

# Urgensi Informasi Dan Komunikasi Kebijakan otonomi Daerah Untuk Menekan Konflik Kewenangan Pusat-Daerah

*by* Pusat Karir Unitomo

---

**Submission date:** 28-Jan-2020 10:49AM (UTC+0900)

**Submission ID:** 1239754756

**Filename:** bijakan\_otonomi Daerah\_Untuk Menekan\_Konflik\_Kewenangan\_Pusat.pdf (1.37M)

**Word count:** 2144

**Character count:** 15846

## Urgensi Informasi

26

## Untuk Menekan

Oleh : Sri Wariyati<sup>a</sup>  
Suyanto<sup>b</sup>

### ABSTRACT

*Regional autonomy policy governed by the laws of local governments : No. 32 tahun 2004. This policy followed the release of UU No. 33 tahun 2004 about the Financial balance between central and local. regional autonomy policy has demanded reforms in the administration of the government to give space in a region that allows the active participation of society in the process of government policy and development.*

*Direction of the regional administration should be understood as a change of direction while maintaining continuity of improvement that has been therefor those who lead a government system of governance in the region that must refer to and imbued with the spirit of local government law.*

*Policy of regional autonomy must be balanced premises in distributing the delegation of financial better public so that the conflict of authority between central and local governments can be minimized.*

**Keywords :** *Autonomy, local autonomy, decentralization, fiscal decentralization.*

### 1. PENDAHULUAN

Konsep otonomi berasal dari kata *otono* yang berarti *otonomi*.<sup>12</sup> Menurut Undang-Undang No. 32 tahun 2004, otonomi adalah *otonomi*.<sup>14</sup> Selanjutnya, otonomi adalah *otonomi*.<sup>2</sup> Dewasa ini dikenal tiga *otonomi* system, yaitu *otonomi* pusat yang *otonomi* luar negeri, *otonomi* moneter fiskal, dan *otonomi* yang di luar *otonomi*.

<sup>a</sup>Dosen IAIN Sunan Ampel, Surabaya

<sup>b</sup>Dosen Fakultas Ekonomi Universitas Dr Soetomo Surabaya

<sup>c</sup>Dosen IAIN Sunan Ampel, Surabaya

<sup>1</sup>Silabat, Rosdiana, 2000, *Analisa Otonomi Keuangan dan Potensi Penerimaan daerah*, Studi kasus Kabupaten Bantul, UGM, Yogyakarta

<sup>2</sup>Undang-Undang No. 32 tahun 2004, *Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah*, Penerbit

tersebut.<sup>12</sup> yang dilimpahkan ekplisit otonom adalah . c). *Otonomi Riil*, oleh pemerintah<sup>7</sup> yang bersangkutan. otonom lainnya sama<sup>3</sup>.

Sejak dimulai, dengan menunjuk beberapa daerah/kota sebagai daerah-daerah percontohan otonomi, maka telah terlihat adanya indikasi konflik kepentingan antara pemerintah daerah kabupaten/kota dengan pemerintah pusat. urus terhadap hal ini dapat dilihat dari berbagai keluhan pemerintah daerah tentang "urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah tapi kewenangannya tetap dipegang pusat". pandangan tentang daerah otonom.

Banyak literature tentang otonomi daerah memandang sesungguhnya esensi otonomi daerah adalah peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, begitu juga dalam konsep-konsep /2004. Sebagai upaya mewujudkan pelayanan yang berkualitas, perlu pemberdayaan otonom untuk mengambil tangkah-sehingga masyarakat / peningkatan kualitas yang diberikan.

Penulis sangat menyadari bahwa adanya permasalahan-permasalahan konseptual dapat menimbulkan persoalan, baik, persoalan politik, birokrasi, ekonomi, dan sebagainya, sehingga undang-undang tentang pemerintah daerah mendesak untuk dilakukan direvisi, karena tuntutan dalam pelaksanaan otonomi daerah sangat dinamis.

## 2. Otonomi Daerah dan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia

harus kebijakan . Kebijakan desentralisasi merupakan daian Indonesia, sehingga desentralisasi merupakan suatu refleksi dalam proses reformasi politik, sosial budayadan ekonomi. Kebijakan desentralisasi di Indonesia telah diwarnai adanya kecenderungan

<sup>3</sup> Kaho, Josef Riwu, 1991 & '1 997, indonesia, factor mempengaruhi penyelenggaraannya, Edisi I, Cetakan Ke-2, Penerbit Rajawali, Jakarta

beralih menjadi wewenang tingkat pemerintah yang lebih dekat dengan masyarakat.

sendiri dalam Indonesia  
tampak disamakan Indonesia  
disebutkan bahwa sebagian besar  
bentuk desentralisasi (*administrative decentralization*).

, sehingga  
Laporan Bank  
dewasa ini.

*Decentralization*  
of responsibility  
resources from  
its agencies

"Pengertian ini  
*administrative decentralization*  
tanggung jawab dari  
level pemerintahan . Hai  
*administrative decentralization*  
dalam bingkai jelas  
terjadi permasalahan  
Khususnya munculnya otonomi  
suatu keulatan ).

tersebut, oleh  
menjadi  
(*Deconsentration*),  
pejabat yang ddam herarki pusat

kepada organisasi  
tak langsung  
diatur dengan  
mempunyai kekuasaan (tersebut,  
walaupun wewenang

pemerintah yang  
pihak pemerintah  
tingkat

mampu melaksanakan  
tidak langsung  
melaksanakan tugasnya,  
diberikan kewenangan

1  
yaitu pelimpahan  
ini dimaksudkan  
bagian secara  
menonjol dalam rangka debirokratisasi  
melaksanakan fungsi-fungsi tertentu dengan melibatkan organisasi-organisasi non  
pemerintah.

dan Nab ( ); desentralisasi juga dalam beberapa konsep, yaitu :  
-Vazquez

- (a) suatu wilayah menjadi wilayah-  
yurisdiksi yang d aerah- ;
- (b) tanggung jawab negara  
suatu pemerintahan;
- (c) dengan kewenangan  
lebih tinggi  
partisipasi masyarakat  
yang sangat  
dengan desentralisasi  
Namun lebih  
keputusan publik
- (d) jawab pembelanjaan  
pemerintah daerah.  
atau coproduction  
antartingkatan

5  
Selanjutnya Behrman (2003) dan  
dorongan desentralisasi  
negara berkembang, faktor  
atau pengalaman  
dalam pembangunan  
oleh pemerintah masyarakat yang  
kemudian memunculkan  
desentralisasi fiskal  
pusat kepada (Inpres).  
muncul dari pengelolaan ini

pusat dalam menetapkan prioritas pembangunan (*top down*) di daerah dan kurang melibatkan stakeholder, (2) aspek pelaksanaan, harus tunduk kepada berbagai arahan berupa petunjuk pelaksanaan maupun petunjuk teknis dari pusat, dan (3) aspek pengawasan, banyaknya institusi pengawasan fungsional, seperti BPKP, Irjen Departemen, Irjenbang, Inspektorat Daerah yang dapat saling tumpang tindih (Boediono, 2002; Sidik, 2002; dan, Widjaja, 2002).

Menurut Bahl dan McMullen (2000) dan Widjaja (2002) yang terpenting dari desentralisasi adalah makin dekatnya hubungan antara pemerintah dengan rakyat. Jika keinginan rakyat sangat beragam dan Pemerintah Daerah memiliki tanggungjawab untuk menyediakan pelayanan-pelayanan yang tidak memiliki dampak eksternal yang besar, maka manfaat yang dapat diperoleh berupa pelayanan publik yang lebih baik, pejabat pemerintah yang bertanggungjawab dan kesadaran masyarakat dalam membayar pajak akan meningkat.

Secara administrasi, desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab, dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Pelimpahan tanggung jawab tersebut terutama menyangkut perencanaan perencanaan, pendanaan, dan pelimpahan manajemen fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada aparatnya di daerah, tingkat pemerintahan yang lebih rendah, badan otoritas tertentu, atau perusahaan tertentu. Selanjutnya desentralisasi secara garis besarnya terdiri atas dekonsentrasi (*deconcentration*), devolusi (*devolution*) dan pendelegasian (*delegation or institutional pluralism*). Alasan utama perlunya pemerintahan desentralistik lainnya adalah karena adanya pertimbangan efisiensi, akuntabilitas, kemampuan pengelolaan (*manageability*), dan otonomi. Pada negara berkembang, desentralisasi ditujukan untuk menghindari pengelolaan pemerintahan yang tidak efektif dan efisien, ketidakstabilan makroekonomi serta tidak cukupnya pertumbuhan ekonomi.

Keberhasilan desentralisasi sangat tergantung pada desain, proses implementasi, dukungan politis baik pada tingkat pengambilan keputusan di masing-masing tingkat pemerintahan, maupun masyarakat keseluruhan, kesiapan administrasi pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumberdaya manusia, mekanisme koordinasi untuk meningkatkan kinerja aparat birokrasi, perubahan sistem nilai dan perilaku birokrasi dalam memenuhi keinginan masyarakat khususnya dalam pelayanan sektor publik.

Pemerintahan yang bersifat sentralistik akan dapat mengalokasikan anggaran yang ada untuk menghasilkan barang dan jasa yang bisa dimanfaatkan secara nasional (Bahl dan Linn, 1992: 388). Seperti halnya di Indonesia, Pemerintahan Indonesia telah melakukan kebijakan desentralisasi, meskipun sebagian besar dari program pembangunan masih dikendalikan oleh pusat. Kebijakan desentralisasi di Indonesia dewasa ini telah dikuatkan dalam Urrdang-Undang No. 32/2004 dan Undang-Undang No. 33/2004 yang merupakan revisi dari Undang-Undang No. 22/1999 dan Undang-Undang No. 25/1999. Menurut Undang-Undang ini telah dijelaskan mengenai pengertian desentralisasi sebagai penyerahan wewenang

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

Dalam kebijakan desentralisasi fiskal, misi utamanya adalah untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan rakyat, terciptanya efektifitas dan efisiensi pengelolaan sumberdaya daerah serta menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan<sup>4</sup>. Sehingga desentralisasi fiskal untuk menyediakan pelayanan- pelayanan pemerintahan yang lebih efisien dan aspiratif<sup>5</sup>.

Sistem pemerintahan dengan melakukan desentralisasi fiskal karena didorong adanya pertimbangan efisiensi, akuntabilitas, kemampuan pengelolaan (*manage ability*), dan otonomi. Pemerintahan Indonesia melakukan proses desentralisasifiskal karena untuk menghindari pengelolaan pemerintahan yang tidak efektif dan efisien, ketidakstabilan makroekonomi dan tidak cukupnya pertumbuhan ekonomi<sup>6</sup>. Berdasarkan hasil studi empiris menunjukkan tidak kuatnya korelasi tingkat desentralisasi dengan : (i). Jumlah dan tingkat kepadatan penduduk serta luasnya suatu negara, (ii). Tingkat urbanisasi, dan (iii). Struktur konstitusi dan komposisi kelompok etnis penduduk. Sedangkan hasil studi lain menunjukkan adanya korelasi yang kuat di antara tingkatan desentralisasi dengan faktor-faktor ekonomi dan teknologi sehingga membuktikan bahwa desentralisasi dari berbagaitipe hanya dapat terwujud bila kesatuan nasional telah tinggi, sehingga desentralisasi lebih merupakan permasalahan ideologis yang dihubungkan dengan pencapaian tujuan kemandirian, demokrasi, partisipasi rakyat, dan pertanggungjawaban pemerintah serta aparatnya kepada rakyat secara keseluruhan<sup>7</sup>.

Dari uraian di atas telah menggambarkan bahwa sesungguhnya terdapat persoalan yang mendasar yang memerlukan pengkajian dan penataan kembali tentang implementasi otonomi daerah di Indonesia yang memerlukan banyak peraturan. Menurut pemikiran penulis setidaknya terdapat dua tingkat masalah yang secara simultan harus diperhatikan. Pertama, pada tingkat pemerintah pusat harus ada kejelasan arah dan kemampuan untuk membuat batasan-batasan yang tegas tentang desentralisasi dengan aturan (regulasi) yang tidak menimbulkan multi tafsir. Pemerintah pusat juga dituntut memiliki kemampuan dalam melakukan sosialisasi tentang esensi dari otonomi daerah. Terlepas dari mendesaknya tuntutan otonomi sebagai akibat dari kegagalan pemerintah pusat dalam menyentuh setiap lapisan masyarakat. Implementasi otonomi yang sekarang ini berjalan juga dijalankan dengan tergesa-gesa, sehingga memberi kesan akan adanya kebutuhan popularitas politik

---

<sup>4</sup>Mardiasmo, 20A1: 1, Manajemen Penerimaan Daerah dan Struktur APBD Dalam Era Otonomi Daerah, Makalah Workshop Kerjasama SIAGA Project dan STIE Kerjasama, Yogyakarta.

<sup>5</sup>Rao, M. Govinda, 2000: 78, "India: Intergovernmental Fiscal Relations in a Planned Economy" dalam Bird, Richard M dan Francois Vaillancourt (eds) dalam Fiscal Decentralization in Developing Countries, Cambridge University press, Cambridge.

<sup>6</sup>World Bank, 2002., *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*, download dari [http : /www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)

<sup>7</sup>Pusat Antar Universitas (PAU) UGM, 2000, *Laporan Akhir Kajian: Profil Daerah Tingkat II Ditinjau Dari Aspek partisipasi Penerimaan Daerah*, Kerjasama Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah, Departemen Dalam Negeri dan pusat Antar Universitas-Studi Ekonomika UGM, Yogyakarta

pemerintahan era Habibie pada saat itu. Kedua, pada tingkat pemerintah daerah diperlukan suatu pra-kondisi yang cukup memadai (*sufficient*) baik itu dalam elit politik di daerah, birokrasi pemerintah daerah maupun masyarakat daerah. Banyak ketidakharmonisan yang terjadi di daerah selama implementasi otonomi daerah, hal ini disebabkan karena tidak adanya cara pandang yang sama antar semua lapisan (segmen) yang ada dalam suatu daerah, tentang esensi dari otonomi daerah. DPRD telah menjadi musuh politik pemerintah daerah (eksekutif), bupati telah menjadi penguasa yang memiliki otonomi secara absolut, hubungan antara pengusaha (dunia swasta) dengan pemerintah yang tidak tag harmonis, dimana banyak pemerintah daerah yang dengan bangga telah menetapkan Perda yang kemungkinan akan mengusir pengusaha di daerahnya.

### 3. Kebijakan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Hubungan Pemerintah Pusat dan daerah

Desentralisasi merupakan bagian yang teramat penting didalam proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan pusat atau terpusat yang cenderung otokratis berubah menjadi pemerintahan lokal yang dipilih langsung oleh masyarakat. Alasan maraknya proses desentralisasi adalah untuk memperbaiki mutu pelayanan kepada masyarakat oleh penyelenggara pemerintahan. Di dalam konteks ini titik berat desentralisasi adalah pelayanan bukan kekuasaan. Dengan kata lain desentralisasi adalah suatu upaya mendekatkan pemerintahan kepada rakyatnya (*bringing the state closer to the people*). Seiring dengan telah terselesaikannya kendala kehidupan politik di Indonesia yang ditandai dengan telah terbentuknya penyelenggara pemerintahan yang baru hasil suatu proses yang cukup demokratis, maka harapan akan membaiknya perekonomian dan berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara lainnya di Indonesia menjadi terbuka, dan semoga dalam tempo yang tidak terlalu lama harapan tersebut akan menjadi kenyataan. Selain itu juga semangat reformasi dan perubahan diberbagai bidang serta dorongan dan dampak dari proses demokratisasi telah menggugah pemerintahan bersama dengan parlemen dalam melahirkan dua undang-undang yaitu sejak keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua UU tersebut merupakan dasar bagi proses desentralisasi dan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab.

Tujuan utama dari desentralisasi dan otonomi daerah ini adalah mendekatkan pemerintah kepada masyarakat yang dilayaninya sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintah menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintah kepada masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama. Desentralisasi kewenangan tersebut akan berakhir dengan semakin meningkatnya peran serta masyarakat dan berubahnya peran pemerintah dari *provider* menjadi fasilitator.

Menurut Tamin (1998) dan Nugroho, bahwa berkaitan dengan implementasi kebijakan reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, yang harus Dipahamisemua pihak adalah makna dan arti reformasi itu sendiri secara benar, yaitu reformasi sebagai suatu langkah perubahan kearah perbaikan tanpa merusak atau seraya memelihara dengan diprakarsai oleh mereka yang memimpin suatu sistem. Hal ini perlu disadari bahwa tanpa reformasi sistem itu bisa goyah, atau dengan kata lain sebaiknya reformasi itu diprakarsai dari sistem itu sendiri sehingga metode reformasi akan dapat bersifat gradual, bertahap dan berkesinambungan. Karenanya, arah kebijakan reformasi dan reorientasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Indonesia seharusnya mengacu kepada berbagai permasalahan yang selama ini selalu dijadikan bahan perdebatan dalam melakukan kajian terhadap hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah antara lain adalah:

- (1) Distribusi kewenangan yang tergambar sebagai piramida terbalik, dimana kewenangan ditingkat pusat sangat besar dan di tingkat daerah semakin mengecil terlebih-lebih pada Daerah Tingkat II. Kondisi ini akibat adanya alasan pembenaran yang berasumsi bahwa Pemerintah Daerah belum dianggap mampu untuk melaksanakan sebagian besar urusan-urusan pemerintah, karena dihadapkan pada Sumber Daya Manusia yang terbatas.
- (2) Hubungan Kepala Daerah dan DPRD yang kurang serasi, akibat kedudukan DPRD berada dibawah bayang-bayang Kepala Daerah. Dengan demikian DPRD menjadi sulit untuk dapat bergerak secara proporsional dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat yang bertugas mengawasi dan mengontrol penyelenggaraan pemerintahan, serta sebagai tempat untuk menyalurkan aspirasi masyarakat.
- (3) Pendapatan daerah yang kecil menghambat bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang terus semakin meningkat untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Kecilnya pendapatan daerah seringkali disebabkan oleh lapangan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sangat terbatas. Kondisi seperti ini masih diperburuk dengan kebijakan pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang masih menggunakan pola-pola bagi hasil pajak dan non pajak, subsidi daerah otonom (SDO) yang dipandang kurang menguntungkan daerah.
- (4) Kelembagaan Pemerintah Daerah dengan Dinas-Dinas Daerahnya, belum mencerminkan adanya suatu Lembaga yang benar-benar dibentuk atas pertimbangan beban kerja atau volume kerja sebagai bagian dari pelaksanaan distribusi kewenangan, sehingga tercermin tidak efisien baik dari segi pembiayaan maupun pengisian personilnya. Terdapat kecenderungan bahwa nomenklatur pembentukan kelembagaan Dinas Daerah sebagai perangkat Pemerintah Daerah diatur secara seragam baik jumlah jabatannya maupun nomenklaturnya, sehingga tidak sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah yang bersangkutan.

(5) Tersumbatnya partisipasi dan peran serta masyarakat diakibatkan adanya kecenderungan dan anggapan yang kuat bahwa pemerintahlah yang memiliki tanggung-jawab yang besar dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan dan kebijakan-kebijakan publik. Akibatnya, banyak kegiatan-kegiatan pembangunan dan pelayanan publik yang seharusnya dapat diserahkan kepada kekuatan di luar pemerintahan seperti LSM atau pihak swasta, masih sepenuhnya dilakukan oleh Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah.

Dengan adanya berbagai permasalahan otonomi daerah sebagaimana yang telah dikemukakan, pemerintah melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 telah memperluas kewenangan pelaksanaan otonomi daerah dengan menyerahkan sepenuhnya beberapa bidang (desentralisasi politik dan administratif) urusan pemerintahan kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Bidang-bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota meliputi : Pekerjaan Umum, Kesehatan, Pendidikan dan Kebudayaan, Pertanian, Perhubungan, Industri dan Perdagangan, Penanaman Modal, Lingkungan Hidup, Pertanahan, Koperasi, dan Tenaga Kerja. Sementara itu kewenangan Pemerintah Pusat terbatas pada penanganan Bidang Politik Luar Negeri, Hankam, Peradilan, Moneter/ Fiskal dan Agama, serta bidang-bidang tertentu seperti : Kebijakan Perencanaan Nasional, Dana Perimbangan, Sistem Administrasi Negara, Pembinaan dan Pemberdayaan Sumber Daya Manusia dan Pemberdayaan Sumber Daya Alam dan teknologi yang strategis, Konservasi dan Standarisasi Nasional. Sedangkan kewenangan Propinsi baik sebagai Daerah Otonom maupun Wilayah Administratif diberikan batasan kewenangan, yaitu hanya menyelenggarakan bidang-bidang urusan pemerintahan yang tidak mampu ditangani oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Daerah Kota, atau bidang-bidang urusan Pemerintahan yang sifatnya lintas Daerah Kabupaten/Kota. Sebagai konsekuensi atas perluasan pelimpahan kewenangan kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota pada sebagian besar bidang pemerintahan tersebut, membawa konsekuensi terhadap kesiapan Daerah untuk menerima peningkatan tugas dan tanggung jawab yang harus diembannya.

### 3.1 Pelaksanaan Otonomi Daerah di Era Reformasi

Undang-undang Pemerintahan di daerah No. 5 tahun 1974 oleh daerah masih dirasakan kurang memberikan kesempatan bagi otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, dan berdasar aspirasi dan potensi masyarakat. Di samping itu juga tidak berfungsi secara optimal peran dan tugas DPRD, baik sebagai badan legislatif maupun sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah (Adisubraja, 1999).

Kondisi diatas membuat daerah-daerah menuntut dilakukannya peninjauan kembali serta pembaharuan terhadap Undang-undang Pemerintahan daerah yang lebih menekankan pelaksanaan asas

desentralisasi. Dengan demikian akan lebih menjamin perkembangan demokrasi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dengan jalan memberdayakan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah dan mampu mengembangkan inisiatif serta check and balance dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Tuntutan tersebut tercermin dalam hasil sidang istimewa MPR tahun 1998, yang menghasilkan Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 yang mengatur tentang penyelenggaraan otonomi daerah. Menurut ketetapan ini daerah diberikan kewenangan yang luas dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan pembagian pemanfaatan sumber daya alam yang berkeadilan serta pembagian keuangan pusat dan daerah. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah. Oleh karena itu dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 memberikan dasar untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas serta meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif dan meningkatkan peranan fungsi Dewan perwakilan Rakyat. Kabupaten dan Kota mempunyai kewenangan dan kebebasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa maupun aspirasi masyarakat setempat. Dalam pasal 121 Undang-undang No. 22 tahun 1999 tersebut disebutkan bahwa sebutan Propinsi Dati I, Kabupaten Dati II, Kotamadya Dati II sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 5 tahun 1974 berubah masing-masing menjadi Propinsi, Kabupaten dan Kota. Kewenangan daerah propinsi merupakan daerah otonom yang meliputi urusan/kewenangan antara daerah otonom kabupaten/kota, urusan yang tidak dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota serta wilayah administrasi, yaitu wilayah dekonsentrasi yang dibebankan kepada Kepala daerah propinsi sebagai perangkat pemerintah pusat. Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah dalam undang-undang No. 22 tahun 1999 adalah:

- 1) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip demokratisasi dan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah.
- 2) Pelaksanaan otonomi daerah di dasarkan pada otonomi luas dalam artian penyaluran kewenangan pemerintah yang secara nyata dilaksanakan di daerah.
- 3) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Kabupaten dan Kota, sedangkan otonomi daerah propinsi adalah otonomi terbatas.
- 4) Pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan konstitusi Negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah.
- 5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih mengutamakan kemandirian daerah otonom sehingga dalam daerah kabupaten dan kota tidak ada lagi wilayah administrasi atau kawasan khusus, yang dibuat oleh pemerintah

atau pihak lain seperti badan otonomi, kawasan pelabuhan, kawasan perikanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pertambangan dan sebagainya.

- 6) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai penyalur aspirasi rakyat maupun sebagai lembaga pengawas atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dijalankan oleh lembaga eksekutif daerah.
- 7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan yang tidak diserahkan kepada daerah.

Berdasarkan Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini, maka mengandung pokok-pokok pemikiran sebagai berikut:

- 1) Bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi.
- 2) Penyelenggaraan asas dekonsentrasi sebagai pancaran negara kesatuan menunjukkan elemen perekat bangsa.
- 3) Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah propinsi, sedangkan daerah yang diperintah berdasarkan asas desentralisasi adalah kabupaten dan kota yang merupakan daerah otonom yang berwenang menentukan dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dilandasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berperan sebagai badan legislatif pengawas atas penyelenggara pemerintah daerah.
- 4) Kotamadya/kabupaten dan kota administratif yang dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 5 tahun 1974 dan telah berkembang dijadikan daerah otonom (yang memenuhi syarat pembentukan daerah otonom).
- 5) Kecamatan yang menurut Undang-undang No. 5 tahun 1974 sebagai wilayah administratif dalam rangka dekonsentrasi menurut Undang-undang No. 22 tahun 1999, diubah menjadi bagian daerah otonom kabupaten atau kotamadya.
- 6) Kedudukan DKI sebagai Ibukota Negara yang telah diatur dengan Undang-undang No. 11 tahun 1990 akan diatur tersendiri dan disesuaikan dengan Undang-undang No. 22 tahun 1999.

Prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi yang diatur dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 mencakup pengertian; a). Bahwa pemberian kewenangan yang luas pada daerah otonom, kecuali dalam bidang Pertahanan dan keamanan; Politik luar negeri, Peradilan; Moneter, fiskal serta kewenangan bidang pemerintah lainnya. B). Proses pemerintahan daerah otonom yang baru berdasarkan asas desentralisasi atau mengakui adanya daerah otonom yang sudah dibentuk berdasarkan undang-undang sebelumnya. Sementara berdasarkan asas dekonsentrasi mengandung pengertian

bahwa pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada perangkat daerah; serta Pemerintahan propinsi sebagai wilayah administrasi dan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur. Sedangkan dalam pemerintahan daerah tidak ada lagi perangkat pembantu Gubernur, pembantu bupati. Pemerintah pusat dapat menugaskan kepada daerah otonom untuk melaksanakan tugas tertentu. Penyelenggaraan pemerintahan daerah wajib meningkatkan kemakmuran daerah, dan tetap dapat memelihara hubungan serasi antar pemerintah pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara kesatuan (Adisubrata, 1999).

Dalam bidang keuangan daerah, guna menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, diperlukan keuangan dan kemampuan mengalih sumber-sumber keuangan sendiri yang didukung pula oleh pembagian keuangan antara pusat dan daerah yang merupakan persyaratan dalam sistem pemerintahan dan administrasi negara. Dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 Bab VIII, Pasal 78 dinyatakan bahwa penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sedangkan penyelenggaraan tugas pemerintah pusat di daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) (Suparmoko, 2002).

### 3.2 Keuntungan dan Kerugian Sistem Otonomi Daerah

Menurut Suparmoko (2002), tujuan pengembangan otonomi daerah adalah:

a). Memberdayakan masyarakat, b). Menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, c). Meningkatkan peran serta masyarakat, dan d). Mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun demikian perlu pula diketahui bahwa di sisi lain ada sistem pemerintahan yang bersifat sentralisasi dimana pengambilan keputusan lebih banyak ditentukan oleh pemerintah pusat dengan alasan diantaranya adalah : a) untuk memelihara aspek pemerataan antar daerah, b). kemampuan administrasi di banyak pemerintah daerah masih lemah, c). masih terdapat perbedaan yang tinggi dalam kondisi dan kemampuan keuangan antar daerah, d). untuk mengurangi gerakan separatisme, dan e). untuk perencanaan nasional dalam pembangunan sosial dan ekonomi. Oleh karena itu dalam otonomi daerah dikembangkan sistem keuangan daerah yang mendukung penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibiayai atas beban APBD serta penyelenggaraan tugas pemerintah pusat di daerah dibiayai atas beban APBN.

Peranan pemerintah dalam perekonomian, telah sering disinggung bahwa barang publik dan eksternalitas akan lebih baik dikelola oleh pemerintah berdasarkan geografis (*spatial*). Barang publik ada yang manfaatnya terpusat secara geografis sebagai barang publik lokal (*local public goods*), dan barang publik yang sifatnya nasional (*nonational public goods*). Begitu pula untuk eksternalitas, ada yang bersifat lokal maupun nasional.

Keuntungan sistem pemerintahan dengan otonomi daerah akan lebih mampu menyediakan jasa pelayanan publik yang bervariasi sesuai dengan preferensi (keinginan) masing-masing masyarakat di daerah. Selain dari itu dengan sistem otonomi daerah, maka pemerintah daerah akan lebih tanggap terhadap kebutuhan masyarakatnya sendiri. Proses politik dalam masyarakat yang lebih sempit akan lebih cepat dan efisien daripada dalam masyarakat yang luas. Dengan pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakatnya maka akan lebih sedikit kekurangan atau kesalahan yang akan dibuat dalam mekanisme pengambilan keputusan. Dengan sistem otonomi daerah, maka masyarakat dapat menyediakan jasa pelayanan yang berbeda-beda dengan tingkatan yang berbeda pula yang sesuai dengan preferensi masyarakat yang bersangkutan, penduduk akan bebas berpindah tempat tinggal ke daerah yang sesuai dengan keinginannya, proses politik akan lebih cepat, sederhana dan efisien.

Kerugian sistem otonomi daerah, yaitu pemerintah daerah akan kurang efektif dan efisien dalam mengatasi permasalahan permasalahan yang ada. Suatu misal apabila pemerintah daerah diminta untuk menyediakan barang publik nasional seperti pertahanan dan keamanan, masalah pemerataan penghasilan (redistribusi penghasilan) dan masalah ekonomi makro, tentu saja hasilnya tidak akan memuaskan. Dalam hal pertahanan dan keamanan apabila hal ini diserahkan kepada pemerintah daerah, tentu setiap daerah akan bertanggung jawab terhadap daerahnya masing-masing dalam menghadapi serangan dari luar. Sedangkan dalam hal redistribusi pendapatan, pemerintah daerah juga tidak akan efisien dalam mengusahakannya, karena redistribusi pendapatan biasanya ditempuh dengan mengenakan pajak pada kelompok kaya dengan memberikan subsidi kepada kelompok berpenghasilan rendah. Begitu pula kaitannya dengan tujuan ekonomi makro, maka jelas pemerintah daerah tidak akan dapat melaksanakannya; khususnya yang berkaitan dengan kebijakan moneter. Pemerintah tidak dapat merambah atau mengurangi jumlah uang yang beredar. Begitu pula kebijakan pemerintah daerah dalam bidang kesempatan kerja dan harga tidak akan banyak berpengaruh dalam suatu daerah. Setiap kebijakan fiskal tentu akan ditanggapi dengan perpindahan subjek pajak ke daerah lain yang lebih menguntungkan, oleh karena itu pemerintah pusatlah yang harus bertanggung jawab terhadap kebijakan stabilisasi ekonomi makro (Suparmoko, 2002). Selain dari beberapa keuntungan pelaksanaan desentralisasi yang telah disebutkan diatas, keuntungan lainnya adalah:

- 1) Menyebarkan pusat pengambilan keputusan (*decongestion*); Apabila semua masalah di tetapkan di tangan seseorang atau sekelompok pengambil keputusan saja, maka dapat dipahami akan terjadi penumpukan (*congestion*) wewenang pada satu pusat pengambilan

keputusan saja, yang menyebabkan keterlambatan dalam pengambilan keputusan.

- 2) Kecepatan dalam pengambilan keputusan (*speed*). Oleh karena itu tidak semua masalah perlu diputuskan oleh satu pusat pengambil keputusan saja, tentunya pengambilan keputusan ini dapat dilaksanakan dengan lebih cepat. Apabila di negara sedang berkembang, dimana transportasi dan komunikasi tidak selalu lancar, penyebaran wewenang kepada lebih dari satu pusat pengambil keputusan akan mempercepat proses pengambilan keputusan ini.
- 3) Pengambilan keputusan yang realistis (*economic and social realism*). Sangat sukar bagi seseorang pengambil keputusan yang tidak mengenali kondisi tempat dimana masalah itu timbul untuk mengambil keputusan yang realistis. Pengambil keputusan ditingkat pusat akan sulit memahami kondisi lokal, maupun kondisi sosial (kebiasaan dan tradisi), khususnya untuk negara yang masyarakatnya mempunyai kebudayaan yang beraneka ragam.
- 4) Penghematan (*economic-efficiency*). Seringkali lebih ekonomis memperkerjakan tenaga lokal setempat daripada mengirimkan pejabat dari pusat ke daerah, yang memerlukan biaya perjalanan dan sebagainya.
- 5) Keikutsertaan masyarakat lokal (*local participation*). Sentralisasi akan mudah menimbulkan perasaan masa bodoh pada masyarakat lokal karena menganggap semua kebutuhan mereka akan dipenuhi oleh pemerintah pusat, tanpa mereka harus berusaha sendiri. Kadang-kadang masyarakat lokal merasa tidak ada kaitan antara pajak yang mereka bayarkan dengan pelayanan yang mereka terima. Atau sebaliknya, masyarakat lokal merasa bahwa kebutuhan mereka tidak diperhatikan oleh pemerintah pusat, walaupun dalam kenyataannya pengeluaran pemerintah pusat untuk daerah yang bersangkutan relatif besar. Desentralisasi akan memberikan peluang dan mempromosikan kepedulian masyarakat pada program-program pemerintah daerah melalui partisipasi masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan publik.
- 6) Solidaritas Nasional (*National solidarity*). Pendapat umum mengatakan bahwa kesatuan nasional dapat dibina melalui perencanaan terpusat dan bukan dengan memberikan kesempatan kepada masing-masing daerah menurut cara mereka sendiri. Namun sebenarnya pemberian kesempatan seperti itu dapat menyalurkan aspirasi masyarakat lokal sedemikian rupa sehingga perasaan bahwa suatu daerah tidak diperhatikan, sedangkan daerah lainnya mendapat perhatian terlalu besar dapat dihilangkan. Solidaritas nasional justru dapat dibina dengan memberikan kesempatan pen delegasian wewenang dalam sistem desentralisasi, dan sekaligus menghilangkan kediktatoran dan pengambilan keputusan (Sidik, 2001).

Disamping keuntungan-keuntungan tersebut, desentralisasi juga menimbulkan masalah. Desentralisasi tidak berarti memberikan kewenangan penuh tanpa batas kepada pemerintah daerah, yaitu pemerintah pusat pada tingkat terakhir, yang bertanggung jawab atas penyediaan pelayanan kepada masyarakat. Dalam keadaan demikian, desentralisasi mencakup gabungan antara partisipasi dan inisiatif daerah dengan pengarah dan pengawasan pusat. Implikasi desentralisasi terhadap keadilan antar daerah akan bervariasi tergantung pada pengaturan kelembagaan dan kebijakan pemerintah yang menyangkut pemerataan antar daerah dan penduduk. Desentralisasi tidak hanya gagal untuk meningkatkan pelayanan sektor publik, tetapi bisa memberikan implikasi pada ketidakstabilan nasional, bila pemerintah tidak melakukan upaya redistribusi sumber daya keuangan kepada wilayah yang lebih miskin, desentralisasi di bidang fiskal akan berakibat makin memperlebar disparitas antar daerah. Kendala ini dikenal dengan "*The Dangers of Decentralization*" (Bird, 1998).

### 3.3. Desentralisasi dan Kaitannya Dengan Masalah Hubungan Keuangan Pusat-Daerah

Desentralisasi Administratif dalam bidang keuangan yaitu pelimpahan wewenang yang untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Pelimpahan tanggung jawab ini menyangkut perencanaan, pendanaan dan manajemen fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada aparatnya di daerah, tingkat pemerintahan yang lebih rendah, badan otoritas tertentu, atau perusahaan tertentu. Desentralisasi menurut studi Bank Dunia, maka pada dasarnya desentralisasi dapat dibagi menjadi empat jenis, yaitu: (1). Dekonsentrasi (*Deconcentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat yang berada dalam garis hierarki dengan pemerintah pusat

di daerah. (2). Pendelegasian (*Delegation*), yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi regular yang dikontrol secara tak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundangan. Pihak yang menerima wewenang mempunyai kekuasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*Sovereign authority*). (3). (*Devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh pemerintah pusat. Dalam hal tertentu dimana pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya, pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah memiliki wilayah administratif yang jelas dan

Disamping keuntungan-keuntungan tersebut, desentralisasi juga menimbulkan masalah. Desentralisasi tidak berarti memberikan kewenangan penuh tanpa batas kepada pemerintah daerah, yaitu pemerintah pusat pada tingkat terakhir, yang bertanggung jawab atas penyediaan pelayanan kepada masyarakat. Dalam keadaan demikian, desentralisasi mencakup gabungan antara partisipasi dan inisiatif daerah dengan pengarah dan pengawasan pusat. Implikasi desentralisasi terhadap keadilan antar daerah akan bervariasi tergantung pada pengaturan kelembagaan dan kebijakan pemerintah yang menyangkut pemerataan antar daerah dan penduduk. Desentralisasi tidak hanya gagal untuk meningkatkan pelayanan sektor publik, tetapi bisa memberikan implikasi pada ketidakstabilan nasional, bila pemerintah tidak melakukan upaya redistribusi sumber daya keuangan kepada wilayah yang lebih miskin, desentralisasi di bidang fiskal akan berakibat makin memperlebar disparitas antar daerah. Kendala ini dikenal dengan "*The Dangers of Decentralization*" (Bird, 1998).

### 3.3. Desentralisasi dan Kaitannya Dengan Masalah Hubungan Keuangan Pusat-Daerah

Desentralisasi Administratif dalam bidang keuangan yaitu pelimpahan wewenang yang untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Pelimpahan tanggung jawab ini menyangkut perencanaan, pendanaan dan manajemen fungsi-fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada aparatnya di daerah, tingkat pemerintahan yang lebih rendah, badan otoritas tertentu, atau perusahaan tertentu. Desentralisasi menurut studi Bank Dunia, maka pada dasarnya desentralisasi dapat dibagi menjadi empat jenis, yaitu: (1). Dekonsentrasi (*Deconcentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat yang berada dalam garis hierarki dengan pemerintah pusat

di daerah. (2). Pendelegasian (*Delegation*), yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi regular yang dikontrol secara tak langsung oleh pemerintah pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan perundangan. Pihak yang menerima wewenang mempunyai kekuasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*Sovereign authority*). (3). (*Devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas pemerintahan dan pihak pemerintah daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh pemerintah pusat. Dalam hal tertentu dimana pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu melaksanakan tugasnya, pemerintah pusat akan memberikan supervisi secara tidak langsung atas pelaksanaan tugas tersebut. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah memiliki wilayah administratif yang jelas dan

legal dan diberikan kewenangan sepenuhnya untuk melaksanakan fungsi publik, menggali sumber-sumber penerimaan serta mengatur penggunaannya, serta; (4). *Privatization* yaitu pelimpahan wewenang kepada organisasi non pemerintah atau swasta. Hal ini biasanya dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi organisasi tersebut untuk ambil bagian secara nyata dalam proses pembangunan nasional. Gagasan ini lebih menonjol dalam rangka debirokratisasi dalam arti pengambilan keputusan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu dengan melibatkan organisasi-organisasi non pemerintah. Namun berdasarkan kepada hasil studi empiris tersebut, juga menunjukkan tidak kuatnya korelasi tingkat desentralisasi dengan : (i). Jumlah dan tingkat kepadatan penduduk serta luasnya suatu negara, (ii). Tingkat urbanisasi, dan (iii). Struktur konstitusi dan komposisi kelompok etnis penduduk. Sedangkan studi lain yang sejenis menunjukkan adanya korelasi yang kuat di antara tingkatan desentralisasi dengan faktor-faktor ekonomi dan teknologi dan hal ini membuktikan bahwa desentralisasi dari berbagai tipe hanya dapat terwujud bila kesatuan nasional telah tinggi, sehingga desentralisasi lebih merupakan permasalahan ideologis yang dihubungandengan pencapaian tujuan kemandirian, demokrasi, partisipasi rakyat, dan pertanggungjawaban pemerintah serta aparatnya kepada rakyat secara keseluruhan (PAU UGM, 2000).

Menurut Sidik (2001), dari pelaksanaan desentralisasi di 45 negara dunia ketiga pada dekade 1960-an, dimana tingkatan desentralisasi ternyata juga berkorelasi secara nyata dengan lima faktor sebagai berikut ini:

- 1). Umur negara, yaitu semakin tua dan mapan (*established*) suatu negara, semakin tinggi derajat desentralisasinya.
- 2). Besarnya Produk Nasional Bruto (PNB), yaitu negara yang memiliki PNB yang besar, juga menunjukkan tingkat desentralisasi yang tinggi.
- 3). Tingkat perkembangan media massa, yaitu negara-negara yang memiliki media massa yang tersebar luas dan memiliki kebebasan media massa, juga merupakan negara dengan tingkat desentralisasi yang tinggi.
- 4). Tingkat industrialisasi, yaitu negara-negara dengan tingkat industrialisasi yang relatif tinggi juga menunjukkan tingkat desentralisasi yang tinggi.
- 5). Jumlah dari pemerintah daerah, yaitu negara-negara yang memiliki lebih banyak negara bagian atau pemerintah daerah, juga memiliki kewenangan memberikan otonomi yang luas kepada daerah.

Dari proses perkembangan desentralisasi ini, jelas tampak bagaimana desentralisasi pada akhirnya merupakan indikator dari kedewasaan suatu sistem politik, upaya ke arah demokratisasi sosial, ekonomi, dan sistem birokrasi yang terkandung di dalamnya.

#### 4. Perspektif Pelaksanaan Otonomi Daerah ke depan

Dalam Pokok-Pokok Pemerintah daerah, dijelaskan mengenai pengertian otonomi daerah yaitu otonomi nyata dan bertanggung jawab. *Otonomi nyata* berarti

bahwa otonomi yang dilaksanakan di suatu daerah sedapat mungkin disesuaikan dengan kemampuan daerah dalam mengurus rumah tangganya, dimana pemberian otonomi kepada suatu daerah hanya didasarkan kepada factor-faktor tindakan-tindakan serta kebijaksanaan yang menjamin suatu daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang diserahkan pusat. Sedangkan *otonomi yang bertanggung jawab*

yaitu berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai bersamaan dengan penyerahan sebagian urusan pemerintah pusat ke daerah. Sedangkan tujuan otonomi daerah adalah untuk kelancaran pembangunan di seluruh daerah serta mendorong keserasian hubungan antara pusat dan daerah<sup>8</sup>.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini sudah selayaknya pemerintah kabupaten dan kota mampu mengembangkan sumberdaya sendiri untuk mengurangi ketergantungan pemerintah pusat<sup>9</sup>. Meskipun berdasarkan pengalaman menunjukkan bahwa upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan penerimaan telah menimbulkan terjadinya distorsi pasar dan terjadinya *high cost economy*<sup>10</sup>, karena peningkatan penerimaan cenderung tidak diikuti dengan peningkatan pelayanan publik".

Dalam otonomi daerah, maka pemerintahan daerah wajib untuk meningkatkan kemakmuran daerah dan tetap memelihara hubungan serasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara kesatuan<sup>11</sup>. Dalam Undang-undang No.22 tahun 1999 Bab VIII, pasal 78 dinyatakan bahwa penyelenggaraan tugas pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibiayai dari dan atas beban Anggaran pendapatan dan belanja Daerah (APBD) sedangkan penyelenggaraan tugas pemerintah pusat di daerah dibiayai dari dan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)<sup>12</sup>.

Sebagai upaya menjalankan otonomi daerah pada setiap daerah otonom, maka perlu adanya kebijakan desentralisasi. Berdasarkan tinjauan kepustakaan, Desentralisasi adalah sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara dalam memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Dengan desentralisasi akan diwujudkan pelimpahan kewenangan kepada tingkat pemerintahan untuk melakukan pembelanjaan, kewenangan untuk memungut pajak (*taxing power*), terbentuknya Dewan yang dipilih oleh rakyat, Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat dan adanya bantuan dalam bentuk transfer dari pemerintahan pusat<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang pokok-pokok pemerintah Daerah.

<sup>9</sup> Bahl, Roy, 1999, Implementation rules for fiscal decentralization, Working paper, Georgia State University & World Bank 2003, "Decentralizing Indonesia: A regional public expenditure review overview report". Report No. 26191-IND.

<sup>10</sup> Saat, Ilyas, 2003, implementasi otonomi daerah sudah mengarah pada distorsi dan high cost economy, Smeru, Working paper.

<sup>11</sup> Halim, A' and Abdullah S, 2004, "Local original Review (PAD) as a source of development financing" Makalah disampaikan pada konferensi IRSA (Indonesian Regional Science Association) ke 6 di Jogjakarta.

<sup>12</sup> Adisubrata, Winarna Surya, 1999, Otonomi Daerah di Era Reformasi, penerbit UPP AMP YKPN, Yogyakarta.

<sup>13</sup> Suparmoko, 2002, Ekonomi Publik Untuk Keuangan & Pembangunan Daerah, penerbit Andi, Yogyakarta.

<sup>14</sup> Sidik, 2002:1-3, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai pelaksanaan Desentralisasi Fiskal, Bahan seminar, Jogjakarta.

Desentralisasi merupakan suatu refleksi dalam proses reformasi politik, sosial budaya dan ekonomi. Oleh karenanya, proses desentralisasi di negara-negara berkembang, seperti di Indonesia telah diwarnai adanya kecenderungan pergeseran pelayanan publik dari wewenang pemerintah pusat beralih menjadi wewenang tingkat pemerintah yang lebih dekat dengan masyarakat.

Perluasan Otonomi Daerah sebagaimana tercermin dalam kebijakan pemerintah melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah merupakan suatu peluang untuk memberdayakan daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Namun demikian dalam pelaksanaannya banyak ditemukan masalah dan kendala antara lain sebagai berikut : (1) Otonomi Daerah yang berarti kepemilikan kewenangan atau otoritas lokal oleh daerah yang bersangkutan. Pada hakekatnya hal ini merupakan pengembalian hak daerah untuk mengambil inisiatif dan prakarsa kreatif bagi kepentingan masyarakat. Dalam hal ini berarti pula secara administratif dan politis, maka daerah harus dapat secara terkendali dapat menyelenggarakan kekuasaannya tanpa banyak campurtangan Pemerintah Pusat. Hal ini penting oleh karena untuk menghindari bias operasional dari implementasi UU. No. 22/1999 akan muncul baik pada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Bias operasional ini dapat berupa ketidakjelasan atau kerancuan mekanisme dilapangan maupun ketumpang tindihan fungsional kelembagaan. (2) Otonomi daerah harus diimplementasikan dalam kerangka orientasi agar daerah benar-benar mampu mengambil inisiatif dan prakarsa kreatif menuju keberlangsungan dan keberhasilan pembangunan daerah yang pada gilirannya nanti, inisiatif dan prakarsa kreatif daerah itu akan dilaksanakan sendiri dan penentu hasilnya juga akan kembali kepada daerah yang bersangkutan. (3) Implementasi otonomi daerah harus didukung oleh segenap kemampuan Pemerintah Daerah, struktur kelembagaannya dan masyarakat daerah itu sendiri. Kemampuan tersebut secara nyata harus memiliki tiga komponen dasar berupa kemampuan perencanaan, kemampuan pelaksanaan dan kemampuan kontrol atau pengawasan. Sehingga dengan demikian ke tiga dimensi ini yang akan dapat menggerakkan roda pembangunan di daerah secara otonom dan berorientasi pada kepentingan masyarakat. (4) Pemerintah Daerah harus melakukan penataan restrukturisasi kelembagaan daerah agar kondusif bagi pelaksanaan otonomi. Karenanya, arah restrukturisasi harus ditujukan pada penataan kelembagaan sesuai kebutuhan daerah setempat seperti dalam membentuk Dinas Daerah atau penyatuan kelembagaan Kanwil/Kandep kedalam Dinas Daerah menuju kelembagaan yang efektifitas dan efisien sehingga tidak terjebak pada terjadinya keruwetan-keruwetan birokratis pasca perluasan otonomi daerah. (5) Proses restrukturisasi kelembagaan daerah harus diiringi dengan penyiapan aparatur Pemerintah sebagai sumber daya manusia yang benar-benar profesional dan visioner. Sumber Daya Manusia ini nantinya harus dapat diatur dan dikelola secara tepat dalam suatu iklim kerja yang dinamis dan demokratis, baik menyangkut rekrutmen, seleksi dan penempatan

maupun pengembangan karier serta komposisi prestasi. Dengan demikian aparatur Pemerintah ini akan dapat menggerakkan lembaga-lembaga daerah melalui ide dan prakarsa-prakarsa kreatif menuju terwujudnya otonomi daerah sebagaimana yang diharapkan. (6) Untuk dapat tercapainya otonomi daerah sebagaimana yang diharapkan tersebut, maka yang tidak kalah pentingnya untuk diperhatikan adalah diperlukan adanya persepsi yang sama dari semua pihak, baik para pengambil keputusan dan pelaksanaannya, serta masyarakat luas terutama masyarakat di daerah yang nantinya akan merasakan hasilnya melalui pemberdayaan dalam kerangka mencapai masyarakat madani yang diharapkan bersama akan segera dapat terwujud. Karenanya, pada bagian akhir tulisan ini dapat dikemukakan format disain otonomi Daerah sebagai implikasi dari kebijaksanaan reformasi penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU. No. 22/1999 tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut: (1) Demokratisasi akan berjalan secara lebih transparan penuh keterbukaan dan semakin menumbuhkan peran dan kemampuan masyarakat untuk melibatkan dirinya dalam proses pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. (2) Kemandirian daerah dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya akan semakin terwujud sehingga mampu menghadapi segenap tantangan, hambatan, gangguan dan ancaman yang akan selalu menghadang pada masa-masa mendatang. (3) Terwujudnya efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang dapat memberdayakan kemampuan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya. (4) Pelimpahan kewenangan kepada Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan akan diberikan secara luas, meskipun masih dalam bingkai negara kesatuan. Dalam hal ini distribusi kewenangan yang jelas kepada Daerah menjadi hal yang penting dibanding jenis urusan itu sendiri. (5) Pelimpahan kewenangan harus terwujud dengan adanya pendekatan pengambilan keputusan atas sesuatu kegiatan pemerintahan dan pembangunan pada pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota, terutama dalam proses-proses pemberian perijinan yang mendorong terwujudnya iklim investasi yang kompetitif. (6) Mendorong adanya privatisasi penyelenggaraan sebagian urusan pemerintah (desentralisasi pelayanan publik) kepada pihak swasta dan LSM/NGO secara bertahap dengan secara cermat harus tetap memperhatikan kondisi dan kemampuan masyarakat. Dalam hal ini Pemerintah Daerah tetap bertindak sebagai pengatur dalam melakukan desentralisasi pelayanan publik.

## **5. PENUTUP**

Berdasarkan pada uraian yang telah dikemukakan dapat disimpulkan bahwa Paradigma otonomi daerah menuntut suatu arah kebijakan reformasi Penyelenggaraan pemerintahan dalam upaya member ruang pada daerah yang memungkinkan peran serta aktif masyarakat dalam proses-proses kebijakan pemerintahan dan pembangunan. Perkembangan penyelenggaraan pemerintahan

daerah di Indonesia harus [REDACTED]<sup>2</sup>,  
sehingga [REDACTED]  
penyelenggaraan pemerintahan [REDACTED]<sup>28</sup> daerah  
[REDACTED] dan dijiwai dengan semangat [REDACTED]  
sejak dikeluarkan [REDACTED] No. 22 Tahun [REDACTED], beserta revisinya, [REDACTED]  
[REDACTED]. Kebijakan ini diikuti kebijakan desentralisasi, yang keberhasilannya  
[REDACTED]  
masyarakat keseluruhan, [REDACTED] dan keuangan,  
[REDACTED] sumber daya [REDACTED]  
meningkatkan kinerja [REDACTED], serta [REDACTED]  
birokrasi dalam [REDACTED]  
menjadi lebih baik.

[REDACTED]<sup>17</sup>

[REDACTED], Penerbit UPPAMP  
[REDACTED]<sup>6</sup>  
[REDACTED]. Deolaiika [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED], Richaerd [REDACTED]<sup>1</sup>  
[REDACTED]<sup>8</sup>, The Word Bank, [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]<sup>10</sup>  
[REDACTED]  
[REDACTED]<sup>6</sup> Implementasi [REDACTED]<sup>25</sup>  
[REDACTED] International and The Informal Sector (IRIS). [REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED], Roy, 1999, Implementation rules for fiscal decentralization, Working paper, Georgia State University & World Bank, 2003, "Decentralizing in Indonesia: A regional public expenditure review overview report". Repod No. 261 91 -IND.

[REDACTED]<sup>1</sup> [REDACTED] 20A2. [REDACTED] *preserue: Improving* [REDACTED]  
[REDACTED]

- 2
- 20 HMI Cab. .
- Abdullahm S, Review (
- finsncing", (Indonesian
- 24
- Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Di Indonesia
- 16 lokaldan UGM, .
- , 1991& 1997,
- Identifikasi , Edisi I,
- 1 Cetakan Ke-2, Penerbit Rajawali, Jakarta.
- . Russia's
- Institute. , Washington,
1997. ,and
- Democratic Governance.
- 1 :1, Struktur APBD
- 1 , Yogyakarta.
- //
- 23 riAspek
- Antar Universitas-Studi i Ekonomika UGM, Yogya karta.
- 1 2001, *Evaluasi DAU 2001*, PAU Studi Ekonomi UGM, Jogjakarta.
- Fiscail Overview. I.
- Intergovernmental
- Institute.
- 13
- Rao, M, Govinda, 2000: 78, "inia:
- " dalam Bird, dan (eds) dalam
- 1 Cambridge.
- 27 //
- DariAspek
- PusatAntar Universitas-
- 10 Studi Ekonomika UGM, Yogyakarta.
- .Ekonomi
- 8
- 1

Andi, Yogyakarta.

Sijabat, Rosdiana, 2000, Analisa Otonomi Keuangan dan Potensi Penerimaan daerah,  
Studi kasus Kabupaten Bantul, UGM, Yogyakarta.

4

Indonesia)",

4

. Paperdisampaikan

, J 18 ta

Saat, Ilyas, 2003, Implementasi otononni

2

: Implementasi

. 2000.

22

download

6

dari [http : //www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)

Indonesia. International

# Urgensi Informasi Dan Komunikasi Kebijakan otonomi Daerah Untuk Menekan Konflik Kewenangan Pusat-Daerah

## ORIGINALITY REPORT

24%

SIMILARITY INDEX

21%

INTERNET SOURCES

12%

PUBLICATIONS

11%

STUDENT PAPERS

## PRIMARY SOURCES

1

[id.scribd.com](https://id.scribd.com)

Internet Source

6%

2

[jurnalskripsitesis.wordpress.com](https://jurnalskripsitesis.wordpress.com)

Internet Source

5%

3

[Submitted to Universitas Negeri Makassar](#)

Student Paper

3%

4

[media.neliti.com](https://media.neliti.com)

Internet Source

2%

5

[e-journalfb.ukdw.ac.id](https://e-journalfb.ukdw.ac.id)

Internet Source

2%

6

[ejurnal.unikarta.ac.id](https://ejurnal.unikarta.ac.id)

Internet Source

2%

7

[1skripsi.blogspot.com](https://1skripsi.blogspot.com)

Internet Source

2%

8

[www.conscientiabeam.com](https://www.conscientiabeam.com)

Internet Source

1%

9

[www.djpkpd.go.id](https://www.djpkpd.go.id)

Internet Source

1%

|    |                                                                                                            |    |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 10 | <a href="https://repository.usu.ac.id">repository.usu.ac.id</a><br>InternetSource                          | 1% |
| 11 | <a href="https://repository.widyatama.ac.id">repository.widyatama.ac.id</a><br>InternetSource              | 1% |
| 12 | <a href="#">SubmittedtoUniversitasIslam Indonesia</a><br>StudentPaper                                      | 1% |
| 13 | <a href="http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca">www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca</a><br>InternetSource | 1% |
| 14 | <a href="https://vdocuments.site">vdocuments.site</a><br>InternetSource                                    | 1% |
| 15 | <a href="https://docslide.net">docslide.net</a><br>InternetSource                                          | 1% |
| 16 | <a href="https://pustakaonline.wordpress.com">pustakaonline.wordpress.com</a><br>InternetSource            | 1% |
| 17 | <a href="#">SubmittedtoUniversitasIslam Malang</a><br>StudentPaper                                         | 1% |
| 18 | <a href="http://jurnal.unsyiah.ac.id">jurnal.unsyiah.ac.id</a><br>InternetSource                           | 1% |
| 19 | <a href="http://ir.ide.go.jp">ir.ide.go.jp</a><br>InternetSource                                           | 1% |
| 20 | <a href="https://ilhamramadhan004.blogspot.com">ilhamramadhan004.blogspot.com</a><br>InternetSource        | 1% |
| 21 | <a href="https://www.scribd.com">www.scribd.com</a><br>InternetSource                                      | 1% |

|    |                                         |                |     |
|----|-----------------------------------------|----------------|-----|
| 22 | documents.worldbank.org                 | InternetSource | <1% |
| 23 | komitmenku.files.wordpress.com          | InternetSource | <1% |
| 24 | SubmittedtoUniversitiKebangsaanMalaysia | StudentPaper   | <1% |
| 25 | repository.unhas.ac.id                  | InternetSource | <1% |
| 26 | repository.unitomo.ac.id                | InternetSource | <1% |
| 27 | repository.ipb.ac.id                    | InternetSource | <1% |
| 28 | SubmittedtoUdayanaUniversity            | StudentPaper   | <1% |
| 29 | SubmittedtoUniversitasSebelasMaret      | StudentPaper   | <1% |
| 30 | SubmittedtoUniversitätPotsdam           | StudentPaper   | <1% |
| 31 | SubmittedtoUniversitasJember            | StudentPaper   | <1% |

Excludequotes Of

Excludematches Of



# Urgensi Informasi Dan Komunikasi Kebijakan Otonomi Daerah Untuk Menekan Konflik Kewenangan Pusat-Daerah

PAGE1

PAGE2

PAGE3

PAGE4

PAGE5

PAGE6

PAGE7

PAGE8

PAGE9

PAGE10

PAGE11

PAGE12

PAGE13

PAGE14

PAGE15

PAGE16

PAGE17

PAGE18

PAGE19

PAGE20

PAGE21

PAGE22

PAGE23