang direncanakan.
2. Jumlah yang dianggarkan pada sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Berjalan pada APBD induk merupakan angka estimasi berhubung jumlah selisih lebih perhitungan anggaran pada tahun lalu yang juga masih angka estimasi.
3. Dalam perubahan APBD Tahun berjalan, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Berjalan tersebut dianggarkan sepenuhnya untuk mendanai program dan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan Daerah sehingga jumlahnya menjadi sama dengan nol.

J. Hubungan antara dana perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Secara normatif, instrumen dana perimbangan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terdiri dari DBH, DAU, dan DAK. Namun, dalam praktik, selain ketiga dana tersebut, dikenal juga adanya dana Otonomi Khusus, yang khusus diperuntukkan bagi daerah yang berstatus Otonomi Khusus seperti Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, dan Provinsi NAD, dan dana lainnya yang bersifat ad hoc. Jumlah alokasi dana yang ditransfer ke daerah dari tahun ke tahun terus mengalami kenaikan. Demikian pula total Dana Perimbangan konsisten bertambah selama periode 2007-2011. Dalam lima tahun, Total Dana Perimbangan telah meningkat sebesar 45%.

Hal ini sejalan dengan peningkatan Dana Alokasi Umum sebesar 42% selama 2007-2011 dan Dana Alokasi Khusus sebesar 36%. Dana Perimbangan Nilai (Rp miliar) Dana Perimbangan 2007 2008 2009 2010 2011 Dana Bagi Hasil 45,994 78,137 69,719 77,677 71,934 Dana Alokasi Umum 145,575 176,638 186,938 193,226 207,081 Dana Alokasi Khusus 17,105 21,327 24,628 21,378 23,250 Total 208,674 276,101 281,285 292,281 302,264 Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu (diolah) Secara umum, alokasi dana perimbangan masih merupakan sumber pendapatan daerah yang dominan dan merupakan komponen yang mewarnai kapasitas fiskal daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sehingga kajian terhadap efektifitas dan optimalisasi penggunaan dana perimbangan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dari pengelolaan keuangan daerah, khususnya efektifitas belanja daerah. Dalam kerangka kebijakan otonomi daerah, maka terkait dengan efektifitas belanja daerah dapat menjadi salah satu tolok ukur utama terhadap keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri, terutama sejauh mana kebijakan desentralisasi yang dikelola oleh pemerintah daerah mampu mendorong tercapai tujuan nasional dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan peningkatan pelayanan umum di daerah.

Data menyebutkan bahwa total belanja meningkat sebesar 83% dari tahun 2007 sampai tahun 2011 yang kemungkinan besar disebabkan karena makin banyaknya jumlah daerah, disamping alasan logis bertambahnya kebutuhan pemerintah daerah. Belanja Daerah Nilai (Rp miliar) Jenis Belanja 2007 2008 2009 2010 2011 Belanja Pegawai 100,477 148,515 169,279 198,578 275,029 Belanja Barang Jasa 46,525 66,585 76,300 82,006 94,982 Belanja Modal 77,477 97,866 104,614 96,170 106,207

Belanja Lainnya 34,507 53,986 62,219 66,811 64,054 Total Belanja 258,986 366,951 412,413 443,565 474,135 Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu (diolah) Dari keempat-besar jenis belanja tersebut, Belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja lainnya meningkat dalam nilai yang relatif konstan, sementara belanja modal menurun sekitar 8%. Tahun 2011, sebagian besar belanja daerah digunakan untuk belanja pegawai, yakni sebesar 58%. Angka tersebut meningkat dibandingkan belanja pegawai tahun 2010 yang sebesar 45%.

1. Pengertian Keuangan dan perimbangan keuangan Daerah

Pengertian keuangan daerah sebagaimana dimuat dalam penjelasan pasal 156 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut :

Berdasarkan pengertian tersebut pada prinsipnya keuangan daerah mengandung unsur pokok yaitu:

1. Hak Daerah yang dapat dinilai
2. Kewajiban Daerah dengan uang
3. Kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban tersebut.

Hak daerah dalam rangka keuangan daerah adalah segala hak yang melekat pada Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam usaha pemerintah daerah mengisi kas daerah. Pada akhir pemelajaran ini peserta dapat menjelaskan tentang pengertian keuangan daerah, hubungan keuangan daerah dengan keuangan pusat, serta pengurusan keuangan daerah dalam rangka membantu pelaksanaan tugasnya sebagai auditor. "Keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut".

Hak Daerah tersebut meliputi antara lain :

1. Hak menarik pajak daerah (UU No. 18 Tahun 1997 jo UU No. 34 Tahun 2000).
2. Hak untuk menarik retribusi/iuran daerah (UU No. 18 Tahun 1997 jo UU No. 34 tahun 2000).
3. Hak mengadakan pinjaman (UU No. 33 tahun 2004).

4. Hak untuk memperoleh dana perimbangan dari pusat (UU No. 33 tahun 2004).

Pasal 1 UUD 1945 menetapkan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Selanjutnya dalam pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya menyatakan bahwa daerah Indonesia terbagi dalam daerah yang bersifat otonom dan bersifat daerah administrasi. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi daerah dan pengaturan sumberdaya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Penyelenggaraan pemerintahan daerah juga merupakan subsistem dari pemerintahan negara sehingga antara keuangan daerah dengan keuangan negara akan mempunyai hubungan yang erat dan saling mempengaruhi.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah serta secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sumber pembiayaan pemerintahan daerah dalam rangka perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Setiap penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi disertai dengan pengalihan sumber daya manusia dan sarana serta pengalokasian anggaran yang diperlukan untuk kelancaran pelaksanaan penyerahan dan pelimpahan kewenangan tersebut. Sedangkan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dalam rangka tugas pembantuan disertai pengalokasian anggaran.

Dari ketiga jenis pelimpahan wewenang tersebut, hanya pelimpahan wewenang dalam rangka pelaksanaan desentralisasi saja yang merupakan sumber keuangan daerah melalui alokasi dana perimbangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sedangkan alokasi dana dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam rangka dekonsentrasi dan tugas pembantuan tidak merupakan sumber penerimaan APBD

dan diadministrasikan serta dipertanggungjawabkan secara terpisah dari administrasi keuangan dalam pembiayaan pelaksanaan desentralisasi.

Berdasarkan Pasal 15 UU No.32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah, hubungan keuangan pusat dan daerah dijelaskan sebagai berikut :

- a. hubungan dalam bidang keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (4) dan (5) meliputi :
 1. pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah
 2. pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah
 3. pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah
- b. hubungan dalam bidang keuangan antar pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (4) dan (5) meliputi :
 1. bagi hasil pajak dan non pajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota
 2. pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama
 3. pembiayaan bersama atas kerjasama antar daerah
 4. pinjaman dan/atau hibah antar pemerintahan daerah
- c. hubungan dalam bidang keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan perundang-undangan

2. Alokasi Dana perimbangan Pusat Daerah

Dana perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu daerah dalam mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara pusat dan daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar

daerah. Selama kurun waktu lima tahun terakhir (2007-2011), jumlah dana perimbangan yang dialokasikan bagi daerah terus mengalami peningkatan, dimana jumlahnya mencapai rata-rata Rp272 triliun. Meskipun demikian, pemerintah mengakui kebijakan transfer ke daerah dalam mengurangi ketimpangan vertikal antara pusat dan daerah melalui DBH dan meminimalkan kesenjangan fiskal antar daerah melalui DAU dan DAK, masih menghadapi tantangan yang cukup berat dengan adanya alokasi dana penyesuaian tertentu yang belum sepenuhnya berdasarkan formula dan kriteria. Pemerintah tentunya terus berupaya untuk melakukan reformulasi kebijakan dana perimbangan setiap tahun sehingga diharapkan dapat mendukung kebutuhan pendanaan pembangunan, terutama bagi daerah-daerah marjinal. Alokasi Dana Perimbangan, 2007-2011 Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu (diolah) Lalu timbul pertanyaan, seberapa besar sebenarnya peran dana perimbangan ini bagi keuangan daerah? Jika kita melihat komposisi sumber pendapatan tiap daerah (kabupaten/kota), dana perimbangan ini mempunyai peran yang sangat vital.

Dalam kurun waktu lima tahun terakhir (2009-2011), proporsi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah secara nasional mencapai rata-rata 73%. Dari angka tersebut jelaslah bahwa daerah masih tergantung pada dana perimbangan tersebut guna menjalankan berbagai program dan kegiatan pembangunannya. Pendapatan Daerah Nilai (Rp miliar)

Tahun	Share (%)	PAD	Dana Perimbangan	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	Total
2007	35,546	64,746	208,674	23,649	267,869
2008	67,457	71,852	276,101	24,028	364,875
2009	87,674	17	281,285	44,347	393,089
2010	292,281	302,264	276,101	24,028	403,041
2011	73	44,347	281,285	44,347	442,235

Sumber: Ditjen Perimbangan Keuangan, Kemenkeu (diolah) Oleh karena merupakan komponen terbesar dalam alokasi transfer ke daerah, dana perimbangan memiliki peranan yang sangat penting bagi keuangan daerah, terutama dalam mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah. Pemerintah pun terus melakukan perbaikan secara terus menerus terhadap mekanisme penyaluran transfer ke daerah.

Perbaikan mekanisme penyaluran anggaran transfer ke daerah tersebut terutama dimaksudkan untuk memperbaiki efektifitas dan efisiensi penyaluran, antara lain:

- a. mempercepat penyaluran PBB Bagian Daerah yang sebelumnya dilaksanakan secara bulanan menjadi mingguan dan dilaksanakan oleh Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) melalui Bank Operasional III;
- b. mempertegas penyaluran DBH Cukai Hasil Tembakau secara triwulanan;
- c. mempercepat proses penyaluran DAK dari empat tahap menjadi tiga tahap.

Tujuannya:

1. Untuk memperbaiki Vertical imbalances
2. Untuk memperbaiki horizontal imbalances
4. Untuk menjaga standard pelayan publik pada setiap daerah
5. Penyeimbang bagi spill-over effects
6. Pembangunan ekonomi
7. Mendorong pelaksanaan otonomi daerah

Keterangan

1. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) adalah pajak yang dipungut atas tanah dan bangunan karena adanya keuntungan dan/atau kedudukan sosial ekonomi yang lebih baik bagi orang atau badan yang mempunyai suatu hak atasnya atau memperoleh manfaat dari padanya.
2. BPHTB atau bea perolehan hak atas tanah dan bangunan adalah pajak yang dikenakan atas perolehan perolehan hak atas tanah dan bangunan. Perolehan hak atas tanah dan atau bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya atau dimilikinya hak atas tanah dan atau bangunan oleh orang perseorangan pribadi atau badan.
3. Pajak penghasilan adalah pajak yang dibebankan pada penghasilan perorangan, perusahaan atau badan hukum lainnya. Pajak penghasilan bisa diberlakukan progresif, proporsional, atau regresif.
4. Penerimaan dari sektor Kehutanan yang berasal dari penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) dan Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang

bersangkutan dibagi dengan imbangan 20% untuk Pemerintah dan 60% untuk daerah. Sedangkan penerimaan yang berasal dari Dana Reboisasi dibagi dengan imbangan sebesar 60% untuk Pemerintah dan 40% untuk daerah.

5. Dana Bagi Hasil dari penerimaan Pertambangan Umum yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan dibagi dengan imbangan 20% untuk Pemerintah dan 80% untuk daerah.
6. Dana Bagi Hasil dari penerimaan perikanan yang diterima secara nasional dibagi dengan imbangan 20% untuk Pemerintah dan 80% untuk seluruh Kabupaten dan Kota.
7. Penerimaan pertambangan minyak bumi yang dibagikan ke daerah adalah penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan minyak bumi dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya dengan imbangan 84,5% untuk Pemerintah dan 15,5% untuk daerah.
8. Penerimaan pertambangan minyak bumi yang dibagikan ke daerah adalah penerimaan negara dari sumber daya alam pertambangan minyak bumi dari wilayah daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya dibagi dengan imbangan 69,5% untuk Pemerintah dan 30,5% untuk daerah.
9. Pertambangan panas bumi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan yang merupakan penerimaan negara bukan pajak, dibagi dengan imbangan 20% untuk Pemerintah dan 80% untuk daerah.

K. Sumber Referensi:

1. UU No. 18 Tahun 1997 jo UU No. 34 Tahun 2000 tentang Hak menarik pajak daerah;
2. UU No. 18 Tahun 1997 jo UU No. 34 tahun 2000 tentang Hak untuk menarik retribusi/iuran daerah;
3. UU No. 33 tahun 2004 tentang Hak mengadakan pinjaman;
4. UU No. 33 tahun 2004 tentang Hak untuk memperoleh dana perimbangan dari pusat.

Lampiran

Analisis Dana Perimbangan Daerah Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah

No	Jenis Dana Perimbangan	Alokasi Dana				Keterangan
		Pemerintah Pusat	Daerah		Lain	
			Provinsi	Kota/Kabupaten		
	Dana Bagi Hasil					Bersumber dari Pajak dan sumber Daya Alam
	A. Bersumber dari pajak					
1	1. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)(UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 11 ayat 2 huruf a)	10% dengan imbalan : a. 65% dibagikan merata ke kabupaten dan kota b. 35% dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten dan kota yang realisasinya tahun sebelumnya mencapai rencana penerimaan sektor tertentu (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 12 ayat 3)	16% disalurkan ke rekening Kas Umum Daerah Provinsi (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 12 ayat 2 huruf a)	64,8% disalurkan ke rekening Kas Umum daerah Kabupaten Kota (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 12 ayat 2 huruf b)	9% untuk biaya pemungutan (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 12 ayat 2 huruf c)	Dana PBB total 90% untuk daerah dan Pemerintah 10% (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 12 ayat 2 dan 3)
	2. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan bangunan (BPHTB) (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 11 ayat 2 huruf b)	20% dibagikan dengan porsi sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 12 ayat 5)	16% disalurkan ke rekening Kas Umum Daerah Provinsi (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 12 ayat 4 huruf a)	64% disalurkan ke rekening Kas Umum daerah Kabupaten Kota (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 12 ayat 4 huruf b)		Dana total BPHTB untuk Daerah sebesar 80% dan Pemerintah 20% (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 12 ayat 4 dan 5)
	3. Pajak Penghasilan (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 11 ayat 2 huruf c)	80% Untuk Pemerintah	40% dari jumlah total 20% Misal : Dana PPh total Rp.200.000.000,00 maka bagian Provinsi adalah Rp.80.000.000,00 (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 13 ayat 3)	60% dari jumlah total 20% Misal : Dana PPh total Rp.200.000.000,00 maka bagian Provinsi adalah Rp.120.000.000,00 (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 13 ayat 3)		a. Dana PPh untuk Daerah adalah 20% (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 13 ayat 1) b. Penyaluran dana PPh dilakukan secara Triwulan. (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 13 ayat 4)

No	Jenis Dana Perimbangan	Alokasi Dana				Keterangan
		Pemerintah Pusat	Daerah		Lain	
			Provinsi	Kota/Kabupaten		
	2. Bersumber SDA					
	1. Penerimaan Kehutanan (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 11 ayat 3 huruf a)					
	a. Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH) (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 14 huruf a)	20% Untuk Pemerintah (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 14 huruf a)	16% Untuk provinsi (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 15 ayat 1 huruf a)	64% Untuk kabupaten/kota penghasil (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 15 ayat 1 huruf b)		
	b. Provisi Sumber Daya Hutan (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 14 huruf a)	20% Untuk Pemerintah (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 14 huruf a)	16% Untuk Provinsi yang bersangkutan (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 15 ayat 2 huruf a)	32% Untuk kabupaten/kota penghasil (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 15 ayat 2 huruf b)	32% Dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk Kabupaten/ Kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 15 ayat 2 huruf c)	
	c. Reboisasi (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 14 huruf b)	60% Untuk Pemerintah (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 14 huruf b)		40% Untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan di kabupaten; kota penghasil (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 16 huruf b)		40% Untuk Daerah (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 16 huruf b) 60% Bagian Pemerintah digunakan untuk rehabilitasi hutan dan lahan secara nasional (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 16 huruf a)
	2. Penerimaan Pertambangan Umum (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 14 huruf c)	20% Untuk Pemerintah (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 14 huruf c)				80% Untuk Daerah (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 14 huruf c)
	a. Penerimaan Iuran Tetap (Land-rent) (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 17 ayat 1 huruf a)		16% Untuk provinsi yang bersangkutan (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 17 ayat 2 huruf a)	64% Untuk kabupaten/kota penghasil (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 17 ayat 2 huruf b)		
	b. Penerimaan Iuran Eksplorasi dan Iuran Eksploitasi (Royalty) (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 17 ayat 1 huruf b)		16% Untuk provinsi yang bersangkutan (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 17 ayat 3 huruf a)	32% Untuk kabupaten/kota penghasil (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 17 ayat 3 huruf b)		32% Untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 17 ayat 3 huruf c)
	3. Penerimaan perikanan (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 14 huruf d)	20% Untuk Pemerintah Pusat (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 14 huruf d)		80% Untuk kabupaten/kota (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 14 huruf d)		Penerimaan Perikanan dibagikan dengan porsi yang sama besar kepada kabupaten/kota di seluruh Indonesia (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 18 ayat 2)

No	Jenis Dana Perimbangan	Alokasi Dana				Keterangan
		Pemerintah Pusat	Daerah		Lain	
			Provinsi	Kota/Kabupaten		
	2. Bersumber SDA					
	4. Penerimaan Pertambangan minyak Bumi (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 14 huruf e angka 1)	84,5% untuk pemerintah. (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 14 huruf e angka 1)	3% untuk provinsi yang bersangkutan. (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 19 angka 2 huruf a)	6% untuk kabupaten/kota. (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 19 angka 2 huruf b)	6% untuk kabupaten/kota lain dalam satu provinsi tersebut dibagikan dengan porsi yang sama besar. (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 19 angka 2 huruf c)	Dana total bagi hasil dari pertambangan minyak bumi sebesar 15,5% untuk daerah. (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 14 huruf e angka 2)
	Anggaran pendidikan dasar dari pertambangan minyak bumi. (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 20)		0,1 % untuk provinsi. (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 20 angka 2 huruf a)	0,2 untuk kabupaten/kota (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 20 angka 2 huruf b)	0,2 untuk kabupaten/kota lain dalam satu provinsi yang bersangkutan. (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 20 angka 2 huruf c)	0,5 % anggaran pendidikan dasar. (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 20 angka 1)
1	5. Penerimaan Pertambangan gas Bumi. (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 14 huruf f)	69,5% untuk pemerintah. (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 14 huruf f angka 1)	6% untuk provinsi yang bersangkutan. (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 19 angka 3 huruf a)	12% untuk kabupaten/kota penghasil. (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 19 angka 3 huruf b)	12% untuk kabupaten/kota lainnya dalam provinsi yang bersangkutan dibagikan dengan porsi yang sama besar. (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 19 angka 3 huruf c)	Dana bagi hasil pertambangan gas bumi sebesar 30,5 % untuk daerah. (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 14 huruf f angka 2)
	6. Pertambangan Panas Bumi (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 14 huruf g)	20% untuk pemerintah (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 14 huruf g)	16 % untuk provinsi. (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 21 angka 2 huruf a)	32 % kabupaten/kota. (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 21 angka 2 huruf b)	32 % untuk kabupaten/kota lainnya dalam satu provinsi yang bersangkutan. (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 21 angka 2 huruf c)	80% untuk daerah. (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 14 huruf g)

No	Jenis Dana Perimbangan	Alokasi Dana			Keterangan
		Pemerintah Pusat	Daerah		
			Provinsi	Kota/Kabupaten	
2	Dana Alokasi Umum (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 27-37)				Jumlah keseluruhan DAU sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 27 angka 1)
3	Dana Alokasi Khusus (UU Nomor 33 Tahun 2004 pasal 38-42)				Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN dan dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus. (UU Nomor 33 Tahun 2004 dalam pasal 38 dan 39 angka 1)

BAB XI

KEWENANGAN ADMINISTRASI DARI PEMERINTAH PUSAT KEPADA ORGANISASI PUSAT DI DAERAH

(Kajian desentralisasi sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan dan atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi pusat di daerah)

Rondinelli dan Cheema (1983), mendefinisikan desentralisasi sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan dan atau kewenangan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi pusat di daerah, unit administrasi lokal, organisasi semi otonomi dan parastatal (perusahaan), pemerintah daerah atau organisasi non pemerintah. desentralisasi bisa dibedakan atas 3 jenis (Litvack, 1999); yaitu pertama Desentralisasi politik, melimpahkan kepada daerah kewenangan yang lebih besar menyangkut berbagai aspek pengambilan keputusan, termasuk penetapan standar dan berbagai peraturan. Kedua, Desentralisasi administrasi, berupa redistribusi kewenangan, tanggung jawab dan sumber daya di antara berbagai tingkat pemerintahan. Kapasitas yang memadai disertai kelembagaan yang cukup baik di setiap tingkat merupakan syarat agar hal ini bisa efektif. Ketiga, Desentralisasi fiskal, menyangkut kewenangan menggali sumber-sumber pendapatan, hak untuk menerima transfer dari pemerintahan yang lebih tinggi, dan menentukan belanja rutin maupun investasi. Ketiga jenis desentralisasi ini saling berkaitan dan untuk melihat dampaknya kepada berbagai hal, tidak bisa dilakukan evaluasi secara terpisah.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa desentralisasi mengakibatkan adanya pembagian urusan antara pusat dan daerah. Pembagian urusan tersebut, dibanyak negara menggunakan kosep money follow funcion. Money follows function mengacu pada pembuatan perencanaan yang mementingkan efek yang diinginkan. Apa yang dianggap efektif maka

biayanya akan dicari. Jalan yang efektif adalah pokok dicari, sedang dana akan mengikuti hal itu. Hal ini melahirkan dua pemahaman dalam keuangan daerah dan pusat. Pertama, perlu adanya perimbangan keuangan pusat dan daerah karena merupakan upaya mencari perimbangan akibat fungsi dan wewenang yang diemban daerah dengan sumber keuangan yang dimiliki dan diraihnya. Sedangkan pemahaman kedua melihat adanya hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Di dasari oleh kenyataan multilevel pemerintahan sehingga mau-tidak mau ada pola hubungan yang tercipta yang harus diatur. Pada dasarnya pembagian urusan keuangan adalah implikasi dari penerapan desentralisasi.

Secara historis, perspektif perimbangan keuangan pusat dan daerah didasari atas terbentuknya negara yang dipelopori beberapa negara yang hendak beseikat. Artinya negara bagian memiliki kuasa besar dalam negara federal tersebut, termasuk kewenangan fiskal. Otonomi negara bagian menghasilkan ideologi mendasar bahwa suatu daerah itu sangat penting. Esensinya adalah keleluasaan negara bagian dalam mengelola sumber serta memungut pajak bagi wilayahnya. Dengan kata lain, konsep perimbangan ini lebih digunakan oleh negara-negara federal.

Berbeda dengan perimbangan, hubungan keuangan pusat dan daerah merupakan sebuah konsekuensi dari sebuah negara yang membentuk multilevel pemerintahan. Negara membagi wilayahnya menjadi unit-unit yang lebih kecil sehingga kekuasaan utama berada pada negara atau dalam kaitan ini adalah pemerintah pusat. Jika kita bandingkan dengan perimbangan pada negara federal, konsep hubungan menjadikan daerah justru belum memiliki kewenangan sampai kewenangan itu terdesentralisasi. Kewenangan pemungutan pajak oleh daerah dapat dikatakan kuasa dari pemerintah pusat. Begitu pula penyelenggaraan administrasi lainnya. Sehingga konsep hubungan banyak dipraktikan oleh negara kesatuan. Lalu berdasarkan deskripsi diatas, apakah benar bahwa konsep hubungan keuangan yang selama ini diseenggarakan di Indonesia? Dan apakah konsep yang diterapkan telah memberikan hal positif bagi perkembangan pembangunan daerah?

Pada UU no 33 tahun 2012 tertulis bahwa kosep yang digunakan adalah perimbangan keuangan. Akan tetapi terdapat sesuatu yang janggal, yang paling mencolok adalah pelanggaran dari paradigma perimbangan itu

sendiri. Misal pada pasal 14 undang-undang tersebut terdapat rincian bagi hasil sumber daya alam yang dimiliki daerah. Untuk sektor pertambangan, daerah hanya memperoleh 20 persen, sedangkan 80 persennya harus disetorkan kepada pusat. Terlebih lagi minyak bumi, pada huruf e pasal tersebut, tertulis bahwa daerah menerima 15,5 persen dari hasil minyak bumi. Maka sumber daya yang seharusnya memberikan kemakmuran bagi daerahnya, cenderung kurang tercapai karena ketidakadilan proporsional. Sebelumnya, pada kasus yang sama dimasa orde baru, Riau yang kaya sumber daya alam menghendaki perubahan Indonesia menjadi negara Federal. Disisi lain, pendapatan yang diterima daerah melalui persentase pajak justru sebaliknya, misal PBB dan PBHTB sebesar 90 persen untuk daerah.

Adanya perbedaan tersebut menghasilkan kesenjangan antara daerah yang kaya sumber daya alam dan daerah yang kaya sumber daya manusia. Daerah yang memiliki kekayaan alam cenderung berpenduduk sedikit. Dengan demikian, apa yang mereka berikan untuk pusat jauh lebih besar dari daerah yang berpenduduk banyak ditambah tingkat kesadaran masyarakat dalam membayar pajak yang jauh lebih tinggi (tertib administratif). Sehingga jika dalam undang-undang tertulis sebagai perimbangan, secara teori hal itu tidak sesuai karena adanya intervensi pusat dalam pengelolaan PAD itu sendiri yang malah tidak adil dan justru menghasilkan ketergantungan daerah otonom kepada pemerintah pusat dalam hal memenuhi kebutuhan daerah.

Melihat salah satu alasan ketergantungan daerah diatas, lalu seperti apa penyaluran dana pusat kepada daerah yang selama ini dilakukan? Tentunya hal itu dapat dilihat dari kewenangan yang diberikan kepada daerah. UU 22/1999 meletakkan azas residual power pada daerah kabupaten atau kota. Pemerintahan kabupaten atau kota memiliki semua kewenangan pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya. Namun UU 32/2004 secara tidak langsung menghilangkan urusan residual kepada pemerintah daerah (kabupaten/kota). Undang-undang ini kemudian mencantumkan positif list dari urusan wajib bagi propinsi dan kabupaten/ kota, dengan rincian lanjutan akan ada dalam Peraturan Pemerintah. Undang-undang ini membedakan antara "urusan wajib" dan "urusan pilihan".

Sejalan dengan pembagian kewenangan yang disebutkan di atas maka pengaturan pembiayaan Daerah dilakukan berdasarkan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan azas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dibiayai atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan.

Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan azas desentralisasi, kepada Daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (tax assignment) dan pemberian bagi hasil penerimaan (revenue sharing) serta bantuan keuangan (grant) atau dikenal sebagai dana perimbangan sebagai sumber dana bagi APBD. Secara umum, sumber dana bagi daerah terdiri dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan (dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus) dan pinjaman daerah, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Tiga sumber pertama langsung dikelola oleh Pemerintah Daerah melalui APBD, sedangkan yang lainnya dikelola oleh Pemerintah Pusat melalui kerjasama dengan Pemerintah Daerah.

Bedasarkan uraian sumber-sumber daerah diatas, maka konsep apa yang digunakan saat ini menjadikurang jelas. Disatu sisi terdapat DAU sebagai implementasi dari perimbangan namun juga ada matcing grant dan specific grant (DAK) sebagai implementasi dari konsep hubungan. Jika kita melihat dari segi otonomi yang sangat berkembang semenjak pasca reformasi seharusnya konsep yang digunakan di Indonesia adalah perimbangan.

Hal inilah yang sekiranya menuliskan “perimbangan” dalam Undang-undang Perimbangan keuangan pusat dan daerah. Tapi hal itu tidak diiringi oleh kemampuan daerah otonom itu sendiri dalam memenuhi kebutuhan pelaksanaan kewenangan yang diturunkan pemerintah pusat. Disisi lain juga terdapat intervensi pusat dalam mengelola sumber daya yang dimiliki daerah. Seharusnya daerah yang benar-benar otonom tidak bisa dijadikan boneka sehingga dijadikan sapi perah bagi pemerintah pusat. Maka konsep perimbangan yang tertulis pada undang-undang seharusnya dikembalikan kembali menjadi “hubungan”.

Dari deskripsi panjang diatas dapat terlihat bahwa faktanya daerah otonom di Indonesia sebagian besar masih belum siap untuk mengemban konsep perimbangan karena dari segi kemampuan finansial, mereka belum dapat memenuhi otonomi yang diterima. Disamping itu juga, dari segi sosial, ketika daerah tersebut benar-benar otonom maka konsekuensinya adalah terdapat kewenangan atau kekuasaan yang besar bagi daerah sehingga berpotensi menimbulkan diskriminasi dan berakhir pada konflik. Disamping itu pula, daerah otonom yang memiliki kemampuan tinggi bertanggung jawab dalam memberikan subsidi kepada daerah lain yang kurang berkemampuan agar terjadi pemerataan. Diskusi mengenai pertimbangan keadilan antar daerah juga sulit dilakukan, seperti di negara Australia dalam perdebatan atas bagi hasil, berbagai kebijakan dan masalah lainnya yang berkaitan dengan kepentingan antara berbagai tingkat pemerintahan yang dilakukan di hadapan sejumlah pertemuan Dewan Kementrian Persemakmuran dengan negara Bagian Australia.

Konsep hubungan keuangan justru tidak memerlukan hal-hal seperti itu. Melihat kekurang-siapan pemerintah daerah di Indonesia sebagai daerah otonom mengartikan bahwa memang diharuskan masih terdapat campur tangan yang kuat dari pemerintah pusat untuk mendorong daerah dalam rangka multilevel pemerintahan. Disamping itu, sebagai negara kesatuan, hal tersebut juga akan mengurangi intensitas perpecahan dan senantiasa menjaga keutuhan nasionalisme dan pemerataan langsung oleh pemerintah pusat. Pemberian dana alokasi khusus dan dana otsus juga merupakan gambaran bahwa masih sangat diperlukannya dana-dana dari pusat dan memang kesemuanya itu merupakan tanggung jawab pemerintah dalam kerangka teori hubungan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan dana alokasi umum yang selama ini berjalan dan menjadi sumber besar bagi pemerintahan daerah tidak dapat juga diberhentikan. Walaupun sebenarnya DAU itu tergolong block grant yang cenderung pada perimbangan, jika dapat dikhususkan lagi atau diubah namanya sehingga mengacu pada kebutuhan yang secara faktual merupakan kebutuhan pada daerah, maka ini menjadi tidak keluar dari lingkup konsep hubungan.

Dengan adanya konsep hubungan, seharusnya kita dapat meniru Jepang yang sama-sama merupakan negara kesatuan. Pemerintah daerah di Jepang lebih menekankan pada pembagian fungsi terkait pelayanan kepada

masayarakat. Jepang menekankan pada lebih banyaknya tugas dan urusan yang menjadi tanggung jawab daerah karena pemerintah daerah lebih dekat dengan masyarakat sebagai pengguna pelayanan publik. Sehingga seolah tidak adahubungan hierarkis yang menggambarkan perpanjangan tangan pusat walaupun sebagian besar pendanaannya disubsidi dari pusat.

Sedangkan di Indonesia, masih adanya hubungan hierarkis antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi, dimana pemerintah provinsi dianggap sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Pada dasarnya, pemerintah daerah memiliki urusan yang lebih banyak karena dalam konstitusi urusan pemerintah daerah yang dirinci. Namun, banyaknya urusan yang ditanggung pemerintah daerah tidak ditunjang dengan cukupnya dana di daerah. Penghasilan asli daerah saja sangat kecil hampir di setiap daerah. Pemerintah pusat tetap memiliki kewajiban membantu daerah dengan memberikan dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Hanya saja, dana ini belum bisa merata dibagikan ke seluruh daerah. Sehingga, pemerataan penyediaan pelayanan publik di seluruh negeri masih sulit untuk dicapai.

Sumber Referensi:

- 1) Davey, Kenneth. 1998. *Pembiayaan Pemerintah Daerah: praktek-praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga*. Jakarta: UI-Press
- 2) Susiyati Bambang Hirawan, *Desentralisasi Fiskal Sebagai Suatu Upaya Meningkatkan Penyediaan Layanan Publik. Susiyati Publik (Bagi Orang Miskin) di Indonesia*, Pidato pada Upacara Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap dalam bidang Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia Jakarta, 24 Pebruari 2007
- 3) Machfud Sidik, *Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah yang Mengacu Pada Pencapaian Tujuan Nasional*. Dalam Seminar Nasional “Public Sector Scorecard” 2002
- 4) Dana vs kegiatan <http://www.perencanaan-kmpk.ugm.ac.id/id/dtps/c01bc3.htm> diunduh 22 September 2012

BAB XII

PENGERTIAN DAN TUJUAN PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT DAN DAERAH

Menurut Undang-undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang dimaksud dengan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pada dasarnya pelaksanaan perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan amanat UUD 1945 yaitu diselenggarakannya otonomi seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian secara ekspisit tertuang dalam Pasal 18A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang. Dengan demikian, Pasal ini merupakan landasan filosofis dan landasan konstitusional pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Lebih lanjut Pendanaan dalam perimbangan keuangan pusat dan daerah tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.

Dalam UU No 33 tahun 2004 beberapa istilah yang penting adalah: Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah.

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan/atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Dana Dekonsentrasi adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan

Dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah.

Dana Tugas Pembantuan adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh Daerah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan Tugas Pembantuan.

Dana Darurat adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan kepada Daerah yang mengalami bencana nasional, peristiwa luar biasa, dan/atau krisis solvabilitas.

Menurut pasal 3 UU Nomor 33 Tahun 2004

Sumber-sumber Keuangan Daerah

a. Pendapatan Asli Daerah

Merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi.

b. Dana Perimbangan

Bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antar-Pemerintah Daerah.

1. Dana Alokasi Umum (DAU)

bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-Daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi Daerah. DAU suatu Daerah ditentukan atas besarkecilnya celah fiskal (fiscal gap) suatu Daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan Daerah (fiscal need) dan potensi Daerah (fiscal capacity). Dalam Undang-Undang ini ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, Daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi

DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal. Dengan demikian, adanya DAU akan memberikan kepastian bagi Daerah dalam memperoleh sumber-sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggungjawabnya.

2. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Bertujuan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di Daerah tertentu yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan Daerah.

3. Dana Bagi Hasil (DBH)

Bertujuan untuk mengurangi ketimpangan vertikal (vertical imbalance) antara Pusat dan Daerah dilakukan sistem bagi hasil penerimaan pajak dan bukan pajak antara pusat dan daerah. Pola bagi hasil penerimaan ini dilakukan dengan persentase tertentu yang didasarkan atas daerah penghasil (by origin). Bagi hasil penerimaan negara tersebut meliputi bagi hasil Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan bagi hasil sumber daya alam (SDA) yang terdiri dari sektor kehutanan, pertambangan umum, minyak bumi dan gas alam, dan perikanan. Kemudian Ditetapkannya PPh Perorangan sebagai objek bagi hasil dimaksudkan sebagai kompensasi dan penyelemat bagi Daerah-daerah yang tidak memiliki SDA tetapi memberikan kontribusi yang besar bagi penerimaan negara (APBN).

c. Pinjaman Daerah

Bertujuan memperoleh sumber pembiayaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah.

1. Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber Pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi Daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pembiayaan yang bersumber dari pinjaman harus dikelola secara benar agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi Keuangan Daerah sendiri serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional. Namun, Daerah dilarang melakukan pinjaman langsung ke luar negeri. Pinjaman yang bersumber dari luar negeri hanya dapat dilakukan melalui

Pemerintah dengan mekanisme penerusan pinjaman. Pengaturan ini dimaksudkan agar terdapat prinsip kehati-hatian dan kesinambungan fiskal dalam kebijakan fiskal dan moneter oleh Pemerintah. Di lain pihak, Pinjaman Daerah tidak hanya dibatasi untuk membiayai prasarana dan sarana yang menghasilkan penerimaan, tetapi juga dapat untuk membiayai proyek pembangunan prasarana dasar masyarakat walaupun tidak menghasilkan penerimaan. Selain itu, dilakukan pembatasan pinjaman dalam rangka pengendalian defisit APBD dan batas kumulatif pinjaman Pemerintah Daerah.

2. Daerah juga dimungkinkan untuk menerbitkan Obligasi Daerah dengan persyaratan tertentu, serta mengikuti peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal dan memenuhi ketentuan nilai bersih maksimal Obligasi Daerah yang mendapatkan persetujuan Pemerintah. Segala bentuk akibat atau risiko yang timbul dari penerbitan Obligasi Daerah menjadi tanggung jawab Daerah sepenuhnya

d. Lain-lain Pendapatan

bertujuan memberi peluang kepada Daerah untuk memperoleh pendapatan selain pendapatan PAD, dana perimbangan dan pinjaman daerah.

1. Hibah

Hibah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, Pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah, maupun dalam bentuk barang dan/atau jasa termasuk tenaga ahli, dan pelatihan yang tidak perlu dibayar kembali.

2. Dana Darurat

Dalam lain-lain pendapatan selain hibah, Undang-Undang ini juga mengatur pemberian Dana Darurat kepada Daerah karena bencana nasional dan/atau peristiwa luar biasa yang tidak dapat ditanggulangi dengan dana APBD. Di samping itu, Pemerintah juga dapat memberikan Dana Darurat pada Daerah yang mengalami krisis solvabilitas, yaitu Daerah yang mengalami krisis keuangan berkepanjangan. Untuk menghindari menurunnya pelayanan kepada

masyarakat setempat, Pemerintah dapat memberikan Dana Darurat kepada Daerah tersebut setelah dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kewenangan pelaksanaan dan pengelolaan keuangan daerah diatur dalam pasal 4 UU Nomor 33 tahun 2004. Fungsi dan Pelaksana Keuangan Daerah adalah sebagai berikut:

No	Fungsi	Pelaksana	Sumber Dana
1	Desentralisasi	Pemda	APBD
2	Dekonsentrasi	Gubernur	APBN
3	Tugas Pembantuan	Gubernur	APBN

Secara umum tujuan PKPD adalah:

1. Meningkatkan efisiensi pengalokasian sumber daya nasional maupun kegiatan Pemerintah Daerah;
2. Dapat memenuhi aspirasi dari daerah, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan secara regional maupun nasional;
3. Meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di tingkat daerah
4. Memperbaiki keseimbangan fiskal antar Daerah dan memastikan adanya pelayanan masyarakat yang berkualitas di setiap Daerah.
5. Menciptakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat.
6. Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah Menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggungjawab (akuntabel), dan pasti, serta mempertegas sistem pertanggungjawaban keuangan oleh Pemerintah Daerah.
7. Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mendukung pelaksanaan otonomi daerah dengan penyelenggaraan pemerintah daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antar daerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggung jawab otonominya, dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.

8. Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi daerah.
9. Menjadi pedoman pokok tentang keuangan daerah.

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) telah menyadari bahwa adanya ketimpangan perimbangan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah. Dikarenakan permasalahan daerah yang begitu penting dan begitu besar, tetapi tidak diimbangi dengan pendanaan yang diberikan kepada daerah yang bersangkutan.

Demikian disampaikan oleh Anggota DPD Aida Ismeth Nasution mewakili DPD, dalam Sidang Pengujian Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah, perkara No.71/PUU-IX/2011, di Mahkamah Konstitusi. “Hal ini sebenarnya bertentangan dengan prinsip *money follow function*, yakni pendanaan harus mengikuti fungsi pemerintah yang menjadi tanggung jawab masing-masing,” urai Aida.

Selanjutnya, Aida juga menuturkan bahwa pembagian keuangan diharapkan bisa lebih proporsional, demokratis, transparan, dan tanggung jawab terhadap pendanaan proses penyelenggaraan sistem desentralisasi dengan mempertimbangkan situasi dan kondisi kebutuhan pemerintahan daerah. “Oleh karena itu, DPD mengharapkan dalam perkara ini, para pihak harus membacanya dalam konteks yang lebih luas terkait dengan hubungan pemerintahan pusat dan daerah,”.

Selain itu, Aida juga menyinggung kesaksian dari sejumlah pemimpin daerah yang dihadirkan oleh Pemerintah. Menurutnya, persoalan-persoalan yang sudah disampaikan terkait dengan penataan bagi hasil Migas (Minyak dan Gas), sesungguhnya belum tampak memperhatikan proses dan artikulasi dalam persoalan tersebut. “Hal demikian yang sesungguhnya kurang tepat apabila hal tersebut dikatakan sebagai akibat dana bagi hasil Migas.

Oleh karena dalam kebijakan fiskal, Aida mengatakan bahwa Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat seharusnya lebih bijaksana dalam menentukan formula yang lebih proporsional dan berimbang. “DPD tidak ingin ada terjadi penumpukan sumber-sumber penerimaan negara, termasuk pengelolaan Sumber Daya Alam, khususnya Migas yang tersentralisasi. Sehingga terkesan pemerintahan daerah sangat tergantung terhadap dana transfer pemerintahan pusat,”.

Dalam kesempatan sama, Pemerintah juga melanjutkan Ahli yang sempat tertunda. Mereka adalah Ibnu Tri Cahyo dan Eddy Suratman. Dalam keterangannya, Ibnu mengatakan bahwa untuk mendapatkan hubungan yang adil dan selaras dalam permohonan Pemohon, tidak cukup melihat dalam Undang-undang No. 33 tahun 2004 saja, akan tetapi harus melihat keseluruhan sistem yang ada dalam UU, di antaranya UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta UU APBN.

A. RAPBN-P 2015 dan Pembangunan Infrastruktur

Strategi kebijakan fiskal yang ditempuh satu pemerintahan sejatinya mencerminkan arah pembangunan ekonomi yang digagas, sekaligus penerjemahan dari tiga fungsi ekonomi Pemerintah dalam melaksanakan fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi yang terkristalisasi dalam APBN tahun berjalan.

Dalam APBN fungsi alokasi berkaitan dengan alokasi anggaran Pemerintah untuk tujuan pembangunan nasional, terutama dalam melayani kebutuhan masyarakat dan mendukung penciptaan akselerasi pertumbuhan ekonomi yang berkualitas.

Sedangkan fungsi distribusi berkaitan dengan distribusi pendapatan dan subsidi dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, fungsi stabilisasi berkaitan dengan upaya untuk menjaga stabilitas dan akselerasi kinerja ekonomi sehingga perekonomian tetap pada kondisi yang produktif, efisien, dan stabil.

Menciptakan stabilitas ekonomi yang kuat dan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, menjadi visi besar setiap pemerintahan, yang tercermin dari APBN yang dipersiapkan dalam mendukung visi Pemerintahan.

Dalam mendukung visi Pemerintahan Jokowi, utamanya dalam membangun kemandirian ekonomi serta memastikan bergerakinya sektor-sektor produktif, sebagaimana kita ketahui, Pemerintahan Presiden Jokowi melalui draft APBNP-2015 tengah melakukan reformasi kebijakan fiskal di sektor penganggaran pembangunan.

Reformasi fiskal dimaksud dapat dicermati dari perubahan gradual dari sisi penganggaran pembangunan, belanja subsidi BBM telah

menyusut dari sebelumnya dalam APBN Rp.276 triliun menjadi Rp.81,8 triliun, subsidi LPG turun dari Rp.55,1 triliun menjadi Rp. 28,7 triliun.

Sementara ruang fiskal yang didapat dari restrukturisasi belanja subsidi dialihkan antara lain mendukung pembangunan infrastuktur, yang menjadi prioritas utama dengan adanya peningkatan anggaran yang signifikan dari Rp.190 triliun menjadi Rp. 290 triliun.

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Perhubungan dan Kementerian Pertanian mendapat alokasi anggaran cukup besar (Kemen PUPR angkanya sekitar Rp 33 triliun, kemudian Kementerian Perhubungan Rp 20 triliun dan Kementerian Pertanian Rp 16 triliun).

Selain itu, terdapat tambahan dana anggaran prioritas lainnya untuk pembangunan infrastruktur konektivitas Rp.12,9 triliun, alokasi transfer ke daerah Rp.20,5 triliun. untuk tambahan pembangunan infrastruktur pendukung pertumbuhan ekonomi Rp. 49,8 triliun, pemenuhan kewajiban dasar Rp.20,8 triliun dan pengurangan kesenjangan Rp.43,5 triliun.

RAPBN-P 2015 menunjukkan komitmen pemerintah untuk mengurangi anggaran yang tidak berhubungan langsung dengan pembangunan kesejahteraan rakyat dan pemerataan dengan menggeser atau merealokasi sebagian anggaran bendahara umum negara ke anggaran infrastruktur.

Kebijakan reformasi fiskal ini merupakan langkah mendasar dan sebagai bagian penting dari reformasi struktural memperkuat fundamental perekonomian Indonesia, diantaranya dengan memacu pembangunan infrastuktur dasar guna memacu sektor-sektor produktif dan meningkatkan daya saing ekonomi, penyaluran bantuan kepada masyarakat untuk memitigasi penurunan daya beli sehingga tetap dapat kondusif bagi pertumbuhan konsumsi.

RAPBN-P 2015 juga dirancang agar agar mampu memberi stimulus pada perekonomian Indonesia untuk tetap tumbuh di tengah persaingan kawasan yang semakin sengit, dengan mendorong berbagai pembangunan infrastuktur diharapkan dapat berkembang investasi dan menaikkan daya saing ekonomi.

Tentunya kita berharap pembahasan RAPBN-P 2015 mendatang dapat menghasilkan postur sistem anggaran yang ideal sehingga peran APBN mendatang bisa lebih dari sekadar berjalan *counter cyclical*, tapi juga meletakkan dasar bagi pembangunan ekonomi yang lebih berkualitas pada tahun-tahun mendatang.

B. Infrastruktur Penggerak Roda Perekonomian

Infrastruktur merupakan roda penggerak pertumbuhan ekonomi. Dari alokasi pembiayaan publik dan swasta, infrastruktur dipandang sebagai lokomotif pembangunan nasional dan daerah.

Secara ekonomi makro ketersediaan dari jasa pelayanan infrastruktur mempengaruhi *marginal productivity of private capital*, sedangkan dalam konteks ekonomi mikro, ketersediaan jasa pelayanan infrastruktur berpengaruh terhadap pengurangan biaya produksi.

Infrastruktur juga berpengaruh penting bagi peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan manusia, antara lain dalam peningkatan nilai konsumsi, peningkatan produktivitas tenaga kerja dan akses kepada lapangan kerja, serta peningkatan kemakmuran nyata dan terwujudnya stabilisasi makro ekonomi, yaitu keberlanjutan fiskal, berkembangnya pasar kredit, dan pengaruhnya terhadap pasar tenaga kerja.

Dalam sebuah studi yang dilakukan di Amerika Serikat, menunjukkan tingkat pengembalian investasi infrastruktur terhadap pertumbuhan ekonomi adalah sebesar 60 persen. Bahkan, studi dari World Bank (1994) disebutkan elastisitas produk domestik bruto (PDB) terhadap infrastruktur di suatu negara adalah antara 0,07 sampai dengan 0,44. Hal ini berarti dengan kenaikan 1 (satu) persen saja ketersediaan infrastruktur akan menyebabkan pertumbuhan PDB sebesar 7 persen sampai 44 persen, variasi angka yang cukup signifikan.

Peran vital infrastruktur dalam mendorong pertumbuhan ekonomi telah dibuktikan oleh kesuksesan berbagai program ekonomi yang bertumpu pada infrastruktur, diantaranya program New Deal oleh Presiden Roosevelt, pada saat resesi di Amerika Serikat tahun 1933, yang dengan meningkatkan pembangunan infrastruktur secara signifikan, telah memberikan dampak positif meningkatkan ekonomi dan lebih 6 juta penduduk dapat bekerja kembali.

Prioritas pembangunan infrastruktur 2015 bagi Indonesia menjadi satu keniscayaan dalam menjaga pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan daya saing menghadapi MEA 2015, mengingat Indonesia masih jauh tertinggal dalam anggaran untuk fungsi ekonomi dibandingkan Malaysia dan Thailand yang telah mencapai diatas 20 persen dari total anggaran belanja, sementara di Indonesia masih berkisar 8-9 persen.

Anggaran untuk fungsi ekonomi ini tercermin dari belanja modal, salah satunya untuk infrastruktur, dengan adanya pengembangan infrastruktur yang masif di tahun 2015, kita tentunya berharap seluruh wilayah di Indonesia akan semakin terintegrasi secara ekonomi, sehingga biaya logistik di Indonesia dapat diturunkan dan disparitas harga dapat ditekan, sekaligus menaikkan daya saing ekonomi Indonesia.

Seluruh pemangku kepentingan seyogyanya dapat terus meningkatkan sinergitasnya mendukung pembelanjaan infrastruktur yang fokus, dan mampu mendorong sektor lain untuk tumbuh, seperti untuk infrastruktur energi, pangan, dan konektivitas daerah.

Belanja infrastruktur harus menekankan efisiensi, artinya pengurangan porsi belanja yang digunakan untuk persiapan dan pengadaan dan lebih besar porsi belanja pembangunan fisik. Keterbatasan pembiayaan yang dimiliki pemerintah dibandingkan dengan kebutuhan pembiayaan pembangunan infrastruktur menuntut adanya upaya melibatkan partisipasi swasta, sehingga perlu didorong berkembangnya spirit *pemerintahan marketer* dalam memfasilitasi integrasi pemerintah dan swasta melalui *skema public-private partnership* mulai dari perumusan program, penganggaran hingga penyediaan infrastruktur.

Tantangan sepanjang tahun 2015 adalah meningkatkan kualitas penyerapan anggaran belanja pemerintah khususnya di bidang infrastruktur. Untuk dapat meningkatkan kontribusi belanja pemerintah terhadap PDB maka perlu dipastikan semua anggaran belanja pemerintah dapat terserap secara baik.

Dengan meningkat tajamnya anggaran pembangunan infrastruktur pada tahun 2015 diharapkan K/L pusat dan daerah dapat lebih memacu langkah-langkah persiapan yang matang sebagai antisipasi meningkatkan

alokasi belanja infrastruktur, dari mulai *feasibility-study*, mekanisme lelang, *land-clearing*, serta aspek-aspek teknis lainnya.

Upaya menjamin penyerapan anggaran pembangunan infrastruktur tepat waktu sangat penting sebagai salah satu penentu kinerja ekonomi 2015, artinya belanja pemerintah yang berkualitas (*quality of spending*) baik dari sisi penyerapan maupun pemanfaatannya.

Penyerapan anggaran yang berkualitas merupakan salah satu indikator efisiensi alokasi, semakin optimal penyerapan anggaran mengindikasikan efisiensi dalam pengalokasian dan sebaliknya, tentunya dengan tetap memperhatikan kualitas output/outcome.

Kita tentunya berharap aspek pengendalian dan pengawasan pembangunan infrastruktur dapat berjalan konsisten dengan mendorong percepatan implementasinya di tingkat lapangan, sehingga kelancaran pembangunan berbagai program infrastruktur yang ada dapat memberikan nilai tambah ekonomi.

Menjadi tugas kita bersama untuk terus meningkatkan segala upaya dalam menjamin konsistensi dan mengawal agar fungsi fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi dari reformasi fiskal dapat menjadi kunci utama mendorong stimulus pertumbuhan dan kemandirian ekonomi 2015.

1. Perbaiki Kualitas Belanja 2015

Menjelang akhir tahun, banyak pengamat menyebutkan pentingnya belanja pemerintah sebagai penentu kinerja ekonomi 2014. Hal ini tak lepas dari dampak kenaikan suku bunga acuan Bank Indonesia serta penyesuaian harga BBM bersubsidi di bulan November yang tampaknya sedikit memukul daya beli konsumen dan swasta. Tantangan menjadi semakin berat ketika pemerintah mengeluarkan kebijakan penghematan belanja di triwulan terakhir 2014. Artinya belanja pemerintah yang berkualitas betul-betul menjadi kunci utama kinerja ekonomi tersebut. Di triwulan III tahun 2014, belanja pemerintah mencapai 4,37%. Sementara rata-rata belanja pemerintah di 9 bulan awal mencapai Rp137,19 triliun per bulan. Jika melihat data historis, realisasi belanja di triwulan IV tahun 2013 mencapai 5,72% atau naik 0,10% dibandingkan pertumbuhan triwulan sebelumnya yang mencapai 5,62%.

Menurut data pemerintah, hingga 31 Oktober 2014, realisasi belanja negara mencapai 75,27% dimana belanja pemerintah pusat sebesar 72,64% dan transfer ke daerah 80,92%. Dari besaran belanja pemerintah pusat, realisasi belanja subsidi cukup mendominasi hingga 87,99% dengan sumbangan belanja subsidi energi 92,63% dan non-energi 56,93%. Disusul kemudian realisasi pembayaran kewajiban utang sebesar 83,62%, belanja pegawai 78,72%, belanja bantuan sosial (Bansos) 74,15% serta belanja barang 57,94%. Yang sedikit memprihatinkan adalah realisasi belanja modal yang baru mencapai 44,40% atau sekitar Rp71,40 triliun dari target APBN-P 2014 sebesar Rp160,80 triliun.

Lambatnya realisasi belanja modal ini sepertinya menjadi persoalan klasik yang berulang setiap tahunnya. Dan pemerintah seperti belum menemukan resep yang mujarab dalam mendorong upaya peningkatan realisasi belanja modal. Padahal dari sisi teori, belanja modal inilah yang menjadi representasi utama belanja yang berkualitas dalam menciptakan dampak investasi dan pembangunan secara nasional.

Dalam acara penyerahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) 2015 yang lalu, persoalan kualitas belanja kembali diserukan oleh Presiden. Dalam arahannya, Presiden menghimbau kepada seluruh Menteri dan Kepala Daerah untuk memaksimalkan sebaik-baiknya anggaran belanja yang telah ditetapkan. "Gunakan sebaik-baiknya uang rakyat dan kembalikan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat" demikian pesan yang menyiratkan besarnya harapan demi perbaikan di 2015.

Presiden juga menekankan pentingnya upaya memperkuat tata kelola pemerintahan yang transparan, akuntabel serta partisipatif. Tak lupa Menteri dan Kepala Daerah dihimbau untuk terus melanjutkan pola penghematan anggaran untuk hal-hal yang sekiranya tidak memberikan dampak pada pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional.

Di saat bersamaan, Bank Dunia juga merevisi target pencapaian pertumbuhan ekonomi nasional 2014 akibat tren perlambatan investasi yang terus terjadi. Jika sebelumnya, diyakini pertumbuhan ekonomi nasional di 2014 mencapai 5,2% sementara 2015 sekitar 5,6%, dengan memperhatikan fakta di lapangan, direvisi menjadi 5,1% di 2014 serta 5,2% di 2015. Perlambatan ekonomi Indonesia diyakini disebabkan

oleh besarnya tekanan eksternal akibat belum pulihnya perekonomian dunia paska krisis global. Akibatnya, pertumbuhan ekspor serta investasi Indonesia menghadapi kendala. Dibutuhkan adanya suatu bentuk penanaman investasi direct dalam kapasitas besar dan hal ini jelas membutuhkan peran signifikan dari pemerintah.

Bank Dunia juga mengapresiasi keberanian pemerintah untuk menaikkan harga BBM bersubsidi di bulan November yang lalu, meskipun disebutkan dalam jangka pendek akan memberikan tekanan yang cukup signifikan, namun memberikan dampak jangka panjang yang hebat. Namun demikian, Bank Dunia tetap memberikan concern khususnya terkait dengan kualitas belanja (*quality of spending*) baik dari sisi penyerapan maupun pemanfaatannya. Indonesia juga disebut akan memulai babak baru dari sejarahnya dan menghadapi berbagai pilihan kebijakan yang sulit. Dalam waktu dekat, mengatasi peningkatan tekanan fiskal dan menjaga keberlangsungan defisit transaksi berjalan menjadi hal yang sangat urgent untuk dilakukan.

2. Perbaikan Belanja 2015

Pemerintah sendiri telah bermomitmen untuk memperbaiki kualitas anggaran belanja. Presiden telah mewajibkan seluruh Kementerian/ Lembaga (K/L) untuk melaksanakan belanja proyek dan kegiatannya paling lambat April 2015. Penyerahan DIPA di awal Desember pun dilakukan sebagai bentuk reformasi penganggaran tersebut karena biasanya DIPA baru diserahkan oleh Presiden di medio Januari. Proses lelang di masing-masing K/L diharapkan selesai dilakukan di bulan Maret 2015 sehingga seluruh program kegiatan mulai berjalan pada bulan April. Untuk mendukung proses lelang ini, pemerintah akan segera mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres).

Ke depannya, reformasi juga akan dimulai dari proses lelang dan tender dimana prosedur yang ada akan lebih disederhanakan, dengan tetap mengutamakan prinsip kehati-hatian. Pemerintah juga akan membatasi waktu di setiap tahapan proses lelang serta memberikan sanksi kepada K/L yang dinilai masih lambat dalam pelaksanaan belanjanya khususnya di beberapa K/L yang mengemban amanat pendidikan, kesehatan dan infrastruktur dasar.

Dilihat dari data historis, persoalan kualitas belanja pemerintah senantiasa menjadi persoalan serius setiap tahunnya. Berdasarkan data tahun 2005-2013, rata-rata penyerapan belanja negara mencapai 95,6%, dimana penyerapan tertinggi pada belanja subsidi dan terendah pada belanja barang. Hal ini mengindikasikan bahwa kedua jenis belanja tersebut kurang memenuhi efisiensi alokasi, mengingat penyerapan belanja barang terjadi *under value* sedangkan subsidi justru *over value*.

Dalam konteks analisis makro ekonomi negara, penyerapan anggaran merupakan salah satu indikator efisiensi alokasi. Semakin optimal penyerapan anggaran maka mengindikasikan efisiensi dalam pengalokasian dan sebaliknya, meskipun bukan satu-satunya ukuran karena masih ada beberapa indikator lainnya seperti kualitas output/outcome, manfaat program/kegiatan serta nilai tambah atas implementasi program/kegiatan tersebut. Hingga kini pemerintah masih berkutat di persoalan penyerapan belanja semata.

Terakumulasinya penyerapan pada triwulan 4 juga mengindikasikan adanya persoalan, khususnya tekanan dari sisi inflasi serta potensi mereduksi terjaganya kualitas output/outcome. Jika dikaitkan dengan fungsi kebijakan fiskal untuk:

1. Menjaga stabilitas makro dan pertumbuhan ekonomi;
2. Redistribusi pendapatan dan perlindungan social; serta
3. Penyediaan barang publik dalam rangka pelayanan publik, maka pola penyerapan yang menumpuk pada akhir tahun menjadi faktor yang kontra produktif terhadap tujuan menjaga keseimbangan internal. Himbuan untuk tidak melakukan rapat di hotel serta mengurangi perjalanan dinas yang tidak penting juga perlu dilanjutkan. APBN jelas mendapatkan keuntungan yang sangat signifikan dari hal tersebut mengingat dalam struktur belanja barang saja selama 10 tahun terakhir pertumbuhannya sudah mencapai kisaran 16%, lebih tinggi dibandingkan pertumbuhan PDB riil. Begitupula belanja perjalanan dinas dan rapat, dimana komposisinya mencapai 83% dari total belanja.

Semua itu, menggambarkan seluruh aliran dan distribusi anggaran. Kalau tidak? akan memunculkan ego kedaerahan. Sedangkan adil dan

selaras, merupakan sebuah sistem. Dan apa jadinya kalau daerah yang mempunyai potensi masing-masing menuntut bagian lebih besar dari daerah lain, maka akan ada sekitar 7.8 % rata-rata DAU (Dana Alokasi Umum) di seluruh daerah akan turun. “Artinya kalau satu Provinsi mendapatkan 1 triliun, maka akan ada pengurangan dana 80 milyar, dari dana daerah yang bersangkutan.

Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah inkonstitusional, terutama Pasal 14 huruf e yang berbunyi, ”Penerimaan Pertambangan Minyak Bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbang: 1. 84,5% untuk Pemerintah; dan, 2. 15,5% untuk Daerah”.

Sedangkan, Pasal 14 huruf f berbunyi, ”Penerimaan Pertambangan Gas Bumi yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan setelah dikurangi komponen pajak dan pungutan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dibagi dengan imbang: 1. 69,5% untuk Pemerintah; dan, 2. 30,5% untuk Daerah.” Dalam Pasal tersebut, ”frasa 84,5% untuk Pemerintah dan 15,5% untuk Daerah dan frasa 69,5% untuk Pemerintah dan 30,5% untuk Daerah, menurut para Pemohon bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (1), Pasal 3 Ayat (1), Ayat (3), dan (4), Pasal 18A Ayat (2), Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28I Ayat (2), Pasal 33, Undang-Undang Dasar 1945.

Sumber Referensi:

- Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18A ayat (2);
- Undang-undang No. 33 tahun 2004;
- Studi dari World Bank tentang elastisitas produk domestik bruto (PDB) terhadap infrastruktur (1994)

BAB XIII

OTONOMI DAERAH DAN PEMEKARAN DALAM WILAYAH NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang “Pemerintahan daerah” dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang “Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah” akan memberikan peluang bagi pemerintah kabupaten/kota untuk mengatur rumah tangga sendiri serta merancang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Mengacu pada pedoman yang ada, pelaksanaan proyek-proyek pembangunan APBD pada hakekatnya merupakan salah satu instrument kebijakan yang di pakai sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintah yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat di hindari. Mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi social dalam sebuah Negara, maka ada hal-hal tertentu yang harus diselenggarakan secara lokal, dimana pemerintah daerah akan lebih baik menyelenggarakan ketimbang dilakukan secara nasional dan sentralistik. Pemerintah nasional dalam hal ini akan berfungsi menyiapkan pedoman-pedoman umum yang dijadikan parameter bagi penyelenggaraan pemerintahan agar pemerintah daerah tidak menyimpang dari prinsip Negara kesatuan.

Dengan desentralisasi diharapkan akan mampu menghasilkan pemerintah daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan, dan responsive secara berkesinambungan. Upaya-upaya ini jelas akan mewujudkan suatu proses pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) dengan tingkat efektivitas yang tinggi demi kemakmuran

bangsa dan Negara.

Mengiringi dinamika politik yang berkembang sejak awal era reformasi khususnya berkaitan dengan diberlakukannya UU nomor 22 tahun 1999 bermunculan keinginan berbagai daerah untuk memekarkan diri membentuk daerah otonom baru. Untuk itu pemerintah menerbitkan PP nomor 129 tahun 2000 tentang Pemekaran Daerah yang mengatur antara lain tentang instrumen prosedural dan instrument persyaratan pemekaran daerah.

Fenomena pemekaran daerah telah menimbulkan sikap pro dan kontra di berbagai kalangan politisi, tokoh masyarakat, pejabat pemerintah, dan di antara para pakar. Mereka memperdebatkan manfaat ataupun kerugian yang timbul dari banyaknya wilayah yang dimekarkan. Berbagai pandangan dan opini disampaikan untuk mendukung sikap masing-masing pihak. Ada yang menyatakan bahwa pemekaran telah membuka peluang terjadinya bureaucratic and political rent-seeking, yakni kesempatan untuk memperoleh keuntungan dana, baik dari pemerintah pusat maupun dari penerimaan daerah sendiri. Hal ini menyebabkan terjadinya suatu perekonomian daerah berbiaya tinggi. Lebih jauh lagi timbul pula tuduhan bahwa pemekaran wilayah merupakan bisnis kelompok elit di daerah yang sekedar menginginkan jabatan dan posisi

Di sisi lain, banyak pula argumen yang diajukan untuk mendukung pemekaran, yaitu antara lain adanya kebutuhan untuk mengatasi jauhnya jarak rentang kendali antara pemerintah dan masyarakat, serta memberi kesempatan pada daerah untuk melakukan pemerataan pembangunan. Alasan lainnya adalah diupayakannya pengembangan demokrasi lokal melalui pembagian kekuasaan pada tingkat yang lebih kecil. Terlepas dari masalah pro dan kontra, perangkat hukum dan perundangan yang ada, yaitu Peraturan Pemerintah No. 129/2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah, memang masih dianggap memiliki banyak kekurangan. Hal inilah yang mengakibatkan mudahnya satu proposal pemekaran wilayah pemerintahan diloloskan.

A. Permasalahan Otonomi Daerah

Era otonomi daerah yang bergulir sejak tahun 2001, memunculkan

banyak tantangan sulit yang harus dihadapi pemerintah dalam tahun terakhir dan mendatang. Tantangan tersebut dapat berupa kekacauan ekonomi, perubahan nilai privatisasi, pelayanan publik, efektivitas dan efisiensi anggaran, batas pungutan pajak dan tuntutan pensejahteraan masyarakat. Gejolak yang semakin meningkat dan saling bertautan ini memerlukan tanggapan serius dari pemerintah pusat dan daerah.

Pertama, pemerintah harus berfikir strategis yang sebelumnya tidak pernah dilakukan. Kedua, pemerintah harus menerjemahkan inputnya untuk strategis yang efektif untuk menenggulangi lingkungan yang terbuka. Ketiga, pemerintah harus mengembangkan alasan yang diperlukan untuk meletakkan landasan bagi pemakai dan pelaksanaan strateginya.

Wujud usaha yang dilakukan oleh pemerintah adalah dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 yang telah direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah. Undang-Undang tersebut menjelaskan konsep otonomi daerah, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, pemerintah daerah berkewajiban menetapkan visi, misi, tujuan, strategi, program dan kegiatan daerah yang terlebih dahulu harus mendapatkan pengesahan dari DPRD masing-masing kabupaten/kota.

Pergeseran yang signifikan terhadap pengelolaan keuangan daerah menuntut kemandirian daerah mengatur rumah tangganya dengan berbagai strategi, alokasi dan prioritas belanja. Fakta dilapangan menunjukkan bahwa lemahnya perencanaan pengalokasian belanja memunculkan ketidakefisienan kinerja pemerintah. Ketidakefisienan kinerja pemerintah dikarenakan kurang transparan, kurang benar, kurang cepat dan kurang akurat dalam menyusun akuntabilitas. Hal ini akan membuka kemungkinan terjadinya penyelewengan, penyimpangan, penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, kolusi, nepotisme dan tindakan negatif lainnya.

Pada masa lalu, pengerukan potensi daerah ke pusat terus dilakukan

dengan dalih pemerataan pembangunan. Alih-alih mendapatkan manfaat dari pembangunan, daerah justru mengalami proses pemiskinan yang luar biasa. Dengan kewenangan tersebut tampaknya banyak daerah yang optimis bakal bisa mengubah keadaan yang tidak menguntungkan tersebut. Tanpa disadari, beberapa dampak yang tidak menguntungkan bagi pelaksanaan otonomi daerah telah terjadi.

Ada beberapa permasalahan yang dikhawatirkan bila dibiarkan berkepanjangan akan berdampak sangat buruk pada susunan ketatanegaraan Indonesia.

Masalah-masalah tersebut antara lain yaitu:

1. Adanya eksploitasi Pendapatan Daerah

Salah satu konsekuensi otonomi adalah kewenangan daerah yang lebih besar dalam pengelolaan keuangannya, mulai dari proses pengumpulan pendapatan sampai pada alokasi pemanfaatan pendapatan daerah tersebut. Dalam kewenangan semacam ini sebenarnya sudah muncul inherent risk, risiko bawaan, bahwa daerah akan melakukan upaya maksimalisasi, bukan optimalisasi, perolehan pendapatan daerah.

Upaya ini didorong oleh kenyataan bahwa daerah harus mempunyai dana yang cukup untuk melakukan kegiatan, baik itu rutin maupun pembangunan. Daerah harus membayar seluruh gaji seluruh pegawai daerah, pegawai pusat yang statusnya dialihkan menjadi pegawai daerah, dan anggota legislatif daerah. Di samping itu daerah juga dituntut untuk tetap menyelenggarakan jasa-jasa publik dan kegiatan pembangunan yang membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

2. Pemahaman terhadap konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang belum mantap

Tujuan otonomi daerah membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga pemerintah pusat berkesempatan mempelajari, memahami dan merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pemerintah hanya berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis.

Periode yang tengah dialami oleh Indonesia pasca dikeluarkannya

UU No. 22/ 1999 yaitu periode transisi atau masa peralihan sistem. Artinya, secara formal sistem telah berubah dari sentralistik menjadi desentralisasi. Tetapi, mentalitas dari aparat pemerintah baik pusat maupun daerah masih belum mengalami perubahan yang mendasar. Hal ini terjadi karena perubahan sistem tidak dibarengi penguatan kualitas sumber daya manusia yang menunjang sistem pemerintahan yang baru.

Pelayanan publik yang diharapkan, yaitu birokrasi yang sepenuhnya mendedikasikan diri untuk untuk memenuhi kebutuhan rakyat “sebagai pengguna jasa” adalah pelayanan publik yang ideal. Untuk merealisasikan bentuk pelayanan publik yang sesuai dengan asas desentralisasi diperlukan perubahan paradigma secara radikal dari aparat birokrasi sebagai unsur utama dalam pencapaian tata pemerintahan lokal.

3. Penyediaan aturan pelaksanaan otonomi daerah yang belum memadai UU No 22/1999 dan UU No 25/1999 memberikan kerangka yang cukup ideal bagi terwujudnya keadaan politik lokal yang dinamis dan demokratis di setiap daerah. Namun, praktik-praktik politik yang menyusul setelah itu masih belum sepenuhnya memperlihatkan adanya otonomi yang demokratis. Setidaknya terdapat dua penyebab utama mengapa hal ini bisa terjadi.
 - a. Pertama, pemerintah pusat rupanya tak kunjung serius memberikan hak otonomi kepada pemerintahan di daerah. Ketidaksiannya dapat dilihat dari pembiaran pemerintah pusat terhadap berbagai peraturan perundang-undangan lama yang tidak lagi sesuai dengan UU otonomi yang baru. Padahal, ada ratusan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan berbagai peraturan lainnya yang harus disesuaikan dengan kerangka otonomi daerah yang baru. Ketiadaan aturan pelaksanaan baru yang mendukung otonomi daerah yang demokratis menjadikan kedua UU menyangkut otonomi daerah itu mandul dan tak efektif. Sementara di tingkat daerah, ketiadaannya telah melahirkan kebingungan.
 - b. Kedua, desentralisasi telah menggelembungkan semangat yang

tak terkendali di kalangan sebagian elit di daerah sehingga memunculkan sentimen kedaerahan yang amat kuat. Istilah “putra daerah” mengemuka di mana-mana mewakili sentimen kedaerahan yang terwujud melalui semacam keharusan bahwa kursi puncak pemerintahan di daerah haruslah diduduki oleh tokoh-tokoh asli dari daerah bersangkutan. Hal ini tentu saja bukan sesuatu yang diinginkan apalagi menjadi tujuan pelaksanaan otonomi daerah. Bagaimanapun, fenomena “putra daerah” itu begitu meruak di berbagai daerah.

Secara formal normatif, arah desentralisasi sudah cukup baik. Namun, dalam tataran empiris komitmen pemerintah pusat tidak konsisten. Praktek-praktek monopoli dan penguasaan urusan-urusan strategis yang menyangkut pemanfaatan sumber daya alam termasuk perizinan di daerah, dikuasai pusat.

Intervensi pusat pada daerah begitu besar. Penyerahan urusan/wewenangan yang semestinya dilakukan dengan penyerahaan sumber keuangan tidak dilakukan. Pusat melakukan penganggaran pembangunan daerah tanpa melibatkan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pembiayaan fungsi-fungsi pemerintahan di daerah lebih dominan berasal dari APBN, yang semestinya diserahkan sebagai dana perimbangan untuk APBD.

4. Kondisi SDM aparatur pemerintahan yang belum menunjang sepenuhnya pelaksanaan otonomi daerah
 - a. Penyelenggaraan otonomi daerah yang sehat dapat di wujudkan pertama-tama dan terutama ditentukan oleh kapasitas yang dimiliki manusia sebagai pelaksananya. Penyelenggaraan otonomi daerah hanya dapat berjalan dengan sebaik-baiknya apabila manusia pelaksananya baik, dalam arti mentalitas maupun kapasitasnya.
 - b. Pentingnya posisi manusia pelakana ini karena manusia merupakan unsur dinamis dalam organisasi yang bertindak/berfungsi sebagai subjek penggerak roda organisasi pemerintahan. Oleh sebab itu kualitas mentalitas dan kapasitas manusia yang

kurang memadai dengan sendirinya melahirkan impikasi yang kurang menguntungkan bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Manusia pelaksana pemerintah daerah dapat di kelompokkan menjadi:

Pemerintah daerah yang terdiri dari kepala daerah dan dewan perwakilan daerah (DPRD). Alat-alat perlengkapan daerah yakni aparatur daerah dan pegawai daerah Rakyat daerah yakni sebagai komponen environmental (lingkungan) yang merupakan sumber energi terpenting bagi daerah sebagai organisasi yang bersifat terbuka.

5. Korupsi di Daerah

Fenomena lain yang sejak lama menjadi kekhawatiran banyak kalangan berkaitan dengan implementasi otonomi daerah adalah bergesernya praktik korupsi dari pusat ke daerah. Sinyal elemen ini menjadi semakin beralasan ketika terbukti bahwa banyak pejabat publik yang masih mempunyai kebiasaan menghambur-hamburkan uang rakyat untuk piknik ke luar negeri dengan alasan studi banding. Juga, mulai terdengar bagaimana anggota legislatif mulai menggunakan kekuasaannya atas eksekutif untuk menyetujui anggaran rutin DPRD yang jauh lebih besar dari pada sebelumnya.

a. Sumber praktik korupsi lain yang masih berlangsung terjadi pada proses pengadaan barang-barang dan jasa daerah (procurement). Seringkali terjadi harga sebuah item barang dianggarkan jauh lebih besar dari harga pasar. Kolusi antara bagian pengadaan dan rekanan sudah menjadi hal yang jamak. Pemberian fasilitas yang berlebihan kepada pejabat daerah juga merupakan bukti ketidakarifan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah. Hibah dari pihak ketiga kepada pejabat daerah sudah menjadi hal biasa yang tidak pernah diributkan dari dulu.

6. Adanya potensi munculnya konflik antar daerah

a. Ada gejala cukup kuat dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu konflik horizontal yang terjadi antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten /kota, sebagai akibat dari penekanan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang menekankan bahwa tidak ada hubungan hierarkhis antara pemerintah provinsi

dengan pemerintah kabupaten/kota, sehingga pemerintah kabupaten / kota menganggap kedudukannya sama dan tidak taat kepada pemerintah provinsi. Ada arogansi pemerintah kabupaten / kota, karena tidak ada sanksi apabila ada pelanggaran dari pemerintah kabupaten / kota.

- b. Selain itu, ancaman disintegrasi juga dapat memicu sebuah konflik. Paham pelimpahan wewenang yang luas kepada daerah merupakan politik belah bambu yang telah lama dipupuk sejak zaman penjajahan. Otonomi daerah telah mengkotak-kotakan wilayah menjadi daerah basah dan daerah kering. Pengkavlingan ini semakin mencuatkan ketimpangan pembangunan antara daerah kaya dan daerah miskin. Adanya potensi sumber daya alam di suatu wilayah, juga rawan menimbulkan perebutan dalam menentukan batas wilayah masing-masing. Konflik horizontal sangat mudah tersulut.
- c. Di era otonomi daerah tuntutan pemekaran wilayah juga semakin kencang dimana-mana. Pemekaran ini telah menjadikan NKRI terkerat-kerat menjadi wilayah yang berkeping-keping. Satu provinsi pecah menjadi dua-tiga provinsi, satu kabupaten pecah menjadi dua-tiga kabupaten, dan seterusnya. Semakin berkeping-keping NKRI semakin mudah separatisme dan perpecahan terjadi. Dari sinilah bahaya disintegrasi bangsa sangat mungkin terjadi, bahkan peluangnya semakin besar karena melalui otonomi daerah campur tangan asing semakin mudah menelusup hingga ke desa-desa. Melalui otonomi daerah, bantuan-bantuan keuangan bisa langsung menerobos ke kampung-kampung.

B. Pemekaran Wilayah

Di Indonesia, pola perkembangan wilayah sebelum tahun 1998 mengalami perubahan sejak bergulirnya era reformasi setelah tahun 1998. Fenomena tersebut merupakan konsekuensi dari perubahan kebijakan sentralisasi menjadi desentralisasi (otonomi daerah). Kebijakan tersebut tertuang dalam UU No. 2 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 32 tahun 2004. Dalam rangka implementasi kebijakan tersebut maka dikeluarkan PP No. 129 tahun

2000 tentang persyaratan dan tata cara pembentukan daerah otonom baru, penghapusan dan penggabungan daerah otonom. Peraturan Pemerintah tersebut kemudian diganti dengan PP No. 78 tahun 2007.

Kebijakan otonomi daerah sesungguhnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam naungan wilayah NKRI yang semakin kokoh melalui strategi pelayanan kepada masyarakat yang semakin efektif dan efisien dan adanya akselerasi pertumbuhan dan perkembangan potensi daerah yang semakin cepat. Dalam bahasa yang sederhana yaitu untuk mewujudkan pembangunan yang lebih adil dan lebih merata.

Masing masing daerah otonom didorong dan dipacu untuk tumbuh dan berkembang secara mandiri sesuai kewenangan yang diberikan untuk mengelola potensi daerahnya masing masing. Dengan demikian diharapkan bangsa Indonesia di masa datang akan lebih mampu bersaing dengan bangsa bangsa lain di dunia dalam persaingan global yang semakin ketat.

Seiring dengan perjalanan implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia muncul berbagai persoalan yang memerlukan usaha usaha perbaikan baik dalam substansi peraturan perundangan maupun teknis pelaksanaan di lapangan. Beberapa masalah yang dipandang sangat penting untuk segera diatasi adalah (Kemendagri, 2010):

1. Dalam kurun waktu 10 tahun sejak tahun 1999 telah terbentuk daerah otonom baru sebanyak 205 buah yang terdiri dari 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 Kota. Dengan perkataan lain terjadi peningkatan 64% dari jumlah daerah otonom tahun 1998 atau secara rata rata dalam satu tahun lahir 20 daerah otonom baru.
2. Banyaknya daerah otonom baru tersebut memiliki implikasi terhadap semakin besarnya dana pembangunan daerah otonom baru yang dialokasikan dari APBN. Pada tahun 2002 dialokasikan DAU sebesar Rp. 1.33 triliun, tahun 2003 sebesar Rp. 2.6 triliun dan pada tahun 2010 sebesar Rp. 47.9 triliun.
3. Beberapa fakta yang dijumpai antara lain adalah adanya daerah otonom baru ternyata memiliki jumlah penduduk sangat sedikit bahkan ada sebuah daerah otonom kabupaten baru hanya berpenduduk kurang

dari 12.000 jiwa. Fakta lain adalah jumlah dan kualitas SDM sebagai personil Pemerintah Daerah sangat minim, kurang tersedianya prasarana dan sarana pemerintahan dan munculnya berbagai konflik masyarakat lokal yang mengiringi proses otonomi daerah antara lain akibat persoalan batas wilayah.

Hal hal di atas adalah sebagian masalah yang timbul pada saat awal digulirkannya kebijakan otonomi daerah dan pemekaran daerah berdasarkan perangkat UU dan peraturan pelaksanaannya. Perangkat peraturan pelaksanaannya inilah yang kemudian perlu disempurnakan sebagai salah satu alternatif untuk menghindari timbulnya masalah yang sama di masa yang akan datang.

Berdasarkan hasil evaluasi terhadap daerah otonom hasil pemekaran daerah selama kurun waktu 10 tahun yang dipandang kurang memuaskan maka dicanangkan kebijakan pemberhentian sementara (moratorium) terhadap pembahasan usulan daerah otonom baru pada tahun 2010. Seiring dengan keputusan moratorium tersebut dilakukan upaya komperhensif untuk menata kembali daerah otonom yang sudah ada dan secara khusus menetapkan strategi untuk menangani usulan daerah otonom baru antara lain dengan menetapkan persyaratan teknis meliputi parameter dan indikator yang harus dipenuhi.

Pada tahun 2011 secara administratif wilayah Indonesia terbagi dalam 33 provinsi, 398 kabupaten dan 93 kota. Berdasarkan luasnya, wilayah provinsi paling kecil adalah provinsi Bali dan DI Yogyakarta, sedangkan yang paling luas adalah provinsi provinsi di Kalimantan kecuali Kalimantan Selatan dan Papua. Wilayah wilayah provinsi yang paling luas inilah, dari segi luas wilayah, memiliki potensi untuk dimekarkan di masa datang.

C. Pemekaran Daerah Periode 1999-2011

Sejak era reformasi tahun 1998, potret pembangunan wilayah di Indonesia mengalami perubahan yang signifikan. Kewenangan kepala daerah (gubernur, bupati dan wali kota) dalam mengembangkan wilayah tercermin dari berbagai kebijakan yang tertuang dalam peraturan daerah (perda) sesuai UU Otonomi Daerah.

Pelaksanaan kegiatan pembangunan didasarkan pada rencana

pembangunan daerah dan rencana pembangunan idealnya disusun berdasarkan rencana tata ruang wilayah. Rencana tata ruang wilayah sebagai pedoman dalam pengelolaan wilayah disusun berdasarkan keinginan dan harapan rakyat (seluruh stake holder/pemangku kepentingan), yang secara sederhana disebut sebagai cerminan “visi” yang ditetapkan pemerintah daerah.

Rencana tata ruang wilayah (RTRW) adalah potret kondisi wilayah yang diharapkan di masa depan, sekaligus dapat memberikan gambaran bagaimana tingkat kesejahteraan rakyat yang ingin dicapai. Dokumen RTRW biasanya dilengkapi dengan deskripsi bagaimana strategi dan cara mencapainya. RTRW disusun dengan berpedoman pada rencana tata ruang nasional, artinya apabila RTRW seluruh kabupaten dan kota dirangkai menjadi satu kesatuan maka akan tampak mosaik rencana tata ruang nasional. Wajah wilayah Indonesia masa depan dapat dilihat melalui hasil mosaik tersebut.

Salah satu dokumen RTRW adalah peta dan salah satu peta yang memberikan informasi acuan pengelolaan wilayah adalah peta zonasi atau peta kawasan. Peta RTRW tersebut disusun dalam skala yang berbeda-beda sesuai kebutuhan informasi yang disajikan. Oleh karena peta RTRW sangat penting sebagai acuan pengambilan kebijakan pemerintah daerah dalam mengembangkan wilayahnya maka setiap daerah otonom harus memiliki peta RTRW.

Hasil evaluasi yang dilakukan oleh Kementrian Dalam Negeri menyebutkan, di samping persoalan adanya ketimpangan antara besarnya dana yang dialokasikan dengan hasil yang dicapai dalam pembangunan daerah otonom baru serta munculnya konflik horisontal yang cenderung semakin meningkat, ternyata masalah di atas juga disebabkan oleh lemahnya aturan persyaratan dan pentahapan pembentukan daerah otonom baru.

Oleh karena itu pemerintah memandang perlu mengeluarkan kebijakan penghentian sementara (moratorium) pemekaran daerah sekaligus berupaya melakukan penyempurnaan aturan pemekaran daerah, salah satu diantaranya menyempurnakan ketentuan persyaratan minimal untuk daerah otonom baru.

D. Perkembangan Pemekaran Daerah

Telah dikemukakan bahwa sejak tahun 1999 jumlah daerah otonom telah berkembang pesat dari 319 daerah otonom menjadi 524 daerah otonom (provinsi, kabupaten, kota). Dapat disimpulkan bahwa secara rata-rata dalam kurun waktu 10 telah lahir lebih dari 20 daerah otonom baru tiap tahunnya. Hal ini berarti telah terjadi wilayah-wilayah baru yang secara cepat mengalami perkembangan sebagai hasil pembangunan dengan memanfaatkan bantuan pendanaan khusus dari pemerintah pusat.

Perkembangan wilayah pada daerah-daerah otonom baru sampai saat ini umumnya masih tergantung bantuan pendanaan dari pemerintah. Jika ditinjau secara teoritis desentralisasi, setelah ada keputusan politik untuk membentuk daerah otonom baru maka pemerintah (pusat) wajib memenuhi kebutuhan dana pembangunan sampai daerah tersebut mampu untuk mandiri. Oleh karena itu sesungguhnya aspek pendanaan tidak dapat dijadikan obyek masalah.

Bertambahnya 205 daerah otonom baru dapat diartikan bahwa telah terjadi perluasan wilayah terbangun (*built-up area*) secara progresif dan merata di berbagai pelosok Indonesia. Sudah barang tentu perkembangan wilayah seperti ini prosesnya berbeda dengan perkembangan wilayah yang terjadi secara alamiah sebagaimana dijelaskan pada awal tulisan ini. Perbedaannya adalah bahwa keberlangsungan perkembangan wilayah dalam kerangka otonomi daerah sangat tergantung pada ketersediaan anggaran dari pemerintah pusat.

Persoalannya adalah berapa lama waktu dibutuhkan untuk daerah otonom dapat berkembang secara mandiri? Apakah pemerintah memiliki anggaran yang cukup untuk memenuhi dana yang dibutuhkan untuk kegiatan pembangunan di daerah otonom baru, yang cenderung semakin besar setiap tahun?

Oleh karena itu ke depan, pemerintah perlu lebih cermat dalam memutuskan pembentukan daerah otonom baru dengan mempertimbangkan kelayakan persyaratan dan potensi wilayah antara lain dari segi kinerja keuangan pemerintah, ketersediaan sumber daya-

sumber daya di daerah, dimensi geografis, ekonomi dan lain sebagainya. Dengan demikian, perkembangan wilayah dari daerah otonom baru yang terbentuk dapat tumbuh dan berkembang secara mandiri tanpa ada ketergantungan dari bantuan pendanaan dari pemerintah (tidak menimbulkan beban bagi pemerintah).

Sejatinya, cara pandang baru merupakan terobosan untuk mencari jalan keluar terhadap permasalahan pemerintahan daerah yang semakin kronik dan sistemik pasca-reformasi pemerintahan daerah. UU No 32/2004 telah menghadirkan ribuan kasus. Pilkada yang makin pelik dan kompleks, pemekaran daerah dan eksploitasi sumber daya alam yang tak terkendali, ratusan pemimpin daerah kena kasus hukum, pembangkangan kepala daerah terhadap pemerintah atasan, lahirnya aneka peraturan daerah (perda) bermasalah, dan lain sebagainya.

Negara apapun di dunia pasti menginginkan keteraturan dan keserasian dalam kehidupan pemerintahan daerahnya, apalagi di negara kesatuan yang sangat majemuk seperti Indonesia. Padahal, ciri utama otonomi daerah dalam konteks negara kesatuan adalah adanya hubungan hierarki antara pusat dan daerah.

Dalam praktik negara kesatuan, daerah otonom dibentuk oleh pemerintah pusat dan bahkan juga dapat dihapus bila dia tak mampu melaksanakan otonominya. Sumber kewenangan untuk menjalankan pemerintahan daerah berasal dari pemerintah pusat dan tanggung jawab pemerintahan pun dipegang oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, sesuai Pasal 4(1) UUD 1945.

E. Menafsirkan Otonomi Daerah (OTDA)

Untuk menafsirkan konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang bersumber dari UUD 1945 secara tepat, sangat penting bila kita memahami asbabun nuzul serta berbagai pemikiran para pendiri bangsa yang merumuskan konsep tersebut. Menurut Mohammad Hatta, "...adalah hak rakyat untuk menentukan nasibnya, yang tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, di desa, dan di daerah" (Kompilasi UU Otonomi Daerah, 2004). Artinya, otonomi daerah sangat penting dalam menentukan kemajuan rakyat, bukan semata dari petinggi pemerintah pusat.

Demikian pula pemikiran Soepomo dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945: "...di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan". Ini artinya, kehadiran DPRD dalam sistem pemerintahan daerah kita merupakan wujud dari politik desentralisasi, bukan hanya semata-mata administratif desentralisasi yang lebih menekankan pada pendelegasian kewenangan. Dengan demikian, pemikiran untuk menghapus DPRD dengan pertimbangan efisiensi semata tak saja inkonstitusional karena bertentangan dengan Pasal 18 (3) UUD 1945, juga perampasan terhadap hak rakyat dalam berdemokrasi yang bersendikan permusyawaratan.

Untuk mengakomodasi hak rakyat, seraya menjalankan kewajiban mempertahankan NKRI melalui pemerintahan daerah yang teratur dan efektif, maka RUU pengganti UU No. 32/2004 berpijak pada dasar-dasar konstitusional yang kontekstual seiring perkembangan masyarakat.

- *Pertama*, pada dasarnya terdapat kaitan erat antara Pasal 4 Ayat (1) dan pasal 18 Ayat (5) UUD 1945. Pasal 18 Ayat (5) menyatakan, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU ditentukan sebagai urusan pemerintah. Sementara Pasal 4 Ayat (1) menyatakan, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan UUD.
- *Kedua*, dalam konteks negara kesatuan, pelaksanaan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif hanya ada di tingkat pusat. Karena itu, dalam memaknai Pasal 18 Ayat (5) UUD 1945 berarti tidak bisa dilepaskan begitu saja dari konsep negara kesatuan.

Ini berarti kekuasaan yang di otonomikan pada hakikatnya kekuasaan eksekutif yang ada di tangan Presiden sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945. Tanggung jawab akhir dari seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan, termasuk yang diotonomikan, tentunya berada di tangan Presiden.

Konsekuensi logis dari pengaturan itu, maka Presiden punya kewenangan melakukan pembinaan dan pengawasan, monitoring dan evaluasi, bahkan sanksi terhadap penyelenggara pemerintahan daerah yang tidak amanah, tidak menaati perundang-undangan dan kebijakan

pemerintah pusat. Dalam hubungan itu, maka perda sebelum diberlakukan dievaluasi, daerah-daerah tiap tahun dinilai kinerjanya, dan kepala daerah yang melanggar sumpah jabatan dapat diberhentikan.

F. Meluruskan pijakan otonomi daerah (OTDA)

Konstitusi negara adalah pijakan utama dalam kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, terutama Pasal 4(1) dan Pasal 18 UUD 1945. Dengan demikian, pemerintahan daerah disusun dengan mengedepankan demokrasi, serta harus mengakomodasi hak-hak masyarakat di daerah. Demikian juga dengan tata cara pembuatan kebijakan, maka kehadiran DPRD dalam tananan pemerintahan daerah tak sepenuhnya mengadopsi teori trias politika. Buktinya, tidak ada korelasi dan hubungan hierarkis antara DPRD dengan DPR dalam sistem Indonesia.

Penilaian Ramlan terhadap pengaturan penataan daerah yang dianggap berpikir terbalik dan "mendikte" DPR dalam menjalankan fungsi legislasinya perlu dikoreksi. Sebenarnya, RUU pengganti UU No 32/2004 memasukkan pengaturan desain besar penataan daerah (Desartada) ke dalam RUU itu. Namun, penjabarannya ditetapkan dengan peraturan pemerintah karena Desartada merupakan pedoman teknis dalam penataan daerah.

Keberadaan Desartada bukan untuk "mendikte" DPR, melainkan justru membantu DPR dalam membentuk UU pemekaran daerah yang baik melalui tahapan daerah persiapan lebih dahulu. Secara legal formal DPR tetap memiliki wewenang menolak atau menerima daerah persiapan yang diusulkan pemerintah untuk ditingkatkan jadi daerah otonom.

Pengalaman menunjukkan, DPR pernah membuat 205 UU tentang pembentukan daerah otonom baru selama 1999-2009. Sebagian besar daerah otonom baru yang dilahirkan melalui UU yang kerap disebut pengamat sebagai UU copy paste itu sarat dengan masalah, terutama berkaitan dengan sengketa batas wilayah, ibu kota dan aset dengan daerah induk yang mengganggu jalannya pemerintahan. UU yang dibentuk itu lebih cenderung mengakomodasi kepentingan politik semata, tetapi mengabaikan aspek dan indikator teknis pemerintahan sehingga persyaratan minimum suatu daerah otonom baru tidak terpenuhi.

Karena itu, guna mengatasi karut-marut berbagai dampak negatif kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah kita dewasa ini, pemerintah harus mengambil langkah nyata dengan cara pandang baru. Penataan otonomi daerah melalui RUU pengganti UU No 32/2004 diharapkan dapat jadi solusi.

Sumber Referensi :

- 1) Djohermansyah djohan Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri
- 2) UU No 32/2004

BAB XIV

PENGERTIAN, PRINSIP DAN TUJUAN OTONOMI DAERAH

A. Undang-undang Otonomi Daerah

Undang-undang otonomi daerah di Indonesia merupakan dasar hukum pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. UU otonomi daerah di Indonesia merupakan payung hukum terhadap seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pelaksanaan otonomi daerah di bawah **UU otonomi daerah** seperti, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan seterusnya.

Undang-undang otonomi daerah otonomi daerah itu sendiri merupakan implementasi dari ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan otonomi daerah sebagai bagian dari sistem tata negara Indonesia dan pelaksanaan pemerintahan di Indonesia. Ketentuan mengenai pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tercantum dalam pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa:

“Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Selanjutnya Undang-Undang Dasar 1945 memerintahkan pembentukan UU Otonomi Daerah untuk mengatur mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (7), bahwa:

“Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.

Ketentuan tersebut diatas menjadi payung hukum bagi pembentukan

UU otonomi daerah di Indonesia, sementara UU otonomi daerah menjadi dasar bagi pembentukan peraturan lain yang tingkatannya berada di bawah undang-undang menurut hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Otonomi daerah di Indonesia dilaksanakan segera setelah gerakan reformasi 1998. Tepatnya pada tahun 1999 UU otonomi daerah mulai diberlakukan. Pada tahap awal pelaksanaannya, otonomi daerah di Indonesia mulai diberlakukan berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah diberlakukannya UU ini, terjadi perubahan yang besar terhadap struktur dan tata laksana pemerintahan di daerah-daerah di Indonesia.

B. Perubahan Undang-undang Otonomi Daerah

Pada tahap selanjutnya *UU otonomi daerah* ini mendapatkan kritik dan masukan untuk lebih disempurnakan lagi. Ada banyak kritik dan masukan yang disampaikan sehingga dilakukan judicial review terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang otonomi daerah. Dengan terjadinya judicial review maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diubah dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini juga diikuti pula dengan perubahan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai otonomi daerah yang berfungsi sebagai pelengkap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang selanjutnya digantikan dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Sesungguhnya UU otonomi daerah telah mengalami beberapa kali perubahan setelah disahkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun perubahan tersebut meskipun penting namun tidak bersifat substansial dan tidak terlalu memberikan pengaruh terhadap tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah karena hanya berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Sejak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disahkan menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomo 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 108, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2977).

Selanjutnya dilakukan lagi perubahan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

C. Pengertian Otonomi Daerah

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti Undang-undang atau aturan. Dengan demikian otonomi dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (Bayu Suryaninrat; 1985).

Beberapa pendapat ahli yang dikutip Abdulrahman (1997) mengemukakan bahwa :

F. Sugeng Istianto, mengartikan otonomi daerah sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.

Ateng Syarifuddin, mengemukakan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu terwujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.

Syarif Saleh, berpendapat bahwa otonomi daerah adalah hak mengatur dan memerintah daerah sendiri. Hak mana diperoleh dari pemerintah pusat.

Pendapat lain dikemukakan oleh Benyamin Hoesein (1993) bahwa otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu Negara secara informal berada di luar pemerintah pusat. Sedangkan Philip Mahwood (1983) mengemukakan bahwa otonomi daerah adalah suatu pemerintah daerah yang mempunyai

kewenangan sendiri yang keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber sumber material yang substansial tentang fungsi-fungsi yang berbeda.

Dengan otonomi daerah tersebut, menurut Mariun (1979) bahwa dengan kebebasan yang dimiliki pemerintah daerah memungkinkan untuk membuat inisiatif sendiri, mengelola dan mengoptimalkan sumber daya daerah. Adanya kebebasan untuk berinisiatif merupakan suatu dasar pemberian otonomi daerah, karena dasar pemberian otonomi daerah adalah dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan setempat.

Kebebasan yang terbatas atau kemandirian tersebut adalah wujud kesempatan pemberian yang harus dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, hak dan kewajiban serta kebebasan bagi daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusannya sepanjang sanggup untuk melakukannya dan penekanannya lebih bersifat otonomi yang luas. Pendapat tentang otonomi di atas, juga sejalan dengan yang dikemukakan Vincent Lemius (1986) bahwa otonomi daerah merupakan kebebasan untuk mengambil keputusan politik maupun administrasi, dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan. Meskipun dalam otonomi daerah ada kebebasan untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah, tetapi dalam kebutuhan daerah senantiasa disesuaikan dengan kepentingan nasional, ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terlepas dari itu pendapat beberapa ahli yang telah dikemukakan di atas, dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Beranjak dari rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah pada prinsipnya mempunyai tiga aspek, yaitu :

1. Aspek Hak dan Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Aspek kewajiban untuk tetap mengikuti peraturan dan ketentuan dari pemerintahan di atasnya, serta tetap berada dalam satu kerangka pemerintahan nasional.

3. Aspek kemandirian dalam pengelolaan keuangan baik dari biaya sebagai perlimpahan kewenangan dan pelaksanaan kewajiban, juga terutama kemampuan menggali sumber pembiayaan sendiri.

Yang dimaksud dengan hak dalam pengertian otonomi adalah adanya kebebasan pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangga, seperti dalam bidang kebijaksanaan, pembiayaan serta perangkat pelaksanaannya. Sedangkan kewajiban harus mendorong pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional. Selanjutnya wewenang adalah adanya kekuasaan pemerintah daerah untuk berinisiatif sendiri, menetapkan kebijaksanaan sendiri, perencanaan sendiri serta mengelola keuangan sendiri.

Dengan demikian, bila dikaji lebih jauh isi dan jiwa undang-undang Nomor 23 Tahun 2004, maka otonomi daerah mempunyai arti bahwa daerah harus mampu :

- 1) Berinisiatif sendiri yaitu harus mampu menyusun dan melaksanakan kebijaksanaan sendiri.
- 2) Membuat peraturan sendiri (PERDA) beserta peraturan pelaksanaannya.
- 3) Menggali sumber-sumber keuangan sendiri.
- 4) Memiliki alat pelaksana baik personil maupun sarana dan prasarananya.

D. Prinsip dan Tujuan Otonomi Daerah

Otonomi daerah dan daerah otonom, biasa rancu dipahami oleh masyarakat. Padahal sebagaimana pengertian otonomi daerah di atas, jelas bahwa untuk menerapkan otonomi daerah harus memiliki wilayah dengan batas administrasi pemerintahan yang jelas.

Daerah otonomi adalah wilayah administrasi pemerintahan dan kependudukan yang dikenal dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian jenjang daerah otonom ada dua bagian, walau titik berat pelaksanaan otonomi daerah dilimpahkan pada pemerintah kabupaten/kota. Adapun daerah provinsi, berotonomi secara terbatas yakni menyangkut koordinasi antar/lintas kabupaten/kota, serta kewenangan pusat yang dilimpahkan pada provinsi, dan kewenangan kabupaten/kota yang belum mampu dilaksanakan maka diambil alih oleh provinsi.

Secara konsepsional, jika dicermati berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dengan tidak adanya perubahan struktur daerah otonom, maka memang masih lebih banyak ingin mengatur pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Disisi lain, pemerintah kabupaten/kota yang daerah otonomnya terbentuk hanya berdasarkan kesejahteraan pemerintahan, maka akan sulit untuk berotonomi secara nyata dan bertanggungjawab di masa mendatang.

Dalam diktum menimbang huruf (b) Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, dikatakan bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta mempertimbangkan potensi dan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah otonomi luas yaitu adanya kewenangan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan-kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi maupun kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Dalam penjelesan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dikatakan bahwa yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Atas dasar pemikiran di atas, maka prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah sebagai berikut :

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang terbatas.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kontribusi negara sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten/daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- g. Pelaksanaan azas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wakil daerah.
- h. Pelaksanaan azas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Sejalan dengan pendapat di atas, The Liang Gie dalam Abdurrahman (1987) mengemukakan bahwa tujuan pemberian otonomi daerah adalah :

- a. Mengemukakan kesadaran bernegara/berpemerintah yang mendalam kepada rakyat diseluruh tanah air Indonesia.

- b. Melancarkan penyerahan dana dan daya masyarakat di daerah terutama dalam bidang perekonomian.

E. Kelebihan dan kekurangan Otonomi Daerah

Otonomi daerah dalam sejarah Indonesia bukanlah hal yang baru. Dalam perundang-undangan, otonomi daerah telah diatur sejak masa Orde Baru yaitu dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah (1). Tetapi pada prakteknya, otonomi daerah tidak pernah dilaksanakan, pemerintah pusat tetap menjalankan desentralisasi dalam hubungan antara pusat dan daerah.

Setelahnya runtuhnya Orde Baru, pemerintahan baru di bawah pimpinan Presiden Habibie mendapatkan tantangan untuk mempertahankan integritas nasional dan dihadapkan kepada beberapa pilihan menyangkut hubungan pusat dan daerah. Pertama, pemerintah pusat memberikan otonomi kepada daerah. Kedua, pembentukan negara federal dan ketiga, membuat pemerintah daerah sebagai agen murni pemerintah daerah (2).

Digagasnya otonomi daerah ini tentunya tidak terlepas dari keinginan untuk pemerataan pembangunan di daerah-daerah seluruh Indonesia, tetapi tentu saja ini tidak terlepas dari kelemahan dan kelebihan yang dimiliki sistem otonomi daerah ini. Berikut adalah kelebihan dan kelemahan otonomi daerah yang dapat dihimpun oleh penulis sebagai berikut:

1. Kelebihan

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
2. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, sehingga daerah tidak perlu menunggu intruksi dari Pemerintah pusat.
3. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (diferensial) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri pada kebutuhan atau keperluan khusus daerah.
4. Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonomi dapat

merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan diseluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih muda untuk diadakan.

5. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat.
6. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kewenangan memutuskan yang lebih besar kepada daerah.

2. Kekurangan

Di samping kebaikan tersebut di atas, otonomi daerah juga mengandung kekurangan sebagaimana pendapat Josef Riwo Kaho (1997) antara lain sebagai berikut ini:

1. Karena besarnya organ-organ pemerintahan maka struktur pemerintahan bertambah kompleks, yang mempersulit koordinasi.
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
3. Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau provinsialisme.
4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele.
5. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman atau uniformitas dan kesederhanaan.

F. Dasar Hukum Otonomi Daerah

Otonomi Daerah berpijak pada dasar Perundang-undangan yang kuat, yakni :

1. Undang Undang Dasar

Sebagaimana telah disebut di atas Undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 UUD menyebutkan adanya pembagian pengelolaan

pemerintahan pusat dan daerah. Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Amandemen Kedua tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintahan daerah. UUD 1945 pasca-amandemen itu mencantumkan permasalahan pemerintahan daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. **Sistem otonomi daerah** sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang.

Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, bahwa: *“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.”* Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, *“Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.”* Dan ayat (6) pasal yang sama menyatakan, *“Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”*.

2. Ketetapan MPR-RI

Tap MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah : Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Undang-Undang

Undang-undang N0.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas Desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam UU No.22/1999 adalah mendorong untuk pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Namun, karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, maka aturan baru pun dibentuk untuk menggantikannya. Pada 15 Oktober 2004, Presiden Megawati Soekarnoputri mengesahkan Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari ketiga dasar perundang-undangan tersebut di atas tidak diragukan lagi bahwa pelaksanaan ***Otonomi Daerah*** memiliki dasar hukum yang kuat. Tinggal permasalahannya adalah bagaimana dengan dasar hukum yang kuat tersebut pelaksanaan Otonomi Daerah bisa dijalankan secara optimal.

BAB XV

OTONOMI DAERAH

(Kajian Undang-undang, Pengertian, Kelebihan dan kekurangan, Keberhasilan Otonomi Daerah, di Indonesia)

A. Undang-undang otonomi daerah

Undang-undang otonomi daerah di Indonesia merupakan dasar hukum pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. UU otonomi daerah di Indonesia merupakan payung hukum terhadap seluruh peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pelaksanaan otonomi daerah di bawah UU otonomi daerah seperti, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Bupati dan seterusnya.

Undang-undang otonomi daerah itu sendiri merupakan implementasi dari ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menyebutkan otonomi daerah sebagai bagian dari sistem tata negara Indonesia dan pelaksanaan pemerintahan di Indonesia. Ketentuan mengenai pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tercantum dalam pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa: *“Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”*.

Selanjutnya Undang-Undang Dasar 1945 memerintahkan pembentukan UU Otonomi Daerah untuk mengatur mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat (7), bahwa: *“Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”*.

Ketentuan tersebut diatas menjadi payung hukum bagi pembentukan UU otonomi daerah di Indonesia, sementara UU otonomi daerah menjadi

dasar bagi pembentukan peraturan lain yang tingkatannya berada di bawah undang-undang menurut hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Otonomi daerah di Indonesia dilaksanakan segera setelah gerakan reformasi 1998. Tepatnya pada tahun 1999 UU otonomi daerah mulai diberlakukan. Pada tahap awal pelaksanaannya, otonomi daerah di Indonesia mulai diberlakukan berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah diberlakukannya UU ini, terjadi perubahan yang besar terhadap struktur dan tata laksana pemerintahan di daerah-daerah di Indonesia.

B. Pengertian otonomi daerah

Beberapa pengertian otonomi daerah menurut beberapa pakar, antara lain, menurut:

- F. Sugeng Istianto: *“Hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah”*
- Ateng Syarifuddin: *“Otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan melainkan kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu terwujud pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan”*
- Syarif Saleh: *“Hak mengatur dan memerintah daerah sendiri dimana hak tersebut merupakan hak yang diperoleh dari pemerintah pusat”*

Selain pendapat pakar di atas, ada juga beberapa pendapat lain yang memberikan pengertian yang berbeda mengenai otonomi daerah, antara lain:

- Benyamin Hoesein: *“Pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu Negara secara informal berada di luar pemerintah pusat”*
- Philip Mahwood: *“Suatu pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sendiri dimana keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber material yang bersifat substansial mengenai fungsi yang berbeda”*
- Mariun: *“Kebebasan (kewenangan) yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang memungkinkan meeka untuk membuat inisiatif sendiri*

dalam rangka mengelola dan mengoptimalkan sumber daya yang dimiliki oleh daerahnya sendiri. Otonomi daerah merupakan kebebasan untuk dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat”

- Vincent Lemius: *“Kebebasan (kewenangan) untuk mengambil atau membuat suatu keputusan politik maupun administrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Di dalam otonomi daerah terdapat kebebasan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah namun apa yang menjadi kebutuhan daerah tersebut senantiasa harus disesuaikan dengan kepentingan nasional sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”.*

C. Kelebihan dan kekurangan

Beberapa keuntungan dengan menerapkan otonomi daerah dapat dikemukakan diantaranya adalah sebagai berikut ini:

- a. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
- b. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, sehingga daerah tidak perlu menunggu intruksi dari Pemerintah pusat.
- c. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (diferensial) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri pada kebutuhan atau keperluan khusus daerah.
- d. Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah otonomi dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan diseluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk diadakan.
- e. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat.
- f. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kewenangan memutuskan yang lebih besar kepada daerah.
- g. Akan memperbaiki kualitas pelayanan karena dia lebih dekat dengan masyarakat yang dilayani.

Di samping kebaikan tersebut di atas, otonomi daerah juga mengandung kelemahan sebagaimana pendapat Josef Riwu Kaho (1997) antara lain sebagai berikut ini.

- a. Karena besarnya organ-organ pemerintahan maka struktur pemerintahan bertambah kompleks, yang mempersulit koordinasi.
- b. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
- c. Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau provinsialisme.
- d. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele.
- e. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman atau uniformitas dan kesederhanaan.

D. Keberhasilan otonomi daerah

Untuk mengetahui apakah suatu daerah otonom mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, Syamsi (1986: 199) menegaskan beberapa ukuran sebagai berikut:

1. Kemampuan struktural organisasi

Struktur organisasi pemerintah daerah harus mampu menampung segala aktivitas dan tugas-tugas yang menjadi beban dan tanggung jawabnya, jumlah dan ragam unit cukup mencerminkan kebutuhan, pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab yang cukup jelas.

2. Kemampuan aparatur pemerintah daerah

Aparat pemerintah daerah harus mampu menjalankan tugasnya dalam mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Keahlian, moral, disiplin dan kejujuran saling menunjang tercapainya tujuan yang diinginkan.

3. Kemampuan mendorong partisipasi masyarakat

Pemerintah daerah harus mampu mendorong masyarakat agar memiliki kemauan untuk berperan serta dalam kegiatan pembangunan.

4. Kemampuan keuangan daerah

Pemerintah daerah harus mampu membiayai kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan secara keseluruhan sebagai wujud pelaksanaan, pengaturan dan pengurusan rumah tangganya sendiri. Sumber-sumber dana antara lain berasal dari PAD atau sebagian dari subsidi pemerintah pusat.

Keberhasilan suatu daerah menjadi daerah otonomi dapat dilihat dari beberapa hal yang mempengaruhi (Kaho, 1998), yaitu faktor manusia, faktor keuangan, faktor peralatan, serta faktor organisasi dan manajerial. Pertama, manusia adalah faktor yang esensial dalam penyelenggaraan pemerintah daerah karena merupakan subyek dalam setiap aktivitas pemerintahan, serta sebagai pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Kedua, keuangan yang merupakan bahasan pada lingkup penulisan ini sebagai faktor penting dalam melihat derajat kemandirian suatu daerah otonom untuk dapat mengukur, mengurus dan membiayai urusan rumah tangganya. Ketiga, peralatan adalah setiap benda atau alat yang dipergunakan untuk memperlancar kegiatan pemerintah daerah. Keempat, untuk melaksanakan otonomi daerah dengan baik maka diperlukan organisasi dan pola manajemen yang baik.

Kaho (1998) menegaskan bahwa faktor yang sangat berpengaruh dalam pelaksanaan otonomi daerah ialah manusia sebagai pelaksana yang baik.

Manusia ialah faktor pertama yang paling esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Agar mekanisme pemerintahan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia atau subyek harus baik pula. Atau dengan kata lain, mekanisme pemerintahan baik daerah maupun pusat hanya dapat berjalan dengan baik dan dapat mencapai tujuan seperti yang diinginkan apabila manusia sebagai subyek sudah baik pula.

Selanjutnya, faktor yang kedua ialah kemampuan keuangan daerah yang dapat mendukung pembiayaan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Mamesah mengutip pendapat Manulang (1995: 23) yang menyebutkan bahwa dalam kehidupan suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting. Semakin baik keuangan suatu negara, maka semakin stabil pula kedudukan pemerintah dalam

negara tersebut. Sebaliknya kalau kondisi keuangan negara buruk, maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang telah diberikan kepadanya.

Faktor ketiga ialah anggaran, sebagai alat utama pada pengendalian keuangan daerah, sehingga rencana anggaran yang dihadapkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus tepat dalam bentuk dan susunannya. Anggaran berisi rancangan yang dibuat berdasarkan keahlian dengan pandangan ke muka yang bijaksana, karena itu untuk menciptakan pemerintah daerah yang baik untuk melaksanakan otonomi daerah, maka mutlak diperlukan anggaran yang baik pula.

Faktor peralatan yang cukup dan memadai, yaitu setiap alat yang dapat digunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan pemerintah daerah. Peralatan yang baik akan mempengaruhi kegiatan pemerintah daerah untuk mencapai tujuannya, seperti alat-alat kantor, transportasi, alat komunikasi dan lain-lain. Namun demikian, peralatan yang memadai tersebut tergantung pula pada kondisi keuangan yang dimiliki daerah, serta kecakapan dari aparat yang menggunakannya.

Faktor organisasi dan manajemen baik, yaitu organisasi yang tergambar dalam struktur organisasi yang jelas berupa susunan satuan organisasi beserta pejabat, tugas dan wewenang, serta hubungan satu sama lain dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Manajemen merupakan proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerjasama, sehingga tujuan yang telah ditentukan dapat dicapai. Mengenai arti penting dari manajemen terhadap penciptaan suatu pemerintahan yang baik, Mamesah (1995 : 34) mengatakan bahwa baik atau tidaknya manajemen pemerintah daerah tergantung dari pimpinan daerah yang bersangkutan, khususnya tergantung kepada Kepala Daerah yang bertindak sebagai manajer daerah.

E. Keunggulan dan kekurangan Otonomi Daerah

Sebagai Landasan Kemandirian Daerah Salah satu keunggulan dari adanya pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yaitu dengan otonomi daerah dapat menjadikan sebagai landasan kemandirian daerah. Menurut pemahaman saya, masalah pokok yang perlu kita kaji dengan cermat adalah pemberdayaan daerah secara keseluruhan untuk menopang kemandirian dalam kebersamaan Negara Kesatuan RI. Proses desentralisasi dan

pemberian otonomi daerah adalah proses yang tak terelakkan, imperatif harus dilaksanakan bila kita tetap ingin mempertahankan kesatuan bangsa dan negara kita. Dalam kerangka inilah saya melihat upaya pemberdayaan legislatif daerah baik sebagai tonggak utama dari penegakan demokrasi maupun kemandirian daerah. Proses desentralisasi dan pemberian otonomi daerah untuk memberdayakan daerah lahir dari suatu paradigma pemerintahan era reformasi.

Karena itu, seyogianya diletakkan dalam kerangka pradigma baru itu. Untuk itu, sekilas saya akan mengelaborasi beberapa ciri pokok dari paradigama baru pemerintahan bila dibandingkan dengan cirri-ciri pokok paradigma lama pemerintahan. Setelah jelas paradigma baru pemerintahan dimaksud barulah akan saya coba untuk mengidentifisir beberapa butir permasalahan pokok yang perlu dicermati dan dicarikan jalan-keluarinya.

Upaya seperti ini perlu agar proses desentralisasi dan pemberian otonomi daerah untuk memperkuat kemandirian daerah sebagai implikasi dari tekad reformasi yang telah bergulir dalam dua tahun terakhir ini dapat dengan selamat mencapai tujuannya tanpa terkooptasi oleh jaringan kepentingan lama yang telah menelantarkan pemberdayaan daerah selama ini. Saya berharap, dalam semangat reformasi dan juga dalam spirit ilmiah-kritis, saudara-saudara jangan menelan begitu saja berbagai gagasan yang saya lontarkan. Apa yang saya paparkan ini bukan suatu pengarahannya kosa-kata Orde Baru yang sangat melecehkan kemampuan intelektualitas manusia kritis tetapi sebaiknya saudara-saudara bahas dan kaji lebih lanjut dalam Lokakarya Pemberdayaan Legislatif Daerah ini.

F. Paradigma Baru Pemerintahan

Seperti mungkin telah kita ketahui bersama bahwa yang dinamakan paradigama adalah suatu jendela bathin melalui mana kita melihat atau mengamati dan mengkaji kenyataan. Biasanya suatu paradima itu terdiri dari seperangkat asumsi dan keyakinan-keyakinan dasar yang membentuk bingkai atau kerangka seperti halnya sebuah jendela yang digunakan dalam suatu pengkajian tertentu. Karena itu, bila kita berbicara tentang paradigma pemerintahan maka sebetulnya kita berbicara tentang seperangkat asumsi-asumsi dasar dan keyakinan yang membingkai baik titik-tolak konseptual pemerintahan, sistem dan tata-organisasi pemerintahan,

kebijakan pemerintahan, serta program dan kegiatan pemerintahan. Marilah kita telaah apa saja perbedaan-perbedaan pokok paradigama lama pemerintahan RI dengan paradigma baru pemerintahan RI dalam mensikapi butir-butir pokok pemerintahan tersebut. Marilah kita cermati keyakinan-keyakinan dasar titik-tolak konseptual pemerintahan dari paradigma baru yang saya tawarkan. Menurut pendapat saya, keyakinan dasar paradigma baru pemerintahan perlu diletakkan dalam kerangka reformasi.

Dan keyakinan dasar reformasi adalah perlunya pengembalian kedaulatan rakyat yang selama Orde Baru terampas dan terenggam dalam tangan rejim balik ke tangan rakyat lagi. Itu berarti, berbagai keputusan yang menyangkut hajat hidup orang banyak harus dibuat dengan sepengetahuan rakyat, dengan ke-ikut-sertaan rakyat dan dengan mekanisme pemantauan dan evaluasi yang dibuat oleh rakyat. Keyakinan dasar ini kemudian diterjemahkan dalam proses pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang calon-calon nya ditawarkan oleh berbagai partai politik yang bersaing. Peran pro-aktif wakil rakyat kemudian dilengkapi juga oleh pers, Ornop, insan kampus dan debat publik.

Semua upaya itu adalah untuk memberdayakan dan memantapkan fungsi kontrol yang sudah terlalu lama dimandulkan oleh rejim Orde Baru yang lalu. Secara sistemik pemerintahan, ini berarti lembaga-lembaga legislatif dan yudikatif seyogianya semakin berdaya pada saat berhadapan dengan lembaga eksekutif. Karena itu dapat disimpulkan bahwa keyakinan dasar pertama dari titik-tolak konseptual pemerintahan adalah pengembalian kedaulatan rakyat balik ke rakyat sedangkan keyakinan dasar kedua adalah perlunya pemantapan sistem dan mekanisme kontrol rakyat terhadap penyelenggara pemerintahan baik dalam bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Kontrol yang efektif hanya dapat terwujud bila sistem penyelenggaraan pemerintahan yang selama ini tertutup dan cenderung menjadi ajang persekongkolan elit diupayakan menjadi sistem yang terbuka (transparent).

Dengan demikian keterbukaan (transparency) adalah keyakinan dasar ketiga dari titik-tolak konseptual paradigma baru pemerintahan yang saya ajukan. Prasyarat lain agar secara efektif dapat melakukan kontrol atas jalannya pemerintahan adalah keadaan di mana rakyat telah

berdaya untuk melakukan itu. Oleh sebab itu keyakinan dasar keempat dari titik-tolak konseptual paradigma baru pemerintahan adalah perlunya pemberdayaan rakyat (people empowerment).

Pemberdayaan rakyat ini perlu diupayakan baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial maupun acuan kelembagaan budaya mereka. Pemberdayaan rakyat dalam semangat reformasi dan desentralisasi hanya secara efektif dapat dilakukan di tingkat pergulatan akar-rumput. Oleh sebab itu, fokus lingkup upaya pemberdayaan perlu sangat membumi di tingkat lokal. Go local adalah keyakinan dasar kelima dari titik-tolak konseptual paradigma baru pemerintahan.

G. Implikasi Paradigma Baru Pemerintahan

Implikasi dari keyakinan dasar yang pertama dan kedua tentang perlunya pengembalian kedaulatan rakyat balik ke tangan rakyat lagi dan mendesaknya pemantapan kontrol rakyat bagi paradigma baru pemerintahan adalah bahwa seyogianya pengembalian dan pemantapan itu terwujud pada tingkat akar-rumput di daerah-daerah. Semakin dekat dan terjangkau semua sistem dan mekanisme pemerintahan oleh rakyat jelata semakin dekat kita pada pencapaian tujuan reformasi. Desentralisasi dan pemberian otonomi daerah adalah langkah-langkah konkrit untuk memfasilitasi pengembalian kedaulatan rakyat dan pemantapan kontrol rakyat dimaksud tadi.

Oleh karena itu proses desentralisasi dan pemberian otonomi daerah harus dipahami dalam paket yang lengkap-komprehensif. Artinya, bukan hanya wewenang dan kekuasaan eksekutif pusat saja yang harus diserahkan pada eksekutif daerah tetapi juga seluruh sistem dan mekanisme pemerintahan yang juga meliputi system legislative dan yudikatif juga harus diperkuat di daerah-daerah. Karena itu, proses desentralisasi kekuasaan eksekutif harus segera dibarengi dengan desentralisasi infra struktur demokrasi di daerah. Infra struktur demokrasi di daerah itu terdiri dari :

- 1) partai politik lokal (Local political parties);
- 2) Ornop local (Local NGOs);
- 3) pers local (Local press);
- 4) universitas lokal (Local universities) dan polisi daerah (local police).

Hanya bila kelima unsur infra struktur demokrasi di daerah ini dapat diberdayakan barulah kita dapat berharap kedaulatan rakyat benar-benar telah dikembalikan ke rakyat dan bukannya hanya sekedar pengalihannya dari eksekutif nasional ke eksekutif lokal. Bila hal terakhir ini yang terjadi maka proses reformasi dapat dikatakan gagal karena ia hanya dapat melengserkan Soeharto tetapi pada giliran berikutnya ia justru melahirkan banyak Soeharto-Soeharto kecil di daerah-daerah. Implikasi dari keyakinan dasar yang ketiga yang berkenaan dengan perlunya keterbukaan (transparency) adalah bahwa rakyat melalui para wakilnya di DPR daerah dan juga dengan bantuan dan sokongan dari pers lokal, Ornop lokal serta universitas lokal mampu membuka ruang publik yang semakin merata diikuti oleh seluruh warga guna mencermati, memantau dan menilai kinerja dari pemerintahan daerah. Makna hakiki dari keterbukaan adalah terkuaknya kesempatan yang diatur secara kelembagaan bagi yang diperintah (the ruled) untuk menilai yang memerintah (the Ruler).

Keempat, implikasi dari keyakinan dasar bahwa rakyat perlu diberdayakan (being empowered) adalah bahwa perlu dilakukan :

- 1) pembukaan akses bagi rakyat ke berbagai sumberdaya strategis yang ada di suatu daerah;
- 2) pemberian kesempatan bagi rakyat lokal untuk turut memiliki sumberdaya strategis yang ada; dan, akhirnya
- 3) dibukanya kesempatan bagi rakyat local untuk turut mengontrol sumberdaya-sumberdaya strategis yang dimiliki daerah. Untuk dapat melakukan ini semua, pertama-tama perlu dilakukan identifikasi berbagai SDA yang dipunyai oleh suatu daerah.

Hal ini dapat dilakukan oleh universitas lokal dengan pengarahannya dari Dewan Riset Daerah. Sesudah semua SDA teridentifikasi maka pada tahap berikutnya barulah diputuskan suatu kebijakan pengembangan SDM daerah yang relevan seiring dengan pengembangan berbagai jaringan prasarana darat, laut dan udara yang menyokong eksploitasi SDA. Secara perlahan-lahan diharapkan perangkat kelembagaan akan di/tercipta sesuai dengan dinamika pertumbuhan. Kelima, implikasi dari keyakinan dasar bahwa sekarang sudah tiba saatnya bagi kita untuk Go Local adalah bahwa kita perlu mencermati kembali keterkaitan lokal dari potensi SDA, SDM, prasara dan kelembagaan dalam suatu system jaringan.

Sistem jaringan ini seyogianya secara sinergik saling memperkuat baik secara vertical dalam alur produksi dan hirarkhi kelembagaan maupun secara horizontal dalam mobilitas SDM dan barang serta jasa yang terpadu dan berdampak berantai secara maksimal. Diharapkan dengan telah terkelompoknya (clustered) keempat hal itu dalam satuan-satuan yang logis-realistik akan terbangunlah berbagai local networks yang secara sambung-menyambung membentuk national network. Kuatnya tiap unit lokal akan dengan sendirinya memperkuat unit nasional secara keseluruhan. Tiap unit ekonomi lokal diharapkan akan mengembangkan komoditi unggulan daerah mereka masing-masing. Dengan cara ini, kemandirian daeral/local tidak harus berarti keretakan nasional.

Dan dengan demikian prinsip kemandirian dalam kebersamaan dapat diwujudkan secara nyata dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dari paparan saya di atas, saya dapat menyimpulkan bahwa terlihat jelas proses desentralisasi dan pemberian otonomi kepada daerah adalah suatu implikasi logis dari proses reformasi yang secara sungguh-sungguh bertekad untuk mnyerahkan kemabali kedaulalatan rakyat ke tangan rakyat. Dengan proses ini diharapkan bahwa bukan saja kekuasaan dan wewenang eksekutif pusat dilimpahkan kepada eksekutif daerah tetapi secara komperhensif dilakukan pemberdayaan rakyat di daerah agar terbangun system dan mekanisme kontrol yang efektif demi tertegaknya pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Bila pemberdayaan rakyat di daerah berhasil dilakukan maka kita telah membangun landasan kemandirian yang kokoh bagi daerah bukan hanya sebagai unit politik tetapi juga sebagai unit ekonomi yang saling terkait dengan daerah-daerah sekitarnya. Kekokohan unit ekonomi local adalah landasan kekokohan unit ekonomi nasional. Bila daya saing ekonomi lokal meningkat maka dengan sendirinya daya saing ekonomi nasional juga turut meningkat. Dengan demikian kemandirian lokal tidak perlu mengancam keutuhan nasional malah sebaliknya menjadi bongkah-utama (main building blocks) dari kesatuan Negara RI.

H. Kesimpulan

Kekurangan Otonomi Daerah Menurut saya, permasalahan di seputar otonomi daerah yang tidak kunjung selesai dan bahkan telah

memunculkan ide beberapa daerah untuk melepaskan diri dari wilayah Indonesia. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dinilai kurang adil pembagiannya, karena ternyata daerah hanya memperoleh sebagian kecil dari potensi yang dimilikinya. Di sisi lain pemerintah daerah juga diperhadapkan pada berbagai tantangan baik internal maupun eksternal.

Tantangan internal yang dihadapi oleh pemerintah antara lain adalah lemahnya sumber daya aparatur pemerintah daerah, sementara masyarakat telah mengalami perkembangan yang cukup pesat, sehingga tuntutan terhadap pengelolaan pemerintahan daerah yang sangat demokratis akan mewarnai perjalanan pemerintahan itu sendiri. Sedangkan secara eksternal pemerintah daerah diberhadapkan pada arus perubahan yang semakin cepat dan mengglobal yang harus direspons oleh pemerintah daerah. Kesimpulan Kelebihan dan kekurangan otonomi daerah jika ditinjau dari segi ekonomi, pendidikan, dan politik yaitu:

- 1) Otonomi Daerah, prinsipnya adalah Desentralisasi. Jadi tiap daerah, diberi kewenangan untuk mengembangkan potensi masing-masing, untuk mensejahterahkan masyarakatnya.
- 2) Dengan substansi diatas, Otonomi daerah, dipandang lebih effective, bagi suatu Negara (misalnya Indonesia), dibanding dengan Sentralisasi, yang dianggap akan menghambat proses pembangunan daerah, karena adanya Birokrasi di semua bidang.
- 2) Segi positifnya, Daerah dapat mengembangkan sendiri potensinya, tanpa ada hambatan Teknis maupun Birokratis, sehingga secara teori, pembangunan disegala bidang akan terpacu lebih cepat, lebih efisien dan lebih murah. Artinya tidak terjadi High Cost Economic disemua aktivitasnya.
- 3) Segi Negativenya, akan terjadi perbedaan-perbedaan pada tataran politik, ekonomi, pendidikan antara satu daerah dengan daerah lain, karena SDM (Sumber Daya Manusia), bisa sangat berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Kelemahan lain, Daerah yang mendapatkan otonomi, sering kali akan membuat kebijakan-kebijakan sendiri yang terkadang bertentangan dengan kebijakan pusat, akibatnya akan terjadi kesimpang siuran aturan, antara satu dengan lainnya. Hal ini akan membingungkan banyak pihak, baik dlm kegiatan ekonomi, maupun kegiatan-kegiatan lainnya.

- 4) Jadi otonomi Daerah akan memberi manfaat yang sangat positive, bilamana daerah tersebut memang sudah siap untuk mendapatkan Otonomi. Otonomi, tidak dapat dipaksakan, melainkan diberikan dengan syarat-syarat, yang diperkirakan sudah dipenuhi oleh daerah tersebut. Otonomi daerah, hendaknya tidak dikaitkan dengan keputusan dan pertimbangan Politik. Bila ini yang terjadi, maka Otonomi, akan semakin jauh dari harapan untuk mensejahterakan kehidupan masyarakatnya.

Kelebihannya adalah :

- 1) Pemerintah Prov/Kab/Kota mampu melihat kebutuhan yang mendasar pada daerahnya untuk menjadi prioritas pembangunan.
- 2) Dengan dilaksanakannya Otonomi Daerah maka pembangunan di daerah tersebut akan maju, berkembang dalam pembangunan daerah, peningkatan pelayanan dan kesejahteraan rakyat.
- 3) Daerah dapat mengatur sendiri tata kelola pemerintahannya, PAD dengan membentuk Perda sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah yang lebih tinggi
- 4) Pemerintah daerah bersama rakyat di daerah itu akan bersama-sama membangun daerah untuk kemajuan dan kepentingan bersama
- 5) Dan lain-lain

Kekurangannya adalah :

- 1) Pemda ada yg mengatur daerahnya dengan menetapkan Perda yang bertentangan dengan peraturan yg lebih tinggi, sehingga berpotensi menimbulkan kerawanan di daerah
- 2) Kalau kontrol/pengawasan pemerintah pusat lemah, maka besar peluangnya untuk munculnya raja-raja kecil yg berpotensi terjadinya disintegrasi bangsa
- 3) Bila terjadi permasalahan di daerah, misalnya KKN, maka bukan hanya pemda yg disalahkan, akan tetapi pemerintah pusat akan kena getahnya (kurang pengawasan)
- 4) Peraturan yg ditetapkan pemerintah pusat, kadang-kadang tidak sesuai dengan kondisi daerah tertentu, sehingga menimbulkan multi tafsir yang dapat merugikan pemda dan rakyat di daerah itu.
- 5) Dan lain-lain

I. Kelebihan dan kekurangan Sentralisasi dan Desentralisasi

Kelebihan Sentralisasi

- a. Totaliterisme penyelenggaraan pendidikan
- b. Keseragaman manajemen, sejak dalam aspek perencanaan, pengelolaan, evaluasi, hingga model pengembangan sekolah dan pembelajaran.
- c. Keseragaman pola kebudayaan masyarakat
- d. Organisasi menjadi lebih ramping dan efisien, karena seluruh aktivitas organisasi terpusat sehingga pengambilan keputusan lebih mudah.
- e. **Perencanaan** dan pengembangan organisasi lebih terintegrasi.
- f. Peningkatan resource sharing (berbagi sumber daya) dan sinergi, dimana sumberdaya dapat dikelola secara lebih efisien karena dilakukan secara terpusat.
- g. Pengurangan redundancies aset dan fasilitas lain, dalam hal ini satu aset dapat dipergunakan secara bersama-sama tanpa harus menyediakan aset yang sama untuk pekerjaan yang berbeda-beda.
- h. Perbaikan koordinasi; koordinasi menjadi lebih mudah karena adanya unity of command.
- i. Pemusatan expertise (Keahlian); keahlian dari anggota organisasi dapat dimanfaatkan secara maksimal karena pimpinan dapat memberi wewenang.
- j. Kebijakan umum organisasi lebih mudah diimplementasikan terhadap keseluruhan.
- k. Menghasilkan strategi yang konsisten dalam organisasi.
- l. Mencegah sub-sub unit menjadi independen.
- m. Memudahkan koordinasi dan kendali manajerial.
- n. Meningkatkan penghematan ekonomi dan mengurangi biaya berlebih.
- o. Mampu meningkatkan spesialisasi.
- p. Mempercepat pembuatan keputusan.

Kelemahan Sentralisasi

- a. Kebijakan dan keputusan pemerintah daerah dihasilkan oleh orang-orang yang berada di pemerintah pusat sehingga waktu untuk memutuskan suatu hal menjadi lebih lama

- b. Melemahnya kebudayaan daerah
- c. Kualitas manusia yang robotic, tanpa inisiatif dan kreatifitas.
- d. Melahirkan suatu pemerintah yang otoriter sehingga tidak mengakui akan hak-hak daerah.
- e. Kekayaan nasional, kekayaan daerah telah dieksploitasi untuk kepentingan segelintir elite politik.
- f. Mematikan kemampuan berinovasi yang tidak sesuai dengan pengembangan suatu masyarakat demokrasi terbuka
- g. Kemungkinan penurunan kecepatan pengambilan keputusan dan kualitas keputusan. Pengambilan keputusan dengan pendekatan sentralisasi seringkali tidak mempertimbangkan faktor-faktor yang sekiranya berpengaruh terhadap pengambilan keputusan tersebut.
- h. Demotivasi dan disinsentif bagi pengembangan unit organisasi. Anggota organisasi sulit mengembangkan potensi dirinya karena tidak ada wahana dan dominasi pimpinan yang terlalu tinggi.
- i. Penurunan kecepatan untuk merespon perubahan lingkungan. Organisasi sangat bergantung pada daya respon sekelompok orang saja.
- j. Peningkatan kompleksitas pengelolaan. Pengelolaan organisasi akan semakin rumit karena banyaknya masalah pada level unit organisasi yang di bawah.
- k. Perspektif luas, tetapi kurang mendalam. Pimpinan organisasi akan mengambil keputusan berdasarkan perspektif organisasi secara keseluruhan tapi tidak atau jarang mempertimbangkan implementasinya akan seperti apa.
- l. Kurangnya kemampuan daya saing yang tinggi di dalam kerja sama. Di dalam suatu masyarakat yang otoriter dan statis, daya saing tidak mempunyai tempat. Oleh sebab itu, masyarakat akan sangat lamban perkembangannya. Masyarakat bergerak dengan komando yang melahirkan sikap masa bodoh.

Kelebihan Desentralisasi

- a. Dapat melahirkan sosok manusia yang memiliki kebebasan berpikir,
- b. Mampu memecahkan masalah secara mandiri, bekerja dan hidup dalam kelompok kreatif penuh inisiatif dan impati,

- c. Memiliki keterampilan interpersonal yang memadai
- d. Mendorong terjadinya partisipasi dari bawah secara lebih luas.
- e. Mengakomodasi terwujudnya prinsip demokrasi.
- f. Mengurangi biaya akibat alur birokrasi yang panjang sehingga dapat meningkatkan efisiensi.
- g. Memberi peluang untuk memanfaatkan potensi daerah secara optimal.
- h. Mengakomodasi kepentingan politik.
- i. Mendorong peningkatan kualitas produk yang lebih kompetitif.
- j. Keputusan dan kebijakan yang ada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa campur tangan pemerintah pusat.
- k. Mendekatkan proses pendidikan kepada rakyat sebagai pemilik pendidikan itu sendiri. Rakyat harus berpartisipasi di dalam pembentukan social capital tersebut
- l. Mampu memenuhi tujuan politis, yaitu melaksanakan demokratisasi dalam pengelolaan pendidikan.
- m. Mampu membangun partisipasi masyarakat sehingga melahirkan pendidikan yang relevan, karena pendidikan benar-benar dari oleh dan untuk masyarakat.
- n. Mampu menyelenggarakan pendidikan secara memfasilitasi proses belajar mengajar yang kondusif, yang pada gilirannya akan meningkatkan kualitas belajar siswa
- o. Memperkuat kongruensi ini, di mana Indonesia dibangun secara kokoh dari kemajemukan daerah dan suku-bangsanya.
- p. Membuat pembangunan daerah lebih baik, rakyatnya lebih sejahtera, dan karena itu kemudian diharapkan akan semakin memperkuat negarabangsa Indonesia itu sendiri.
- q. Mencegah separatisme, dan karena itu sukses Otonomi daerah pada gilirannya diharapkan memperkuat negara-nangsa Indonesia.
- r. Memperkuat demokrasi itu sendiri. Sudah sekitar satu windu otonomi daerah digelindingkan, dan sampai hari ini masih banyak yang meragukan apakah otonomi daerah dapat memperkuat Indonesia sebagai sebuah negara-bangsa.

- s. Memperkuat persatuan dan kesatuan , karena Indonesia hari ini Penduduk Negara Republik Indonesia terbesar nomor empat di dunia.
- t. Menghargai kearifan lokal atau variasi local terbukti penduduk Indonesia yang multikultural.

Kelemahan Desentralisasi

Wewenang itu hanya menguntungkan pihak tertentu atau golongan serta dipergunakan untuk mengeruk keuntungan para oknum atau pribadi.

Sulit dikontrol oleh pemerintah pusat.

- a. Masa transisi dari sistem sentralisasi ke desentralisasi memungkinkan terjadinya perubahan secara gradual dan tidak memadai serta jadwal pelaksanaan yang tergesa-gesa.
- b. Kurang jelasnya pembatasan rinci kewenangan antara pemerintah pusat, propinsi dan daerah.
- c. Kemampuan keuangan daerah yang terbatas.
- d. Sumber daya manusia yang belum memadai.
- e. Kapasitas manajemen daerah yang belum memadai.
- f. Restrukturisasi kelembagaan daerah yang belum matang.
- g. Pemerintah pusat secara psikologis kurang siap untuk kehilangan otoritasnya.
- h. Meningkatnya kesenjangan anggaran pendidikan antara daerah, antar sekolah antar individu warga masyarakat.
- i. Keterbatasan kemampuan keuangan daerah dan masyarakat (orang tua) menjadikan jumlah anggaran belanja sekolah akan menurun dari waktu sebelumnya, sehingga akan menurunkan motivasi dan kreatifitas tenaga kependidikan di sekolah untuk melakukan pembaruan.
- j. Biaya administrasi di sekolah meningkat karena prioritas anggaran di alokasikan untuk menutup biaya administrasi, dan sisanya baru didistribusikan ke sekolah.
- k. Kebijakan pemerintah daerah yang tidak memprioritaskan pendidikan, secara kumulatif berpotensi akan menurunkan pendidikan.

- l. Penggunaan otoritas masyarakat yang belum tentu memahaminya sepenuhnya permasalahan dan pengelolaan pendidikan yang pada akhirnya akan menurunkan mutu pendidikan.
- m. Kesenjangan sumber daya pendidikan yang tajam di karenakan perbedaan potensi daerah yang berbeda-beda. Mengakibatkan kesenjangan mutu pendidikan serta melahirkan kecemburuan sosial.
- n. Terjadinya pemindahan borok-borok pengelolaan pendidikan dari pusat ke daerah.
- o. Permasalahan keterlambatan di terbitkannya PP tentang pembagian urusan.
- p. Pemerintah enggan dalam mendelegasikan kewenangan kepada daerah, hal ini terlihat dari masih adanya balai pelaksanaan teknis pusat di daerah yang di bentuk oleh departemen teknis, pelaksanaan pembiayaanya bersumber dari pusat yang konsekuensinya berkurang inovasi dan kreatifitas di daerah dalam melaksanakan kewenangnya.
- q. Sistem hukum dan pembuktian terbalik masih absurd atau kabur sehingga muncul keraguan satuan kerja dalam melaksanakan program atau kegiatan di daerah.
- r. Belum optimalnya pengelolaan sumber daya yang berakibat pada rendahnya PAD, hal ini berimplikasi pada rendahnya Rasio PAD terhadap APBD.
- s. Belum optimalnya penerapan sanksi dan penghargaan bagi sumber daya manusia aparatur di daerah.
- t. Pemekaran ego bagaimana berbagi bagi kekuasaan atau orang mendapat bagian kekuasaan di daerah mencoba memekarkan daerah yang akan menghabiskan APBN negara.
- u. Korupsi pemindahan ladang korupsi dari pusat ke daerah.
- v. Konflik vertikal dan horizontal, misalnya dalam pelaksanaan pilkada
- w. Munculnya pilkada langsung yang banyak menghabiskan dana dan rawan konflik. Ongkos yang dibayar untuk pilkada (*Ongkos Demokrasi*) sangat mahal di Indonesia adalah konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah.

J. Referensi :

- 1) Kansil, C.S.T . 2005. *Sistem Pemerintahan Indonesia* . PT Bumi Aksara : Jakarta .
- 2) Dimock, E. Marshall . *Administrasi Negara* . Erlangga : Jakarta .
- 3) Rodee, Clyner Carlton. *Pengantar Ilmu Politik* . 2000. PT Rajagrafindo Persada : Jakarta
- 4) Tjokroamidjojo, Bintoro. 1990. *Pengantar Administrasi Pembangunan* . LP3ES : Jakarta
- 5) Ndraha, Talizidu. 1988. *Metodologi Pemerintahan Indonesia* . Bina Aksara : Jakarta
- 6) Kansil, C.S.T dan Christine S.T Kansil. 2002. *Pemerintahan Daerah Indonesia* . Sinar Grafika : Jakarta
- 7) MaCandrews, Colin dan Ichlasul Amal. 1993. *Hubungan Pusat Daerah dalam pembangunan* . PT Rajagrafindo Persada : Jakarta.

BIODATA PENULIS



A. Junaedi Karso lahir di Indramayu, pada 20 September 1975. Selain menulis, ia juga merupakan Dosen Universitas Muhammadiyah Makassar. Puluhan karya tulis ilmiah telah diterbitkan di jurnal nasional dan internasional. Di antara karya yang diterbitkan di jurnal nasional tahun 2020 adalah *Legal Study Concerning Provison of The Development of Environmental Funds in Development of Building Storage of Evidence Goods and Household Resistance of North Sumatera*, (Res Nulius Law Journal, 2020) dan *Penerapan Tatakelola Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance) di Bidang Pengamanan Asset untuk Meminimalisir Pencurian Tandan Buah Segar (TBS) Kelapa Sawit di PTPN IV*, (Res Nulius Law Journal, 2020).

Sementara, jurnal nasional yang terbit pada tahun 2019 antara lain *Call Centre Brigade Siaga Bencana sebagai Strategi Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Bantaeng*, (Jurnal Dinamika Pemerintahan, 2019); *Partisipasi Politik Masyarakat dalam Diskursus Kolam Kosong Pada Pilbup di Kabupaten Enrekang*, (Gorontalo Journal of Government and Political Study, 2019); *Kerjasama BNN dan Kepolisian dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba di Kecamatan Rappucini Makassar*, (Jurnal MODERAT, 2019); *Implementasi Kebijakan Perlindungan Khusus pada Program Kota Layak Anak di Kota Makassar*, (Journal of Government and Civil Society, 2019); *Peran Humas dalam Menyebarkan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Bantaeng*, (Jurnal Komunikasi dan Organisasi JKO, 2019); dan *Legal Study about Demotion of The Indonesia National Army and Police in The Director of Sea Transportation, The Ministry of Transportation of The RI*, (Res Nulius Law Journal, 2019).

Adapun karya yang terbit di jurnal internasional pada tahun 2019 antara lain *Factor That Affect Governance of Land Administration service*

in Anjatan Districty, (International Jurnal of Social Science Humanities Research, 2019); dan Improving The Quality of Public Service: Study of Land Administration Service in Anjatan District, Indramayu Regency, (IJO-International Journal of Social Science and Humanities Research, 2019);

Karya di jurnal internasional yang terbit tahun 2020 antara lain *Regional Asset Management Mechanism Based on Government Law and Regulation in Indonesia, (East African Scholar Journal of Economics, business and Management, 2019); Public Policy for Environmental Regulation and Its Impact on the Business Performance of Restaurants in Thailand, (International Journal of Innovation, Creativity and Change (Scopus), 2020); Effort to Prevent Bureaucratic Corruption on The Pierching Principles of The Governance Veil in Realizing Good Governance and Clean Governance in Indonesia, (Journal L Sociale, 2020); Effort to Increase the Fisherman Income Through Finance Management of The Independent Fisherman Group in Village Matirro Bombang, Pangkep Regency, (Journal La Bisecoman, 2020); Legal Review of Port Cooperation Agreement: Strength Assessment between Law Number 17 of 2008 Concerning Ports, (South Asian Research Journal of Humanitues Social Sciences, 2020); Government Handling and Policies in Overcoming The Covid-19 Pandemic in Indonesia, (East African Scholar Journal of Education and Literature, 2020); Implementation of Good Corporate Governance (GCG) in The Field of Securing Plantation Assets, (Journal La Sociale, 2020); The Effect of Implemeting Mixed Marriage Policies on Improving Public Welfare, (International Journal of Mechanical and Production engineeering Research and Development (IJMPERD) (Scopus), 2020); Prespective of Cooperation in the Port based on the Principle of Salus Populi Suprema Lex, (Artech Journsl of Art and Socisl Sciences (AJASS), 2020); Good Governance in the Management of Village-owned Enterprise: Review of Legal Prespective, (IAR Journal of Humanities and Social Sciences, 2020); Village Fund Management: Risks in Management of Village-Owned Enterprises, (Artech Journal of Current Business and Financial Affair (AJCBFA), 2020); dan Improving the Quality of Sea Transportation Licensing Service throught Digital Technology-based Losencing Service, (Solid State Technology Archives Available, 2020).*

Pendidikan formalnya bermula dari MI Tarbiyah Wata'lim Indramayu (lulus tahun 1989), MTs Al-Wahab Jakarta (lulus tahun 1992), MA Al-

Huda Jakarta (lulus tahun 1995), S1 FIH Indramayu (lulus tahun 2006), S2 FIP Tangerang (lulus tahun 2008), dan S3 FIP Jakarta (lulus tahun 2017). Selain itu, ia juga mengambil S2 FIH Medan (lulus tahun 2020). Untuk pendidikan non formal meliputi Mengetik Manual di Mars College Jakarta tahun 1995, Mengetik IBM di Mars College Jakarta tahun 1996, Komputer di Mars College Jakarta tahun 1996, Akutansi Bon A Bon B di PKBMN Jakarta tahun 1997, Beginner Course di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Free Elementary* di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Elementary One* di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Elementary Two* di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Intermedite One* di PKBMN Jakarta tahun 1998, *Intermedite Two* di PKBMN Jakarta tahun 1998, *Advance* di PKBMN Jakarta tahun 1998, *Conversation* di Mars College Jakarta tahun 1996, dan Perpajakan di Dirjen Pajak Jakarta tahun 2010.

Sementara, pendidikan dan pelatihan yang diikuti antara lain *My Dreams Future Procurement break Through* di LPKN tahun 2020, *Certificate Prourement Contract Legal Expert (CPCLE)* di International Frederation of Procurememt Bar Association (IFPB) tahun 2020, *Certificate Procurement in Perpetice ISO* di Nevi Belanda tahun 2020, *Implementasi System Thinking* dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di LPKN tahun 2020, Pelatihan & Sertifikasi Kompetensi Tata Cara Penghitungan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) dalam Pengadaan Barang/Jasa di LPKN/Angkasa Pura/Surveyor Indonesia tahun 2020, *Dinamika Blacklist* dalam Pengadaan Barang/Jasa di LPKN tahun 2020, *Diklat Menghadapi Audit & Resiko Hukum* Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di LPKN tahun 2020, *PengadaanBarang/Jasa dari berbagai Perspektif* di LPKN tahun 2020, *Sistem Manajemen Mutu (Understanding and Implementing ISO 9001:2015)* di LPKN tahun 2020, *Sertifikasi Kompetensi Assesor Pengadaan Barang/Jasa* di LPKN tahun 2020, *Sertifikasi Kompetensi Pendampingan KUKM* di BNSP tahun 2020, *Sertifikasi Kompetensi Pendampingan KUKM* di BNSP tahun 2020, *Diklat Aspek-Aspek Perancangan Bangunan* di LPKN tahun 2020, *Diklat Persiapan & Pelaksanaan Pemilihan Jasa Konstruksi* di LPKN tahun 2020, *Memahami Ilmu Pengadaan & Peluang Mendapatkan Proyek Pemerintah (Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah)* di LPKN tahun 2020, *Pengalaman Lapangan pada Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi* di LPKN tahun 2020, *Pengadaan Jasa Konstruksi Pasca Hadirnya Permen PUPR No.14 Tahun 2020 dan SE No. 22 Tahun 2020* di LPKN tahun 2020,

Persyaratan Pemilihan & Evaluasi Dokumen Penawaran Pengadaan Jasa Konstruksi sesuai dengan Permen PUPR No. 14 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Diklat Strategi Pengadaan Tahun 2021 & Penyelesaian Pekerjaan Akhir Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Diklat Pinjam Bendera dalam Pengadaan Perspektif Realita Lapangan & Ketentuan Per-UU di LPKN tahun 2020, Pelatihan Pengadaan Barang & Jasa Sitem Informasi Kinerja Penyedia (SIKAP) di LPKN tahun 2020, Sistem Manajemen Mutu ISO 9001:2015 *Awariness, Understanding & Implementing Quality Management System* di LPKN tahun 2020, Diklat Persiapan & Pelaksanaan Pemilihan Jasa Konstruksi di LPKN tahun 2020, dan Pengadaan Jasa Konstruksi Pasca Hadirnya Permen PUPR No.14 Tahun 2020 dan SE No. 22 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Persyaratan Pemilihan & Evaluasi Dokumen Penawaran Pengadaan Jasa Konstruksi sesuai dengan Permen PUPR No. 14 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, *New Normal* Penyelenggaraan Jasa Konstruksi “*How to Perform While Transform*” di LPKN tahun 2020, Pemberian Kesempatan dengan Perpanjangan Masa Kontrak di LPKN tahun 2020, Strategi BUMN menuju Transformasi Pengadaan Barang/Jasa di LPKN tahun 2020, Meningkatkan Kualitas Pengadaan melalui *Quality Assurance* dalam Era Industri 5.0 di LPKN tahun 2020, Pengadaam Mutu Konstruksi di LPKN tahun 2020, Pelaku Pengadaan: Konsep Pengenalan Sederhsns Perpres No.16/2018 bagi PNS di LPKN tahun 2020, Perijinan Terintegrasi (OSS) pada Pengadaan Barang & Jasa di LPKN tahun 2020, Jerat & Celah Hukum Pengadaan dalam Keadaan Darurat di LPKN tahun 2020, Pembekalan Teknis untuk Pejabat Pengadaan Barja di LPKN tahun 2020, SMK 3 Konstruksi di LPKN-BNSP tahun 2020, di LPKN tahun 2020, NNLP Practitioner di LPKN-Neo NNLP tahun 2020, Master NNLP Practitioner di LPKN-Neo NNLP tahun 2021, Pembekalan Teknis bagi PPK dalam Rangka Pelaksanaan Pengadaan TA 2020 & Kompetensi Pejabat PPK di LPKN tahun 2021, *Training of Trainer (TOT)* di BNSP tahun 2020, Penerapan Kontrak Kerja Konstruksi di BNSP tahun 2020, Persiapan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa di BNSP tahun 2020, *Training of Trainer (TOT)* Internasional di IPB-KAN tahun 2021, *Training of Trainer (TOT)* BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, Pengelolaan Lembaga Pelatihan BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, Metodologi Pelatihan Jarak Jauh BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, *Certified International Quantitative Researchy (CIQnR)* di Quantum HRM International_KAN

tahun 2021 dan *Certified International Qualitative Researchy* (CIQaR) di Quantum HRM International_KAN tahun 2021

Pengalaman kerja meliputi guru di SMP Pemda Anjatan tahun 1998-2002, guru SMP PGRI Anjatan tahun 1998-2002, guru di SMAN 1 Anjatan tahun 2001-2002, dosen Unidarma Indramayu tahun 2006-2012, dosen Unma Majalengka tahun 2006-2012, dosen STMY Majalengka tahun 2010-2012, manager Primkoppol Denmabes Polri tahun 2003-2013, dosen Universitas Indonesia Timur tahun 2012-2013, dosen Universitas Satria Makassar tahun 2013-2014, Sekretaris Rektor Universitas Satria Makassar tahun 2012-2014, Tenaga Ahli Hukum & Pemerintahan Ketua Fraksi PKS Fraksi PKS DPRD Kabupaten Indramayu tahun 2012-2014, Personal Expert Consultant KSOP Sunda Kelapa tahun 2014-2015, Tenaga Ahli Primkoppol Denmabes Polri tahun 2016-2017, Wakil Ketua Primkoppol Denmabes Polri tahun 2016-2017, Personal Expert Consultant KSOP Gresik tahun 2016-2017, dosen Unismuh Makassar tahun 2013 S/d Sekarang, Dosen STIP-AN Jakarta tahun 2017-2018, Konsultan Hukum & Pengamanan PT. Perkebunan Nusantara IV Medan – Sumatera Utara tahun 2017 S/d Sekarang, Personal Expert Consultant di KS Internasional Pelabuhan Tanjaung Priok tahun 2019-2020, Personal Expert Consultant di Dirkapel tahun 2020 S/d Sekarang *Certified International Qualitative Research* (CIQaR) di Quantum HRM International_KAN tahun 2021, dan Konsultan Hukum di PT. Perkebunan Nusantara XIII, Kalimantan Barat tahun 2021

Untuk berkorespondensi dengan penulis, pembaca bisa menghubungi nomor kontak 0813 2417 8569 atau email: bintang_lyatiara66@gmail.com. Pembaca juga bisa berkunjung ke Jl. Sultan Alauddin No. 259 Makassar.

