

ISBN : 978-979-3382-53-1

# **SISTEM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH**



**PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
2011**

## SISTEM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH

Penulis : Riyadi  
Editor : Pratiwi  
Desain Sampul & Isi : Sussy Ella  
Sumber Gambar : [www.filevector.com](http://www.filevector.com),  
[www.feb.or.id/wpcontent/uploads/2009/12clipart\\_of\\_15195\\_sm\\_22.jpg](http://www.feb.or.id/wpcontent/uploads/2009/12clipart_of_15195_sm_22.jpg), [www.the-marketeers.com/wp-content/uploads/2011/12/peta-indonesia.jpg](http://www.the-marketeers.com/wp-content/uploads/2011/12/peta-indonesia.jpg),  
[www.aparaturnegara.bappenas.go.id/wp-content/uploads/2011/02/publicservice.jpg](http://www.aparaturnegara.bappenas.go.id/wp-content/uploads/2011/02/publicservice.jpg),  
[www.gordonmoyes.com/wp-content/uploads/voting.jpg](http://www.gordonmoyes.com/wp-content/uploads/voting.jpg).

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang  
Cetakan I, 2011

Hak Penerbitan pada:

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara

Alamat : Jl. Kiara Payung km. 4,7 Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat

Tel/Fax : (022) 7790044 – 7790055

E-mail : [admin@litbang-lan-bdg.info](mailto:admin@litbang-lan-bdg.info)  
[info@bandung.lan.go.id](mailto:info@bandung.lan.go.id)

Web : [www.litbang-lan-bdg.info](http://www.litbang-lan-bdg.info)  
[www.bandung.lan.go.id](http://www.bandung.lan.go.id)

---

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

*Drs. Riyadi, M. Si, Drs. Dayat Hidayat, M. Si, Budi Prayitno, S. IP, M. Si, M. Afif Muttaqien S. Sos, Sussy Ella, S. Si, Putri Wulandari, S. Si, Pratiwi S. Sos.*

*Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah*

Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I  
Lembaga Administrasi Negara, 2011  
xvi; 240 hlm.

ISBN: 978-979-3382-53-1

I.Pemerintahan Daerah

II.Riyadi

---

**Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, Termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit**



## **PKP2A I LAN**

Jl. Kiara Payung Km 4,7 Jatinangor, Sumedang – Jawa Barat  
Telp. (022) 7790048 – 7790044 – 7790049 – 7782041 – 7782042

Fax. (022) 7790005 – 7782178

<http://bandung.lan.go.id/>

<http://litbang.bandung.lan.go.id/>

ISBN : 978-979-3382-53-1

# **SISTEM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH**



PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
2011

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan atas kehadiran Allah SWT, karena atas izin-Nya, kami tim dari Unit KMKPOA PKP2A1 LAN Jawa Barat telah menyelesaikan kajian tentang Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah yang dibiayai dari APBN 2011. Kajian ini menyoroti mengenai kebijakan terkait desentralisasi dan analisis kritis terkait kebijakan-kebijakan tersebut serta implementasinya di lapangan.

Kendala utama dalam kajian ini yakni menentukan standar desentralisasi yang baik, apalagi dalam konteks Indonesia bahwasanya Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah ini sangat luas cakupannya. Buku ini dibagi menjadi enam bab yakni isu-isu yang melingkupi dinamika pemerintahan daerah di Indonesia. Bab pertama menjabarkan isu-isu seputar desentralisasi dan otonomi daerah. Bab kedua, menjabarkan sejarah terbentuknya otonomi daerah di Indonesia hingga masa orde baru, diikuti kebijakan di tiap masanya beserta perubahan sosial politik yang mewarnai. Bab ketiga menjabarkan perubahan teori dan paradigma pemerintahan daerah. Bab keempat, menjabarkan permasalahan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian alasan yang mendasar perubahannya menjadi UU No. 32 Tahun 2004 hingga implementasinya. Bab-bab selanjutnya menjabarkan implementasi desentralisasi dalam konteks kekinian disertai inovasi pelayanan publik yang dilakukan pemerintahan daerah serta pelaksanaan pemerintahan daerah di negara lain serta praktek pemerintahan daerah di negara lain.

Buku ini dirancang sebagai manual atau gambaran desentralisasi di Indonesia. Selain itu, buku ini juga diharapkan dapat menjadi satu tinjauan kritis bagi kebijakan dan implementasi desentralisasi di Indonesia meskipun konteks administrasi pemerintah daerah masih sangat luas. Maka dari itu, kami berterimakasih kepada pihak-pihak yang telah membantu penyelesaian kajian ini yakni para narasumber.

Akhirnya, buku ini diharapkan menjadi media diskursus bagi praktisi dan akademisi yang konsen pada isu-isu desentralisasi. Oleh karena itu, masukan dan kritik yang membangun sangat kami harapkan.

Jatinangor, Desember 2011

Tim Kajian

## KATA SAMBUTAN

Bismillah hirrahmaa nirrahim

Assalaamu a'laikum wr. Wb.

Puji dan syukur saya panjatkan kepada Allah SWT karena atas berkah dan rahmat-Nya, kami dapat menerbitkan buku ini. Saya menyambut baik penerbitan buku Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah di Indonesia. Dewasa ini implementasi kebijakan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah kerap mengalami multitafsir dan perbedaan orientasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Buku ini hadir untuk mengelaborasi kondisi aktual tersebut sekaligus memberikan tinjauan terhadap kebijakan-kebijakan terkait penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Menurut hemat saya, buku ini sangat penting dan diperlukan untuk membangun kesepahaman tentang sistem administrasi pemerintahan daerah di Indonesia karena belum banyak yang mengulasnya secara komprehensif.

Dalam konteks penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah ini saya mendorong pihak penyusun kebijakan tentang pemerintahan daerah terutama UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah agar menyadari pelbagai implikasi pada lingkungan baik di level pusat maupun daerah. Implikasi-implikasi yang ditimbulkan dari penerapan UU No. 32 Tahun 2004 ini mencakup lingkungan politik, ekonomi, dan sosial. Buku ini berusaha menafsirkan kebijakan yang ada dan memotret fenomena implikasi-implikasi tersebut.

Saya menyadari masih banyak kekurangan dalam penyajian buku ini. Diantara keterbatasan yang ada Tim Penulis telah berusaha dan berhasil menyelesaikan buku mengenai Kajian Administrasi Pemerintahan Daerah ini dengan baik. Bila sekiranya terdapat masukan atau kritik, kami akan berterimakasih sebagai bahan diskursus yang akan menjadi sumbangsih bagi pengembangan Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah di Indonesia. Tidak lupa, saya mengucapkan terima kasih kepada segenap anggota tim, yang dengan komitmennya terus berusaha menyelesaikan penulisan buku di tengah keterbatasan yang ada.

Semoga keberadaan buku ini tidak sebatas memperkaya khasanah pengetahuan kita, namun juga menjadi sumber referensi baik bagi praktisi, akademisi serta pemangku kepentingan lainnya. Untuk itu, saya juga mengucapkan banyak terimakasih juga kepada pihak-pihak yang telah menyunting dan memberi masukan terhadap kajian ini. Akhirnya, saya ucapkan selamat membaca dan semoga Allah SWT terus memberkati kita. Amin.

Sumedang, Desember 2011

Kepala PKP2A1 LAN

Gering Supriyadi

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Bentuk Desentralisasi dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Kapasitas Daerah	15
Tabel 1. 2 Perbedaan Prinsip Pendanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan	18
Tabel 2. 1 Nomenklatur Tingkat Pemerintahan dan Kepala Pemerintahan Berdasarkan <i>Regeering Reglement</i> (RR) 1854	27
Tabel 2. 2 Gambaran Susunan Sistem Pemerintahan Daerah berdasarkan Perbandingan antara Era Hindia Belanda dengan Era Pendudukan Militer Jepang	30
Tabel 2. 3 Nama dan Tingkatan Pemerintahan Daerah di Indonesia pada masa awal kemerdekaan	33
Tabel 2. 4 Tingkatan Daerah Otonom dan Nomenklturnya Berdasarkan UU No. 22 tahun 1948	35
Tabel 2. 5 Tingkatan Daerah Otonom dan Nomenklturnya Berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, atau Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan 1956	37
Tabel 2. 6 Tingkatan dan Nomenklatur Daerah Otonom berdasarkan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965	42
Tabel 2. 7 Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Unsur Eksekutif Daerah Berdasarkan UU No. 18 tahun 1965	44
Tabel 2. 8 Jumlah Keanggotaan BPH Berdasarkan UU No. 18 tahun 1965	45
Tabel 2. 9 Nama, Tingkatan, Status dan kedudukan daerah serta kepala daerah berdasarkan UU No. 5 tahun 1974	49
Tabel 4. 1 Perbedaan UU No. 5 Tahun 1975 dan UU No. 22 Tahun 1999	91
Tabel 4. 2 Unsur Pembentukan Daerah	97
Tabel 4. 3 Syarat-Syarat Pembentukan Daerah Provinsi	98
Tabel 4. 4 Syarat-Syarat Pembentukan Daerah Kabupaten/ Kota	99
Tabel 4. 5 Hubungan Gubernur dan Bupati/ Walikota	109
Tabel 4. 6 Beberapa Kerjasama Antar Daerah di Indonesia	118
Tabel 4. 7 Unsur Perangkat Daerah	124
Tabel 4. 8 Ketentuan Jumlah Anggota Bada Kehormatan DPRD	129

Tabel 4. 9 Ketentuan Jumlah Komisi dalam DPRD	131
Tabel 4. 10 Manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah	133
Tabel 4. 11 Golongan Ruang Pengangkatan CPNS	136
Tabel 4. 12 16 Kabupaten/ Kota dengan Belanja Pegawai 70 % Keatas	142
Tabel 4. 13 Belanja Pegawai Provinsi Tertinggi Per 25 Juni 2010	142



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 3. 1 Alur Administrasi dalam Organisasi	69
Gambar 4. 1 Sumber Pendapatan Daerah	156
Gambar 4. 2 Alur Pola Pikir Pembinaan Proses Kearsipan	177
Gambar 6. 1 Struktur Pemerintahan Daerah Inggris	243
Gambar 6. 2 Susunan Pemerintah Daerah Menurut UU No. 1 Tahun 1972	244

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
KATA PENGANTAR	ii
KATA SAMBUTAN	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	vi
DAFTAR ISI	vii
BAB I ISU-ISU PEMERINTAHAN DAERAH	1
A. Pendahuluan	2
B. Definisi Operasional Pemerintahan Daerah	3
C. Dari Sentralisasi Ke Desentralisasi	5
D. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	6
1. Desentralisasi	6
a. Desentralisasi dan Otonomi di Negara Federal dan Negara Kesatuan	6
b. Desentralisasi Teritorial dan Desentralisasi Fungsional	9
c. Desentralisasi Administratif, Fiskal dan Politik	10
d. Desentralisasi di Indonesia	10
e. Desentralisasi Simetris atau Asimetris	13
2. Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan	15
a. Dekonsentrasi	15
b. Tugas Pembantuan	17
c. Prinsip Pendanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan	18
3. Devolusi	21
4. Pendelegasian	22
5. Medebewind dan Privatisasi	23
E. Penutup	23
BAB II SEJARAH PERKEMBANGAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA DARI MASA KOLONIALISME HINGGA PASCAREFORMASI	24
A. Pendahuluan	25
B. Periode Masa Pra-Kemerdekaan	26
1. Zaman Hindia Belanda	26
2. Zaman Pendudukan Militer Jepang	28

C.	Periode Masa Kemerdekaan/Pasca Kemerdekaan	31
1.	Periode Masa Orde Lama (1945 – 1965)	31
a.	Periode I (1945-1948) – Masa UU No. 1 Tahun 1945	32
b.	Periode II (1948-1957) – Masa UU No. 22 Tahun 1948	34
c.	Periode III (1957-1965)	37
2.	Masa Periode Orde Baru	41
a.	Periode IV (1965-1974)	41
b.	Periode V (1974-1999)	46
3.	Masa Periode Orde Reformasi	54
a.	Periode VI (1999-2004)	54
b.	Periode VII (mulai 2004)	59
D.	Penutup	63
BAB III TEORI DAN KONSEP SISTEM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH		67
A.	Pendahuluan	67
B.	Konsep Administrasi	68
C.	Konsep Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah	70
D.	Birokrasi Pemerintahan Daerah	72
1.	Teori <i>Rational – Administrative Model</i>	73
2.	Teori <i>Power – Block Model</i>	74
3.	Teori <i>Bureaucratic Oversupply Model</i>	76
4.	Teori <i>New Public Service Model</i>	77
E.	Penutup	78
BAB IV DINAMIKA PERKEMBANGAN SISTEM ADMINISTRASI DAERAH DI INDONESIA PASCAREFORMASI DAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004		80
A.	Pendahuluan	81
B.	Tinjauan dan Implementasi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999	83
1.	Pembagian Daerah	85
2.	Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	86
3.	Susunan Pemerintahan Daerah dan DPRD	86
4.	Kepala Daerah	86
5.	Pertanggungjawaban Kepala Daerah	87
6.	Kepegawaian	87
7.	Keuangan Daerah	87

8. Pemerintahan Desa	87
9. Pembinaan dan Pengawasan	88
10. Perbedaan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 5 Tahun 1974	89
C. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004	97
1. Pembentukan Daerah Dan Kawasan Khusus	97
a. Pembentukan Daerah	97
b. Kawasan Khusus	103
2. Pembagian Urusan Pemerintahan Beserta Kewenangannya	104
a. Urusan dan Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi	104
b. Urusan dan Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota	106
c. Hubungan Gubernur dan Walikota	107
d. Permasalahan dalam Implementasi Hubungan Pusat-Daerah	112
e. Hubungan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah serta antar Pemerintahan Daerah	113
3. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi Dan Pemerintahan Kabupaten/Kota	119
a. Pemerintah Daerah	120
b. Perangkat Daerah	124
c. DPRD	127
4. Dimensi-Dimensi Administrasi Pemerintahan Daerah	133
a. Kepegawaian Daerah	133
b. Pemilihan Kepala Daerah	144
c. Perencanaan Pembangunan Daerah	150
d. Keuangan Daerah	152
e. Aset Daerah dan BUMD	159
f. Sistem Informasi Manajemen (SIM)	170
g. Sistem Pengelolaan Arsip Daerah	176
5. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa	178
a. Pemerintah Desa	178
b. Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Lainnya	179

c. Dimensi-dimensi dalam Pemerintah Desa	179
D. Penutup	181
<b>BAB V BEST PRACTICE PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH</b>	<b>182</b>
A. Pendahuluan	183
B. Best Practice Bidang Pelayanan Publik	185
1. Provinsi Gorontalo	185
a. Pelayanan Pendidikan	185
b. Pelayanan Kesehatan	187
2. Kabupaten Sragen	192
a. Pelayanan Perizinan	192
b. Pelayanan Pendidikan	195
c. Pelayanan Kesehatan	197
3. Kabupaten Bantul	199
a. Pelayanan Pendidikan	199
C. Best Practice Bidang Daya Saing Daerah	201
1. Provinsi Gorontalo	201
a. Perkebunan Jagung	201
2. Kabupaten Sragen	203
a. Pertanian Organik	203
3. Kabupaten Jembrana	206
a. Sentra Pendaratan Ikan Terbesar	206
D. Best Practice Bidang <i>E-Government</i>	207
1. Kabupaten Jembrana	208
2. Kota Yogyakarta	213
3. Kabupaten Sragen	216
E. Best Practice Bidang Pemberdayaan Masyarakat	222
1. Kabupaten Boalemo (Dusun Terpadu Mandiri)	223
2. Kabupaten Garut (Kewajiban Tanam Pohon bagi Pasangan Menikah atau Cerai)	227
3. Kabupaten Ponorogo (Sertifikasi Tanah Demi Menumbuhkan Wirausahawan Baru)	229
F. Penutup	232

BAB VI SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI NEGARA –NEGARA LAIN	233
A. Pendahuluan	234
B. Tipologi Pemerintah Daerah	234
C. Karakteristik Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara	235
1. Amerika Serikat	235
2. Republik Rakyat Cina	240
3. Inggris	243
4. Perancis	246
5. Jepang	248
D. Penutup	250
DAFTAR PUSTAKA	251



# **BAB I**

## **ISU-ISU PEMERINTAHAN DAERAH**



## **BAB I**

### **ISU-ISU PEMERINTAHAN DAERAH**

#### **A. Pendahuluan**

Konsekuensi diberlakukannya negara kesatuan atau *Unitary State* atau *eenheidstaat*, maka Indonesia tidak memiliki negara dalam negara seperti yang dimiliki negara yang berbentuk federasi. Negara Kesatuan seperti yang disampaikan oleh Miriam Budiardjo (1995), adalah suatu bentuk negara dimana kekuasaan atau kedaulatan negara sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah pusat, namun dalam pelaksanaan kekuasaan dan kedaulatannya tersebut dapat melimpahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi). Dengan demikian keterikatan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah tidak mungkin dilepaskan.

Indonesia menganut model negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi. Hal ini terlihat dalam UUD 1945 pasal 18 bahwa, "Pembagian daerah Indonesia atas besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang (UU) dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Selanjutnya dalam rangka menyikapi amanat UUD 1945 tersebut telah dicoba diberlakukan beberapa Undang-Undang yang bertujuan untuk menjalankan amanat dimaksud dimulai dengan UU No.1 Tahun 1945, UU No 22 Tahun 1948, UU No1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965, UU No.5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan terakhir UU No.32 Tahun 2004. Keseluruhan Undang-undang tersebut telah berusaha untuk menerapkan otonomi/desentralisasi sesuai dengan persepsi dan keyakinan masing-masing para penyelenggara pemerintahan dari yang cenderung sentralisasi sampai dengan yang cenderung desentralisasi.

Mustopadidjaja (2001) menyatakan bahwa pilihan penerapan desentralisasi yang diyakini oleh para pendiri bangsa dan negara ini sebagai suatu sistem yang akan mengembalikan hak-hak rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan jalannya kehidupan berbangsa dan bernegara yang selama jaman penjajahan ditiadakan. Dari sisi administrasi pemerintahan yang secara khusus dalam proses pembangunan, desentralisasi memberikan manfaat sebagai berikut:

- Desentralisasi yang demokratis menjamin terciptanya efektivitas pemenuhan aspirasi dan kebutuhan masyarakat lokal daripada program pembangunan yang sentralisasi.
- Upaya-upaya pengentasan kemiskinan, pemerataan kesejahteraan masyarakat melalui peran serta pro-aktif kelompok masyarakat miskin dapat terlaksana secara efektif.
- Akses masyarakat terhadap pemerintahan menjadi semakin dekat dan terbuka.
- Komitmen masyarakat untuk mengubah sikap dan perilaku sosial, ekonomi, dan politik dapat dioptimalkan karena pada dasarnya mereka sendirilah yang merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan pembangunan dengan pemerintah sebagai fasilitator.
- Kebijakan desentralisasi akan mampu mengurangi beban baik pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi dalam implementasinya. Mereka akan memiliki kesempatan yang lebih luas untuk mengembangkan sasaran-sasaran kebijakan yang lebih strategis dan berdampak luas terhadap tujuan pembangunan.
- Kebijakan desentralisasi akan mampu mengembangkan daya jangkauan dan partisipasi pro-aktif berbagai kelompok masyarakat yang beragam sesuai dengan aspirasi dan latar belakang sosial budaya masing-masing
- Proses pemberdayaan masyarakat dapat terwujud dalam bentuk kesadaran dan kedewasaan politik masyarakat sebagai warga negara.
- Pemerintah Daerah dapat memacu dukungan masyarakat melalui keterlibatan mereka dalam proses pencarian fakta dan data lapangan yang sangat bermanfaat bagi perencanaan pembangunan yang efektif.

Kelebihan-kelebihan desentralisasi diatas tidak lantas terwujud empiris begitu saja di Indonesia. Dinamika isu sentralisasi dan desentralisasi dengan berbagai penafsiran membawa sejumlah implikasi pada setiap periodenya. Perubahan-perubahan sosial, ekonomi, politik dan hukum beserta implikasi lain dari isu sentralisasi dan desentralisasi akan dijelaskan pada pembahasan-pembahasan selanjutnya.

## **B. Definisi Operasional Pemerintahan Daerah**

Dalam konteks kekinian yakni setelah diberlakukannya UU no. 32 tahun 2004, pemerintahan daerah dipahami sebagai pemerintah daerah dan DPRD yang menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi

seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Prinsip otonomi secara etimologis berasal dari bahasa latin *autos* yang berarti: sendiri dan *nomos* yang berarti: aturan. Dengan demikian, mula-mula otonomi berarti mempunyai peraturan sendiri atau mempunyai hak/kekuasaan/kewenangan untuk membuat peraturan sendiri. Kemudian arti ini berkembang menjadi pemerintahan sendiri.

Otonomi daerah hadir sebagai respon dari gagalnya sentralisasi yang diharapkan dapat pemeratakan kesejahteraan dan pendapatan dari daerah yang berlebih kepada daerah yang kurang. Pada pelaksanaannya, sentralisasi justru membuat ketimpangan antara daerah maju dan tertinggal semakin tajam lantaran salah satu contoh kasusnya yakni sumber daya di daerah tertinggal yang banyak dieksploitasi dan akhirnya hasilnya mengendap di daerah pusat yang maju. Wacana sentralisasi akhirnya merupakan suatu lingkaran konflik yang berulang dari abad 19. Sentralisasi yang menyebabkan ketimpangan dan sumberdaya sebagaimana penyebab konflik antara kelas proletar dan borjuis telah diramalkan Karl Marx sejak masyarakat industri dimulai. Ketimpangan ini kemudian yang salah satunya menjadi alasan bagi pemerintah NKRI untuk menetapkan desentralisasi pemerintahan daerah dengan prinsip otonomi. Otonomi daerah menjadi pilihan strategis untuk membina keutuhan negara bangsa (*nation state*).

Pelaksanaan otonomi daerah tidak lantas memberikan hak sepenuhnya kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri, namun tetap terdapat supervisi agar daerah tidak melakukan tindakan menyimpang dari kepentingan nasional. Hal ini berbeda dengan konsep Pemerintahan Federal yang memberikan hak sepenuhnya tanpa campur tangan negara pusat kepada negara bagian. Sedangkan Pemerintahan Terdesentralisasi merupakan mekanisme pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah, namun daerah masih bertanggung jawab pada pusat. Otonomi daerah merupakan alat di daerah untuk menjalankan wewenang yang dilimpahkan dari pusat. Pemerintahan daerah dengan prinsip otonomi memberikan pembelajaran bagi daerah dalam pengelolaan sumber daya, melaksanakan demokrasi dan pembagian kekuasaan di level politik lokal. Selanjutnya, prinsip otonomi dalam pemerintahan daerah diharapkan dapat menumbuhkembangkan prakarsa dan kemandirian daerah dalam iklim demokrasi dewasa ini.

### **C. Dari Sentralisasi Ke Desentralisasi**

Sentralisasi merupakan asas pembagian kewenangan pemerintahan dengan ciri kewenangan yang terpusat di pemerintah pusat. Kegagalan sentralisasi kerap memunculkan desentralisasi sebagai salah satu konsekuensinya. Harry Friedmand dalam *Decentralized Development in Asia* dalam Rondinelli, *Decentralization and Development*, menjabarkan bahwa desentralisasi dalam pemerintahan lokal akan menghasilkan pemerintah atas memberikan tanggung jawab, kekuasaan, dan sejumlah fungsi kepada pemerintah yang lebih bawah. Adanya pembagian kewenangan yang diberikan kepada pemerintahan yang lebih rendah atau pemerintah lokal merupakan jeda antara sentralisasi dan desentralisasi.

## **D. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Penjelasan dikotomi penyelenggaraan pemerintahan secara umum yakni sentralistik dan desentralistik seperti pada sub bab yang sebelumnya pada dasarnya mengandung dimensi pendelegasian kewenangan kepada pemerintah di daerah sebagai bagian vertikal dari pemerintah namun dengan derajat intensitas kewenangan yang berbeda.

Bentuk pembagian kekuasaan secara vertikal dalam negara kesatuan seperti Indonesia kepada unit pemerintahan di bawahnya dilakukan melalui asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu desentralisasi, devolusi, dekonsentrasi, tugas pembantuan dan pendelegasian. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan ini pada dasarnya adalah tentang bagaimana kewenangan daerah di luar kewenangan pemerintah nasional (baca : pemerintah pusat) dijalankan sesuai dengan ketentuan yang mengaturnya. Bentuk-bentuk pendistribusian kewenangan ini sangat menentukan dinamika pemerintahan daerah di suatu negara.

Cohen dan Peterson (1999 : 20) mendefinisikan sentralisasi sebagai konsentrasi kewenangan administrasi pada sedikit tangan. Sedangkan desentralisasi didefinisikan sebagai suatu proses dimana kewenangan disebar dalam lingkup pelaku dan organisasi yang lebih luas. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah di suatu negara, konsep sentralisasi dan desentralisasi digunakan sebagai dua hal yang kurang lebih bersamaan dan tidak bisa dipisahkan secara murni.

### **1. Desentralisasi**

Desentralisasi berasal dari Bahasa Latin, yaitu *de* yang berarti lepas dan *centrum* artinya pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Meski demikian, desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tetapi hanya menjauh dari pusat. Penyerahan sebagian kewenangan politik dan administrasi pada jenjang organisasi yang lebih rendah disebut desentralisasi. Sehingga desentralisasi dapat diartikan sebagai penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hierarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang di bawahnya (pemerintah daerah).

#### **a. Desentralisasi dan Otonomi di Negara Federal dan Negara Kesatuan**

Desentralisasi di negara federal dan kesatuan tentu sangat berbeda. Sebab yang dianut pada sistem federalisme adalah non-sentralisasi. Hal ini menyangkut asal kedaulatan dari negara tersebut. Kedaulatan yang dimiliki oleh negara federal berasal dari negara-negara

berdaulat yang menyerahkan kewenangan sisa kepada pemerintah nasional untuk dikelola bagi kepentingan bersama negara-negara berdaulat tersebut yang dikenal dengan sebutan negara bagian (*state*) di Amerika Serikat, *lander* di Jerman dan sebagainya. Kedaulatan pada pemerintah nasional (pusat) tidak bersifat tunggal karena negara-negara bagian di dalam wilayah negara tersebut juga memiliki kedaulatan ke luar.

Kewenangan dari pemerintah nasional adalah menyangkut hal-hal yang menjadi kesepakatan bersama untuk diurus, seperti politik luar negeri, moneter, pertahanan dan keamanan nasional. Sedangkan kewenangan lainnya menjadi wewenang pemerintah daerah baik pada level negara bagian atau provinsi maupun unit-unit lainnya sesuai dengan keahlian utama dari daerah-daerah tersebut. Sehingga banyak pakar politik menyatakan bahwa desentralisasi yang sesungguhnya ada pada negara federalis karena menjalankan desentralisasi secara penuh baik politik, administratif dan fiskal.

Federalisme secara konseptual menurut artikel *"Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe"*, merupakan sebuah struktur konstitusional, dimana negara dipecah ke dalam beberapa entitas (lokal) yang terfederasi, seperti *The Cantons* (Swiss) atau *The Lander* (Jerman dan Austria) dengan sebuah divisi kekuasaan yang seimbang. Agar menjamin representasi yang adil, cabang legislatif dibagi ke dalam dua kamar (*bicameral*), yang pertama merepresentasikan entitas yang terfederasi dan yang kedua merupakan representasi dari Negara. Swiss disebut sebagai negara yang paling terfederalisasi di Eropa. Negara ini merupakan entitas yang terfederasi yang ikut menjadi perhatian dan tercakup dalam penciptaan dan definisi konsep negara. Kekuasaan sebagai sebuah sistem tidak didasarkan pada *the federal state* oleh konstitusi yang berhubungan dengan entitas federal. Jerman dan Rusia juga memiliki sistem dimana kekuasaan dipisahkan menjadi dua, yaitu untuk negara (federal) dan untuk wilayah-wilayah federal.

Walaupun ditemukan perbedaan-perbedaan, yakni ketika kekuasaan federasi dan negara federal memiliki dasar legal dalam konstitusi, namun kekuasaan dari otonomi wilayah otonom dapat ditransfer atau didelegasikan oleh legislatif nasional. Intinya, otonomi secara umum diimplementasikan dalam wilayah yang mempunyai karakteristik identitas budaya yang khusus. Lain halnya dengan kedaulatan di negara kesatuan yang bersifat tunggal dan tidak dibagi lagi kepada unit-unit pemerintahan di bawahnya. Konsep negara kesatuan menurut artikel *"Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe"* dikatakan bahwa dalam negara kesatuan, semua kekuasaan prinsipnya merupakan milik pemerintah pusat. Prinsipnya adalah pemerintah pusat tapi status khusus diberikan pada entitas tertentu yang mempunyai tanggung jawab atas wilayah yang diberikan

berdasarkan statusnya. Untuk beberapa negara, otonomi merepresentasikan suatu bentuk desentralisasi melalui pendelegasian kewenangan.

Kedaulatan yang dimiliki pemerintahan daerah di negara yang berbentuk kesatuan hanya bersifat ke dalam. Lain halnya dengan negara bagian yang memiliki kedaulatan ke dalam dan keluar. Mekanisme pendistribusian kewenangan dari pusat kepada daerah dalam negara kesatuan hanya sekedar menjalankan kewenangan sisa dari pemerintah pusat dengan mekanisme yang telah ditentukan, apakah dilimpahkan, diserahkan atau didelegasikan.

Seperti yang dikatakan oleh Cohen dan Peterson (1992 : 2)

*"...Unitary sistem need not be legally decentralized, but most are through a hierarchy of lower-level units that have specified geographical jurisdiction. In unitary sistem, the center maintains ultimate sovereignty over public sector task decentralized to lower -level units* (Cohen dan Peterson, 1999 : 19)

"...Sistem negara kesatuan tidak secara hukum mendesentralisasikan, tetapi lebih banyak melalui hirarki pada tingkatan di bawahnya yang mempunyai spesifikasi geografik wilayah hukum. Dalam sistem negara kesatuan, pusat memelihara kedaulatan terbatas pada kegiatan-kegiatan sektor publik yang didesentralisasikan kepada unit-unit pemerintahan di bawahnya.

Menurut Smith (1985) desentralisasi memiliki ciri-ciri berikut :

- 1) Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintah tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom;
- 2) Fungsi yang diserahkan dapat dirinci atau merupakan fungsi yang tersisa (*residual function*);
- 3) Penerima wewenang adalah daerah otonom;
- 4) Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan; wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan; wewenang mengatur dan mengurus (*regelling en bestuur*) kepentingan yang bersifat lokal;
- 5) Wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak;
- 6) Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkret (*beschikking, acte administratief, verwaltungsakt*).

Penerapan konsep otonomi daerah di negara kesatuan dengan federal pun berbeda. Hal ini terjadi karena konsep otonomi dilaksanakan secara berbeda berdasarkan apakah otonomi ditujukan atau dilaksanakan dalam sebuah negara federal, teregionalisasi atau dalam negara kesatuan. Sebagai sebuah aturan, lingkup otonomi dan khususnya pengawasan atau

pembatasan kekuasaan didefinisikan oleh konstitusi atau hukum dan bergantung pada hal-hal yang menjadi perhatian negara.

Dalam wacana masyarakat awam, penggunaan istilah desentralisasi dengan otonomi daerah sering dipertukarkan. Sesungguhnya kedua konsep tersebut tidak persis sama. Kebijakan otonomi hadir karena adanya kebijakan desentralisasi. Otonomi diartikan sebagai kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal bukan yang bersifat nasional. Perbedaan daerah otonom dengan otonomi daerah adalah daerah menunjuk pada daerah/tempat (geografi), sedangkan otonomi daerah menunjuk pada isi otonomi/kebebasan masyarakat. Charles Einsenmann menjelaskan bahwa otonomi adalah kebebasan untuk membuat keputusan sendiri dengan tetap menghormati perundang-undangan. Otonomi dilaksanakan dalam sebuah negara dengan menghormati peraturan yang berlaku yang menjamin hak-hak dasar dan kebebasan nasional. Dan hal ini sebaiknya dilihat sebagai bagian dari tatanan (*sub-state arrangement*) yang membiarkan kelompok minoritas untuk melaksanakan hak mereka dan menunjukkan identitas kultural dengan menjamin kesatuan, menjunjung kewibawaan dan integrasi wilayah.

Merujuk pada uraian di atas, perbedaan besar antara konsep desentralisasi dengan otonomi adalah desentralisasi disebutkan sebagai suatu pendelegasian kewenangan melalui alat legislatif dari pemerintah pusat kepada 'otoritas independen', sedangkan otonomi mencakup beberapa wilayah sebagai pelimpahan kewenangan otonomi mencakup beberapa wilayah sebagai pelimpahan wewenang secara murni, misalnya suatu pemisahan tanggung jawab.

#### b. Desentralisasi Teritorial dan Desentralisasi Fungsional

Secara umum, desentralisasi terbagi menjadi dua : desentralisasi teritorial atau kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada wilayah di dalam negara. Desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional (atau teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Desentralisasi dengan demikian adalah prinsip pendelegasian wewenang pusat dari pusat ke bagian-bagiannya, baik bersifat kewilayahan maupun kefungsian. Prinsip ini mengacu kepada fakta adanya *span of control* dari setiap organisasi sehingga organisasi perlu diselenggarakan secara "bersama-sama" (Nugroho, 2000 : 42-44)



### c. Desentralisasi Administratif, Fiskal dan Politik

Dalam konsep yang lebih luas, desentralisasi dibagi atas desentralisasi administratif, desentralisasi fiskal dan desentralisasi politik. Rondinelli dan Nellis dalam Sait Abdullah (2005:64) mendefinisikan desentralisasi administratif sebagai transfer tanggung jawab untuk merencanakan, memanajemen, menaikkan dan mengalokasikan sumber-sumber dari pemerintah pusat dan agennya kepada subordinat atau pemerintah daerah, badan semi otonom, perusahaan, otoritas regional atau fungsional, NGO, atau organisasi-organisasi *volunteer*. Desentralisasi fiskal adalah transfer kewenangan di area tanggung jawab finansial dan pembuatan keputusan termasuk memenuhi keuangan sendiri, ekspansi pendapatan lokal, transfer pendapatan pajak dan otorisasi untuk meminjam dan memobilisasi sumber-sumber pemerintah daerah melalui jaminan peminjaman (Litvac dan Seddon, 1998 : 3)

Sedangkan desentralisasi politik mencakup transfer kekuasaan administratif, keuangan dan politik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, termasuk penciptaan kekuasaan masyarakat untuk menentukan bentuk pemerintahan mereka, perwakilan, kebijakan dan pelayanan (UNDP, 1999 : 10). Hal ini dapat mendorong proses demokrasi melalui pemberian pengaruh kepada rakyat atau perwakilannya dalam formulasi dan implementasi kebijakan (Litvack dan Seddon, 1998 : 2). Artinya, desentralisasi yang banyak dijalankan di negara kesatuan lebih terbatas pada desentralisasi administratif. (Suryanto, 2008 : 15 - 20)

### d. Desentralisasi di Indonesia

Salah satu unsur reformasi total yang terjadi di Indonesia pasca reformasi tahun 1998 adalah tuntutan otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota. Tuntutan ini muncul karena ada beberapa alasan yang mendasarinya, yaitu:

Pertama, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Besarnya arahan dari pemerintah pusat itu didasarkan pada dua alasan utama, yaitu untuk menjamin stabilitas nasional dan karena kondisi sumber daya manusia daerah yang dirasa relatif masih lemah. Karena dua alasan ini, sentralisasi otoritas dipandang sebagai

prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi.

Kedua, tuntutan pemberian otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memeriksa era *new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Di era seperti ini, dimana *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Di masa depan, pemerintah sudah terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil tetapi terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Berangkat dari persoalan itu kemudian dilakukan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam bentuk pemberian otonomi dan diwujudkan dengan asas desentralisasi. Desentralisasi menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka otonomi itu dirinci dalam bab pembagian urusan pemerintahan.

Pasal 10 UU No. 32 tahun 2004 menyebutkan bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah itu meliputi : politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah diberi keleluasaan menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, Pemerintah (pusat) menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa. Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan, Pemerintah dapat :

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

Penyelenggaraan urusan pemerintahan, sesuai dengan pasal 11 UU No. 32 tahun 2004 juga didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Dalam konteks ini, pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintah daerah bersifat saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.

Dalam konteks otonomi daerah, urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan sesuai dengan urusan yang dikonsentrasikan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi/kabupaten/kota merupakan urusan dalam skala provinsi/kabupaten/kota yang meliputi: perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; penyediaan sarana dan prasarana umum; penanganan bidang kesehatan; penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota; fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota; pengendalian lingkungan hidup; pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota; pelayanan kependudukan dan catatan sipil; pelayanan administrasi umum pemerintahan; pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam hal sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan penataan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang meliputi: pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah; pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah; dan pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah. Sementara hubungan dalam bidang keuangan antarpemerintahan daerah meliputi: bagi hasil pajak dan non pajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota; pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama; pembiayaan bersama atas kerja sama antardaerah; dan pinjaman dan/atau hibah antarpemerintahan daerah.

Penyerahan wewenang kepada pemerintah daerah dalam kerangka otonomi itu juga menimbulkan konsekuensi berupa hak dan kewajiban kepada daerah otonom. Sesuai dengan pasal 21 UU No. 32 tahun 2004, hak yang dimiliki oleh pemerintah daerah antara lain :

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya; memilih pimpinan daerah; mengelola aparatur daerah; mengelola kekayaan daerah; memungut pajak daerah dan retribusi daerah; mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah; mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan kewajiban pemerintah daerah antara lain : meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat; mengembangkan kehidupan demokrasi; mewujudkan keadilan dan pemerataan; meningkatkan pelayanan dasar pendidikan; menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan; menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak; mengembangkan sistem jaminan sosial; menyusun perencanaan dan tata ruang daerah; mengembangkan sumber daya produktif di daerah; melestarikan lingkungan hidup; mengelola administrasi kependudukan; melestarikan nilai sosial budaya; membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

e. Desentralisasi Simetris atau Asimetris

UU No. 32 tahun 2004 menunjukkan bahwa pengembangan desentralisasi di Indonesia cenderung ke dalam pola yang simetris. Hal ini karena desentralisasi hanya memberikan ruang yang sempit kepada daerah untuk melaksanakan urusan pilihan. Sebagian besar dari urusan pemerintahan yang didesentralisasikan bersifat wajib bagi daerah. Artinya, daerah harus mengembangkan kompetensi pada semua urusan wajib tersebut. Ruang untuk mengembangkan kompetensi di luar urusan wajib sangat sempit karena terbatasnya urusan pilihan yang tersedia bagi daerah.

Pemberlakuan desentralisasi dengan pola simetris ini dipandang oleh beberapa kalangan sudah tidak lagi relevan. Karena desentralisasi yang harusnya didorong adalah desentralisasi asimetris dengan memberikan urusan kepada daerah sesuai dengan kebutuhan dan kompetensinya. Namun wacana ini kurang mendapat perhatian. Setidaknya terdapat tiga alasan penting mengapa desentralisasi asimetris tidak mendapat perhatian, yaitu *pertama*, persepsi yang salah tentang konsep negara kesatuan yang sering kali dipahami secara sempit sebagai penyeragaman urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke daerah. *Kedua*, kekhawatiran berlebihan para pembuat kebijakan tentang ketidakmampuan daerah untuk secara bertanggungjawab memutuskan urusan yang akan dikelola. *Ketiga*, keengganan pemerintah untuk bekerja keras merumuskan kembali formula desentralisasi fiskal terkait dengan implikasi dari penerapan kebijakan desentralisasi asimetris.

Melihat besarnya keragaman antardaerah maka pilihan kebijakan desentralisasi yang beragam sebagaimana telah dilaksanakan selama satu dekade terakhir ini perlu ditinjau

kembali. *Pertama*, model desentralisasi yang seragam dalam keanekaragaman daerah yang mencolok bertentangan dengan hukum alam dan nilai yang terkandung dalam desentralisasi itu sendiri. Dengan menerapkan desentralisasi yang seragam, Indonesia kehilangan peluang untuk memanfaatkan secara optimal keragaman daerah untuk mendorong kemajuan daerah sesuai dengan aspirasi, potensi, dan kapasitas daerah. Esensi dari desentralisasi adalah memberikan peluang dan kemampuan kepada daerah untuk merespon kondisi daerah sesuai dengan kompetensi dan aspirasi pemerintah daerah dan pemangku kepentingannya. Ketika pembagian urusan dilakukan secara seragam untuk semua daerah sementara keragaman antardaerah sangat tinggi maka desentralisasi menjadi kurang bermakna. Peluang untuk membangun daerah sesuai dengan keunggulan daerah dan kapasitasnya untuk menjawab tantangan yang dihadapinya menjadi sirna.

*Kedua*, desentralisasi yang seragam mengabaikan kenyataan bahwa daerah memiliki tingkat kematangan, cakupan wilayah, potensi, dan jumlah penduduk yang berbeda-beda. Karena itu, mereka perlu diperlakukan secara berbeda. Daerah otonom baru dengan kematangan yang rendah cenderung memiliki kapasitas yang rendah dalam melayani warganya. Daerah dengan wilayah yang sempit dan jumlah penduduk yang sedikit mungkin tidak perlu memiliki urusan pemerintahan yang banyak. Dilihat dari skala ekonominya, pengelolaan urusan pemerintahan tertentu oleh daerah yang seperti itu menjadi tidak efisien. Daerah yang memiliki potensi yang berbeda seharusnya mengembangkan kompetensi yang berbeda pula. Daerah menjadi tidak dapat memfokuskan diri terhadap apa yang menjadi keunggulan dan kompetensi yang dimiliki perlu dikembangkannya.

*Ketiga*, model desentralisasi seragam yang sekarang berlaku juga mempersulit daerah dalam pengembangan struktur birokrasi yang efisien dan aparatur yang profesional, mengingat kompetensi dan kebutuhan yang berbeda-beda.

Desentralisasi asimetris, bagaimanapun, memberikan ruang kepada daerah untuk mengembangkan kapasitas secara desentralistis. Hal ini berbeda dengan desentralisasi simetris. Selama ini, pengembangan kapasitas daerah cenderung dilakukan secara sentralistis dan kurang memerhatikan diversitas daerah. Pengembangan aparatur daerah cenderung dilakukan berbasis pada pendekatan *supply* daripada kebutuhan daerah. Diversitas daerah yang seharusnya dilihat sebagai kekayaan daerah dan menjadi dasar dalam pengembangan kapasitas seringkali terabaikan. Akibatnya *missmatch* dalam investasi pengembangan kapasitas tidak dapat dihindari. Implikasinya adalah kelembagaan disfungsional dan ketidakberdayaan aparatur menjadi hal yang lumrah dijumpai dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pengembangan model desentralisasi yang asimetris perlu dipikirkan secara serius dan seksama oleh pemerintah dan para pemangku kepentingan lainnya. Upaya untuk mendorong

desentralisasi asimetris dapat dilakukan melalui cara yang sederhana, yaitu dengan membatasi urusan wajib yang diberikan kepada daerah terutama untuk pelayanan dasar dan menjadikan sisanya sebagai urusan pilihan. Daerah otonom wajib menyelenggarakan urusan yang menjadi kebutuhan dasar warganya, sedangkan untuk selebihnya terserah pada masing-masing daerah untuk mengelola urusan sesuai dengan kompetensi dan kebutuhan daerah. Dengan cara seperti itu daerah memiliki peluang untuk berkembang sesuai dengan kapasitas, aspirasi dan tantangan yang dihadapinya. (Dwiyanto, 2011 : 273)

**Tabel. 1. 1**  
**Bentuk Desentralisasi dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Kapasitas Daerah**

<b>Aspek Penyelenggaraan Pemerintah</b>	<b>Bentuk Desentralisasi</b>	
	<b>Simetris</b>	<b>Asimetris</b>
Asumsi tentang kondisi, tantangan, dan kebutuhan daerah	Daerah memiliki kondisi dan tantangan yang serupa dan seragam	Pengakuan terhadap diversitas daerah dalam banyak aspek dan karakteristik sosial budaya, geografis, dan demografis.
Struktur kelembagaan : jumlah satuan, nomenklatur, dan pola hubungan	Relatif seragam antar daerah	Bervariasi antar daerah sesuai dengan kebutuhan
Kompetensi aparatur	Daerah membutuhkan kapasitas aparatur yang relatif sama	Daerah memerlukan aparatur dengan kapasitas yang berbeda-beda.
Pengembangan kapasitas daerah	Sentralistis	Desentralistis

Sumber : Dwiyanto (2011 : 274)

## **2. Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan**

### **a. Dekonsentrasi**

Menurut Rondinelli, dekonsentrasi merupakan salah satu tipe desentralisasi. Pendapat lain menyebutkan bahwa paling tidak terdapat tiga tipe desentralisasi administratif, yaitu : dekonsentrasi, devolusi dan delegasi. Dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan secara spesifik melalui pembuatan keputusan, keuangan, dan fungsi manajemen secara administratif kepada tingkatan yang berbeda di bawah kewenangan yurisdiksi pemerintah pusat (Cohen dan Peterson, 1999 : 24).

Hanif Nurcholis (2005 : 9) mengutarakan bahwa yang dimaksud dengan dekonsentrasi adalah penyerahan beban kerja dari kementrian pusat kepada pejabat-pejabatnya yang berada

di wilayah. Penyerahan ini tidak diikuti oleh kewenangan pembuatan keputusan dan diskresi untuk melaksanakannya. (Suryanto, 2008 : 20)

Pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dilaksanakan dengan landasan hukum :

1. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
3. PP No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah.
4. PP No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.
5. PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
6. PP No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota. Dasar pertimbangan dan tujuan diselenggarakannya asas dekonsentrasi yaitu:

- Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- Terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah;
- Terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan di daerah;
- Teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya daerah;
- Tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
- Terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia

### b. Tugas Pembantuan

Pengertian Tugas Pembantuan sesuai dengan penjelasan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 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 dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan.

Prinsip penyelenggaraan Tugas Pembantuan mencakup :

- Tugas Pembantuan dari Pemerintah Pusat kepada Kepala Daerah dan Desa (APBN)
- Tugas Pembantuan dari Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan Desa (APBD)
- Tugas Pembantuan dari Kabupaten/Kota ke Desa (APBD)
- Urusan Pemerintahan yang ditugaskan dari Pemerintah tertuang dalam program dan kegiatan K/L
- Urusan Pemerintahan yang ditugaskan dari Prov/Kab/Kota tertuang dalam program dan kegiatan SKPD
- Penugasan urusan dari K/L kepada Gubernur tidak boleh ditugaskan lagi kepada Bupati/Walikota;
- Penugasan urusan dari K/L kepada Bupati/Walikota tidak boleh ditugaskan lagi kepada Kepala Desa;
- Dasar hukum penugasan urusan dituangkan dalam Peraturan Menteri/Pimpinan Lembaga setiap tahun setelah ditetapkan RKA-KL
- Penyelenggaraan TP dari Pemerintah kepada Desa dilakukan dengan persetujuan Presiden
- Urusan pemerintahan yang ditugaskan dapat dihentikan

Penyelenggaraan asas tugas pembantuan adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi penugasan. Tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum.



Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, membantu penyelenggaraan pemerintahan, serta pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah kepada daerah dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas pemerintah yang apabila dilaksanakan oleh daerah dan/atau desa akan lebih efisien dan efektif. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah provinsi sebagai daerah otonom kepada kabupaten/kota dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas provinsi, antara lain dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada desa mencakup sebagian tugas-tugas kabupaten/kota di bidang pemerintahan yang menjadi wewenang kabupaten/kota.

c. Prinsip Pendanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

**Tabel 1. 2**

**Perbedaan Prinsip Pendanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan**

Dekonsentrasi	Tugas Pembantuan
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Untuk mendanai pelaksanaan tugas dan kewenangan Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah</li> <li>• Sifat kegiatan non-fisik</li> <li>• Dapat ditunjang dengan subkegiatan bersifat fisik, dan tidak melebihi 25% dari total anggaran kegiatan yang bersangkutan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Untuk mendanai penugasan Pemerintah Pusat kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku Kepala Daerah</li> <li>• Sifat kegiatan fisik</li> <li>• Dapat ditunjang dengan subkegiatan bersifat non-fisik, dan tidak melebihi 10% dari total anggaran kegiatan yang bersangkutan</li> </ul>
<p>Sifat kegiatan non-fisik, antara lain berupa: koordinasi, perencanaan, fasilitasi, bimbingan teknis, pelatihan, penyuluhan, supervisi, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.</p>	
<p>Sifat kegiatan fisik, antara lain kegiatan pengadaan barang seperti tanah, bangunan, peralatan dan mesin, jalan, jaringan, dan irigasi, serta kegiatan yang bersifat fisik lainnya. Kegiatan bersifat fisik lainnya menghasilkan keluaran berupa barang habis pakai seperti kegiatan vaksinasi dan imunisasi, pengadaan bibit dan pupuk, atau sejenisnya, termasuk barang bantuan sosial yang diserahkan kepada masyarakat.</p>	

**Sumber :** Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan Berdasarkan PP No. 7 tahun 2008 pada tataran kebijakan dan implementasi. *Disajikan dalam acara Sosialisasi PP 7 Tahun 2008 di Yogyakarta*

Penyelenggaraan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagaimana diuraikan tersebut di atas memberikan konsekuensi terhadap pengaturan pendanaan. Masalah pendanaan menyangkut asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan diatur dalam PP No. 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang menyebutkan bahwa semua urusan pemerintahan yang sudah diserahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah harus didanai dari APBD. Sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah harus didanai dari APBN melalui bagian anggaran kementerian/lembaga.

Pengaturan pendanaan kewenangan pemerintah melalui APBN mencakup pendanaan sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur berdasarkan asas dekonsentrasi dan sebagian urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan. PP No. 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan juga mencakup aspek lain, seperti : penyelenggaraan, prinsip pendanaan, perencanaan dan penganggaran, pengelolaan barang, pertanggungjawaban dan pelaporan, pembinaan dan pengawasan, pemeriksaan, pengenaan sanksi serta peralihan.

Masalah pendanaan juga diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan atas penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Perimbangan keuangan dilaksanakan sejalan dengan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dan pemerintahan daerah, yang dalam sistem pengaturannya tidak hanya mencakup aspek pendapatan daerah, tetapi juga aspek pengelolaan dan pertanggungjawaban. Sejalan dengan hal itu, maka penyerahan wewenang pemerintahan, pelimpahan wewenang pemerintahan, dan penugasan dari pemerintah dalam rangka penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan juga harus diikuti dengan pengaturan pendanaan dan pemanfaatan sumber daya nasional secara efisien dan efektif.

- Dana Dekonsentrasi

Dana dekonsentrasi pada hakekatnya merupakan bagian anggaran kementerian/lembaga yang dialokasikan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi sesuai dengan beban dan jenis kewenangan yang dilimpahkan dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan kepada yang memberikan pelimpahan. Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat non-fisik. Penyaluran dana dekonsentrasi dilakukan oleh Bendahara Umum Negara atau kuasanya melalui Rekening Kas Umum Negara. Penerimaan sebagai akibat pelaksanaan dekonsentrasi merupakan

penerimaan negara dan wajib disetor oleh Pejabat Kuasa Pengguna Anggaran ke Rekening Kas Umum Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Semua barang yang dibeli atau diperoleh dari pelaksanaan dana dekonsentrasi merupakan barang milik negara. Barang milik negara tersebut dapat dihibahkan kepada daerah. Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang. Kepala SKPD provinsi bertanggung jawab atas pelaporan kegiatan dekonsentrasi. Kepala SKPD provinsi selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Barang dekonsentrasi bertanggung jawab atas pelaksanaan dana dekonsentrasi.

- Dana Tugas Pembantuan

Dana tugas pembantuan merupakan bagian anggaran kementerian/lembaga yang dialokasikan untuk daerah provinsi atau kabupaten/kota, dan/atau desa sesuai dengan beban dan jenis penugasan yang diberikan dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan kepada yang memberikan penugasan. Pendanaan tugas pembantuan dari Pemerintah kepada pemerintah desa hanya dapat dilakukan untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan tertentu setelah mendapat persetujuan dari Presiden.

Pendanaan dalam rangka tugas pembantuan dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat fisik. Semua barang yang dibeli atau diperoleh dari pelaksanaan dana tugas pembantuan merupakan barang milik negara. Barang milik negara dapat dihibahkan kepada daerah. Penghibahan, penatausahaan, penggunaan dan pemanfaatan barang dalam Pasal 57 ayat (2) PP No. 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan barang milik negara/daerah. Pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan juga mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi dan saran tindak lanjut. Aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang. Kepala SKPD provinsi atau kabupaten/kota selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Barang tugas pembantuan bertanggung jawab atas pelaksanaan dana tugas pembantuan.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK atas pengelolaan dan pertanggungjawaban dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan berupa pemeriksaan atas laporan keuangan. Pemeriksaan kinerja berupa pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara

yang terdiri dari pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi serta aspek efektivitas. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern Pemerintah.

Pengalokasian dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan pencapaian kinerja, efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pembangunan di daerah, serta menciptakan keselarasan dan sinergitas secara nasional antara program dan kegiatan dekonsentrasi/tugas pembantuan yang didanai dari APBN dengan program dan kegiatan desentralisasi yang didanai dari APBD. Selain itu, pengalokasian dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan juga dimaksudkan untuk lebih menjamin tersedianya sebagian anggaran kementerian/lembaga bagi pelaksanaan program dan kegiatan yang sudah ditetapkan dalam Renja-KL yang mengacu pada RKP.

Berdasarkan uraian diatas maka dapat diambil kesimpulan bahwa:

- ✓ Ruang lingkup dekonsentrasi dan tugas pembantuan mencakup aspek penyelenggaraan, pengelolaan dana, pertanggungjawaban dan pelaporan, pembinaan dan pengawasan, pemeriksaan, serta sanksi.
- ✓ Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi dan tugas pembantuan mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas.
- ✓ Pemeriksaan atas dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dilakukan oleh BPK dan pemeriksaan meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

### **3.Devolusi**

Devolusi adalah pelepasan fungsi-fungsi tertentu dari pemerintah pusat untuk membuat satuan pemerintah baru yang tidak dikontrol secara langsung. Tujuan devolusi adalah untuk memperkuat sarana pemerintahan di bawah pemerintah pusat dengan cara mendelegasikan fungsi dan kewenangannya. Lima ciri devolusi adalah sebagai berikut :

- ✓ Unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri, dan secara tegas terpisah dari tingkat-tingkat pemerintahan
- ✓ Unit pemerintahan tersebut diakui memiliki batas geografis yang jelas dan legal yang mempunyai wewenang untuk melakukan tugas-tugas umum pemerintahan
- ✓ Unit pemerintahan berstatus badan hukum dan memiliki kekuasaan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki untuk mendukung pelaksanaan tugasnya
- ✓ Unit pemerintahan diakui warganya sebagai suatu lembaga yang akan memberikan pelayanan kepada masyarakat dan memenuhi kebutuhan mereka

- ✓ Terdapat hubungan saling menguntungkan melalui koordinasi antar pemerintah pusat dan daerah serta unit-unit organisasi lainnya dalam suatu sistem pemerintahan.

Menurut Cohen dan Peterson (1999 : 25), devolusi timbul ketika pemerintah pusat memindahkan kewenangan kepada daerah otonom yang dibentuk berdasarkan legislasi negara. Devolusi juga menunjukan pemerintah daerah (otonom). (Suryanto, 2008 : 23)

Devolusi juga dapat diartikan sebagai kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan politik, baik terkait dengan parlemen lokal maupun eksekutif lokal. Dalam konsep devolusi, masyarakat memiliki hak politik untuk berpartisipasi serta berkompetisi dalam proses politik lokal serta berpartisipasi dalam proses kebijakan publik. Definisi lain dari devolusi adalah transfer kewenangan kepada unit-unit semi otonom di tingkat pemerintah daerah dengan status kelembagaan yang jelas, yang memilih pemerintah daerahnya sendiri, memiliki penghasilan sendiri, dan memiliki kewenangan untuk membuat keputusan-keputusan investasi.

#### **4. Pendelegasian**

Selain dalam bentuk dekonsentrasi dan devolusi, desentralisasi juga bisa dilakukan dengan cara pendelegasian pembuatan keputusan dan kewenangan administratif kepada organisasi-organisasi yang melakukan fungsi-fungsi tertentu yang tidak di bawah pengawasan kementerian pusat. Sebagaimana diketahui, dalam suatu pemerintahan terdapat organisasi-organisasi yang melakukan fungsi-fungsi tertentu dengan kewenangan yang agak independen. Organisasi ini ada kalanya tidak ditempatkan dalam struktur reguler pemerintah. Misalnya Badan Usaha Milik Negara seperti Telkom, Bank, jalan tol, dan lain-lain, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, badan otoritas dan lain-lain. Terhadap organisasi semacam ini pada dasarnya diberikan kewenangan semi independen untuk melaksanakan fungsi dan tanggung jawabnya. Bahkan kadang-kadang berada di luar ketentuan yang diatur oleh pemerintah pusat karena bersifat komersial dan mengutamakan efisiensi daripada prosedur birokratis dan politis. Pendelegasian itu menyebabkan pemindahan atau penciptaan kewenangan yang luas pada suatu organisasi yang secara teknis dan administratif mampu menanganinya. Semua kegiatan tersebut tidak mendapat supervisi langsung dari pemerintah pusat. (Suryanto, 2008 : 24).

## 5. Medebewind dan Privatisasi

Disamping empat bentuk asas penyelenggaraan pemerintahan di atas, desentralisasi juga dapat berupa tugas pembantuan (*medebewind*) dan privatisasi. Di Belanda, *medebewind* diartikan sebagai pembantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan dari pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh perangkat daerah yang lebih bawah. Sumber keuangan *medebewind* berasal dari APBN, wewenang administrasinya oleh perangkat daerah otonom, wewenang politik oleh pusat (Nurcholis, 2005 : 17-18). Sedangkan privatisasi dimaknai suatu tindakan pemberian wewenang dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan lembaga swadaya masyarakat atau dapat pula peleburan badan pemerintah pusat menjadi badan swasta, misalnya BUMN dan BUMD, menjadi PT termasuk dalam pengertian ini adalah tindakan pemerintah mentransfer beberapa kegiatan kepada kamar dagang dan industri, koperasi dan asosiasi lainnya mengeluarkan izin-izin, bimbingan dan pengawasan yang semula dilakukan pemerintah. (Suryanto, 2008 : 24)

## E. Penutup

Pemerintahan daerah di Indonesia dilaksanakan dengan mekanisme desentralisasi. Keputusan untuk melaksanakan desentralisasi di Indonesia diwarnai berbagai dinamika kaitannya dengan implikasi-implikasi dari implementasi sentralisasi pada periode pemerintahan yang sebelumnya. Dari implikasi penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa sebelumnya, kini setelah penetapan UU No. 32 Tahun 2004 beberapa opsi mekanisme partisipasi publik dihadirkan seperti desentralisasi fiskal, administrative, territorial, politik, asimetris dan asimetris di negara kesatuan; dekonsentrasi; tugas pembantuan; pendelegasian hingga *medebewind* dan privatisasi.

Pembahasan-pembahasan diatas merupakan konsep ideal mengenai desentralisasi beserta mekanisme-mekanisme yang menyertai pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah. Mekanisme sebagaimana yang dijelaskan diatas diharapkan dapat menjadi perbaikan dan pijakan bagi pembagian wewenang dari pusat ke daerah. Hadirnya konsepsi dan mekanisme desentralisasi yang kini menjadi pijakan di Indonesia tidak serta-merta muncul begitu saja namun mengalami dinamika pemerintahan daerah sejak pascakolonialisme hingga kini pascareformasi. Dinamika dan sejarah pemerintahan daerah yang melatarbelakangi kebijakan pascareformasi akan dijelaskan pada bab berikutnya.

## **BAB II**

# **SEJARAH PERKEMBANGAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA DARI MASA KOLONIALISME HINGGA PASCAREFORMASI**

## **BAB II**

### **SEJARAH PERKEMBANGAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA DARI MASA KOLONIALISME HINGGA PASCAREFORMASI**

#### **A. Pendahuluan**

Sejarah perkembangan Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia telah mengalami perjalanan yang cukup panjang. Apabila kita melihat situasi pemerintahan di Indonesia sejak masa kerajaan (monarkhi dengan berbagai variasi dan bentuknya) sampai dengan sesudah masa kerajaan (era ketika mulai runtuhnya dan memudarnya pengaruh-pengaruh kerajaan besar), maka periode waktu perkembangannya, telah berlangsung selama berabad-abad lamanya. Akan tetapi, apabila kita lihat sejak periode runtuhnya kerajaan (sesudah masa kerajaan), maka perkembangan tersebut paling tidak kita dapat melihatnya sejak akhir abad ke-19 sampai memasuki abad 20-an. Meskipun dalam masa tersebut, sebenarnya belum dapat dikategorikan sebagai sistem pemerintahan daerah, karena pada saat itu, daerah atau wilayah-wilayah yang ada di bumi nusantara ini belum terbentuk dalam satu pemerintahan, melainkan masih “tercecer” dan masih ada pengaruh-pengaruh kerajaan meskipun sudah tidak sekuat ketika era sebelum abad ke-19-an. Oleh karena itu, dalam buku ini, akan membagi lagi masa setelah era kerajaan tersebut dalam klasifikasi masa penjajahan (pra-kemerdekaan) dan masa setelah penjajahan (pasca-kemerdekaan).

Perkembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia sejak era tersebut sampai era saat ini (periode UU No. 32 tahun 2004), paling tidak telah mengalami tujuh tahapan perubahan bentuk pemerintahan daerah. Perubahan dan perkembangan ini dilihat berdasarkan masa berlakunya peraturan perundangan yang terkait dengan pengaturan dan pelaksanaan sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

Fokus pembahasan tentang perkembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia ini akan diarahkan pada perspektif yang mencakup:

1. Susunan daerah otonom;
2. Pemegang kekuasaan pemerintahan daerah, khususnya di bidang legislatif dan eksekutif; serta
3. Beberapa peristiwa yang dianggap mencerminkan kekhasan pada masing-masing periode pemerintahan daerah.



## **B. Periode Masa Pra-Kemerdekaan**

Sejarah perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia pada masa pra-kemerdekaan, secara umum dapat dilihat berdasarkan pada dua era imperialisme, yaitu masa penjajahan Hindia Belanda dan masa pendudukan Jepang.

### **1. Zaman Hindia Belanda**

Pada masa pra-kemerdekaan, sistem pemerintahan daerah di Indonesia (Nusantara) diterapkan dengan menggunakan sistem yang dibangun oleh pemerintah Belanda. Keadaan ini disebabkan karena pada saat itu, wilayah Nusantara hampir sebagian besar berada pada penguasaan Belanda sebagai daerah koloni (jajahan), sehingga penyelenggaraan dan pengelolaan pemerintahannya pun berada pada kendali pemerintah Belanda, dengan melibatkan kerajaan-kerajaan local di Nusantara. Salah satu kebijakan yang diterbitkan oleh pemerintah Belanda untuk mengatur sistem pemerintahan dan pemerintahan “daerah” di nusantara ini adalah melalui kebijakan yang disebut dengan *Regeering Reglement* (RR) 1854.

Berdasarkan kebijakan tersebut, pemerintahan Hindia Belanda yang waktu itu dikenal dengan istilah *Nederlandse-Indie* (Nusantara/Indonesia), diperintah secara sentralistis oleh seorang *Gubernur Jenderal* atas nama *Raja/Ratu Nederland (Belanda)* yang berpusat di Batavia. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, daerah *Nederlandse Indie* dibagi ke dalam dua kategori besar yaitu: *daerah Indirect Gebied* dan *Direct Gebied*.

Daerah *Indirect Gebied* adalah daerah yang diperintah oleh pemerintah Hindia Belanda di Batavia secara tidak langsung. Artinya bahwa, penyelenggaraan pemerintahan di daerah tersebut, dalam pelaksanaannya tetap dilaksanakan oleh para sultan/raja/penguasa setempat (*local*) yang terikat oleh suatu perjanjian politik dengan pemerintah Hindia Belanda. Daerah-daerah ini pada umumnya berbentuk kerajaan atau kesultanan. Perjanjian politik dengan pemerintahan Hindia Belanda ini, dibuat baik jangka panjang maupun jangka pendek.

Perjanjian dilakukan oleh raja/sultan dari kerajaan/kesultanan lokal dengan Residen/Gubernur sebagai wakil Gubernur Jenderal atas nama Raja/Ratu Belanda. Dengan perjanjian tersebut, kerajaan/kesultanan memiliki status "*negara semi merdeka*" dalam lingkungan Kerajaan Belanda. Maksudnya, bahwa secara *de facto*, Daerah-daerah tersebut diperintah sendiri oleh penguasa pribumi dan memiliki struktur pemerintahan lokal sendiri, termasuk sistem dan nilai/adat budayanya sendiri. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya, kerajaan/kesultanan tersebut berada di bawah pengawasan pemerintah Hindia Belanda.

Untuk pengawasannya tersebut, Pemerintah Hindia Belanda menempatkan para pengawas yang disebut dengan Asisten Residen, Residen, atau Gubernur, sesuai dengan tingkatan daerah, yang didasarkan pada kepentingan pemerintah Hindia Belanda. Dari sinilah

kemudian muncul kedudukan khusus suatu daerah yang dikenal dengan sebutan *Zelfbesturende Landschappen* (Daerah *Swaprja* – Daerah yang memiliki pemerintahan sendiri atau yang kemudian dikenal dengan istilah daerah otonom).

Sedangkan, yang dimaksud dengan Daerah *Direct Gebeid* adalah Daerah yang secara hirarkis diperintah secara langsung oleh pemerintah Hindia Belanda yang berpusat di Batavia. Pemerintahannya bersifat administratif atau disebut dengan "pemerintahan *pangreh praja*". Dalam penerapannya, pemerintahan ini dibedakan berdasarkan kewilayahan, yaitu pemerintahan yang berada di wilayah *Jawa dan Madura* dengan wilayah yang berada di *luar Jawa dan Madura*. Di samping pembedaan menjadi kedua wilayah tersebut, juga terjadi pembedaan dalam nama sistem pemerintahannya, baik yang menyangkut masalah tingkat pemerintahannya maupun penamaan kepala pemerintahannya. Pembedaan dalam Tingkatan pemerintahan dan kepala pemerintahannya ini, secara hirarkhis adalah sebagaimana dalam table di bawah ini.

**Tabel 2. 1**  
**Nomenklatur Tingkat Pemerintahan dan Kepala Pemerintahan Berdasarkan *Regeering Reglement* (RR) 1854**

JAWA DAN MADURA		LUAR JAWA DAN MADURA	
Tingkatan Pemerintahan	Kepala Pemerintahan	Tingkatan Pemerintahan	Kepala Pemerintahan
Provinsi	Gubernur	Provinsi	Gubernur
Karesidenan	Residen	Karesidenan	Residen
Kabupaten	Asisten Residen dan Bupati lokal ( <i>regent</i> )	<i>Afdeling</i>	Asisten Residen
Kawedanan	Wedana	Onder Afdeling	<i>Controleur</i>
Kecamatan	Asisten Wedana	District/Kawedanan	Demang
Desa	Lurah/Kepala Desa	<i>Onderdistrict/</i> Kecamatan	Asisten Demang
		Desa/Marga/Kuria/Nagari/ nama lain sesuai dengan adat/budaya daerahnya	Kepala Desa/nama lain sesuai dengan adat/budaya daerahnya

*Gubernur* sampai *Asisten Residen* untuk Jawa, dan *Controleur* untuk luar Jawa adalah berkebangsaan Belanda yang disebut dengan istilah *Eurpese Bestuurambtenaren*. Sedangkan, *Bupati* sampai *Lurah/Kepala Desa* untuk Jawa, dan *Demang* sampai *kepala desa/nama lain* untuk luar Jawa berkebangsaan pribumi dan disebut *Inlandse Bestuurambtenaren*.

Dalam perkembangan selanjutnya, sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa penjajahan Belanda ini, diatur dengan kebijakan yang lebih menegaskan sistem otonomi, yaitu, *Decentralisatie Wet 1903*. Dengan adanya *Decentralisatie Wet 1903* (Stbl 1903 No. 329), prinsip otonomi mulai diperkenalkan. Untuk melaksanakan kebijakan tersebut, maka di beberapa daerah mulai dibentuk lembaga legislative daerah (semacam DPRD), yang disebut dengan *Locale Raad*.

Kemudian, pada tahun 1922, pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan kebijakan yang dikenal dengan *Wet Op de Bestuursvormings 1922* (Stbl 1922 No. 216). Sebagai implementasi dari kebijakan tersebut, dibentuklah Badan Pemerintahan Harian yang bertugas menjalankan pemerintahan di daerah. Pada tingkat Provinsi, lembaga ini disebut dengan *College van Gedeputeerden* yang dipimpin oleh seorang Gubernur. Pada tingkat Kabupaten disebut dengan *College van Gecommitteerden* yang dipimpin oleh seorang Bupati (*Regent*). Dan, pada tingkat kotapraja disebut dengan *College van Burgermeester en Wethouders* yang dipimpin oleh seorang Walikota. Model inilah yang pada akhirnya menjadi model yang dipergunakan oleh pemerintahan Indonesia sampai saat ini.

## **2. Zaman Pendudukan Militer Jepang**

Ketika pemerintah Belanda menyerah kepada Jepang pada tahun 1942, pendudukan terhadap Hindia Belanda (Indonesia) beralih kepada tentara Jepang. Pada masa pendudukan Jepang ini, penyelenggaraan pemerintahan berada di bawah penguasaan militer. Oleh karena itu, dalam pelaksanaannya pun berbeda dengan yang dilakukan oleh pemerintahan Hindia Belanda, dan dapat dikatakan bahwa pemerintahan pada masa ini adalah pemerintahan militer (pendudukan militer) Jepang.

Untuk memperkuat dan menjalankan pemerintahannya di daerah koloni (Indonesia), militer Jepang melakukan perubahan-perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, khususnya yang menyangkut istilah-istilah dalam pemerintahannya. Pada masa pendudukan militer Jepang tersebut, Indonesia atau pada waktu

itu disebut dengan istilah *To Indo*, dikuasai oleh tiga divisi besar tentara pendudukan yang berbeda.

Wilayah Jawa dikuasai oleh *Divisi XVI Angkatan Darat* yang disebut dengan *Gunseikanbu Jawa* yang berpusat di Jakarta. Wilayah Sumatera, dikuasai oleh *Divisi XXV Angkatan Darat* yang disebut dengan *Gunseikanbu Sumatera*, yang berpusat di Bukittinggi. Kemudian, Wilayah Kalimantan, Nusa Tenggara, Sulawesi, Maluku, dan Papua, dikuasai oleh Angkatan Laut yang disebut dengan *Minseibu/Kaigun* yang berpusat di Makassar.

Untuk wilayah Jawa, pemerintahan tertinggi berada di tangan *Saikoo Sikikan* (*Gunseikan*). Nomenklatur daerah diganti dengan menggunakan bahasa Jepang. Beberapa tingkatan daerah peninggalan pemerintahan Hindia Belanda, dihapuskan. Begitu pula halnya dengan *Locale Raad* dibekukan/dibubarkan.

Perubahan pada tingkatan pemerintahan daerah terjadi antara lain: Karesidenan berubah menjadi *Syuu* yang dipimpin oleh *Syuutyookan* (semacam Residen). Kabupaten berubah menjadi *Ken* yang dipimpin oleh seorang *Kentyoo* (*Bupati*), sedangkan, Kota berubah menjadi *Si* dan dipimpin oleh seorang *Sityoo* (*Walikota*). Distrik diganti dengan istilah *Gun* yang dipimpin oleh *Guntyoo* (semacam Wedana), sedangkan, Kecamatan berubah menjadi *Son* yang dipimpin oleh *Sontyoo* (semacam Camat), dan Desa diganti menjadi *Ku* dipimpin oleh seorang *Kutyoo* (*Kepala Desa/Lurah*).

Daerah dengan kedudukan *Zelfbesturende Landschappen/Kerajaan* diganti nomenklaturnya menjadi *Kooti*. Daerah ini masih diperkenankan memiliki pemerintahan sendiri, namun dengan pengawasan yang sangat ketat dari pemerintahan militer dengan menempatkan pejabat *Kooti-Zimukyoku-tyookan*. Pada akhir masa pendudukannya, Jepang menghidupkan kembali *Locale Raad* (semacam DPRD) dengan nomenklatur *Syuu Sangi-kai* bagi *Syuu*, dan *Tokubetsu Si Sangi-kai* bagi *Si*. Susunan dan istilah-istilah tersebut, secara jelas dapat dilihat dalam table di bawah ini.

Tabel 2. 2

**Gambaran Susunan Sistem Pemerintahan Daerah berdasarkan Perbandingan antara Era Hindia Belanda dengan Era Pendudukan Militer Jepang**

ERA HINDIA BELANDA	ERA MILITER JEPANG
<p>Pemerintahan Daerah Koloni (Hindia Belanda--Nusantara) dilaksanakan secara sentralistis di bawah kekuasaan Gubernur Jenderal atas nama Ratu/Raja Belanda, yang berpusat di Batavia.</p> <p>Pembagian wilayah dibagi menjadi dua:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wilayah Jawa dan Madura</li> <li>• Wilayah Luar Jawa dan Madura</li> </ul>	<p>Pemerintahan Daerah Koloni dipegang oleh Tiga Divisi Besar Tentara dengan pembagian wilayah:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wilayah Jawa dikuasai oleh <i>Divisi XVI Angkatan Darat</i> yang disebut dengan <i>Gunseikanbu Jawa</i> yang berpusat di Jakarta.</li> <li>• Wilayah Sumatera, dikuasai oleh <i>Divisi XXV Angkatan Darat</i> yang disebut dengan <i>Gunseikanbu Sumatera</i>, yang berpusat di Bukittinggi.</li> <li>• Wilayah Kalimantan, Nusa Tenggara, Sulawesi, Maluku, dan Papua, dikuasai oleh Angkatan Laut yang disebut dengan <i>Minseibu/Kaigun</i> yang berpusat di Makassar.</li> </ul> <p><b>Untuk wilayah Jawa</b>, pemerintahan tertinggi berada di tangan <i>Saikoo Sikikan (Gunsereikan)</i>.</p>

SUSUNAN HIRARKHIS SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH			
Tingkatan Pemerintahan	Kepala Pemerintahan	Tingkatan Pemerintahan	Kepala Pemerintahan
Karesidenan	<i>Residen</i>	<b>Syuu</b>	<i>Syuutyookan</i>
Kabupaten/ Regentschap	<i>Bupati</i>	<b>Ken/Syi/Tokubetsu-Syi</b>	<i>Kentyoo</i>
<i>Kota/Gemeente/Stads gemeente</i>	<i>Walikota</i>	<b>Si</b>	<i>Sityoo</i>
Kawedanan/Distrik	<i>Wedana</i>	<b>Gun</b>	<i>Guntyoo</i>
Kecamatan	<i>Camat</i>	<b>Son</b>	<i>Sontyoo</i>
Desa	<i>(Kepala Desa/Lurah</i>	<b>Ku</b>	<i>Kutyoo</i>
<i>Zelfbesturende Landschappen/Kerajaan</i>		<b>Kooti</b> <b>Diawasi oleh</b> pejabat pengawas yang disebut dengan <i>Kooti-Zimukyoku-tyookan</i>	
<i>Locale Raad</i> (semacam DPRD)		Pada awal pendudukan, lembaga ini dibubarkan, tetapi diakhir masa pendudukannya, dihidupkan kembali dengan nama: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Syuu Sangi-kai</i> <b>bagi Syuu</b>, dan</li> <li>• <i>Tokubetsu Si Sangi-kai</i> <b>bagi Si</b></li> </ul>	

### C. Periode Masa Kemerdekaan/Pasca Kemerdekaan

Pembahasan mengenai perkembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia pada masa Kemerdekaan/Pasca Kemerdekaan, akan dibagi berdasarkan era (orde) pemerintahan, yaitu: Pada Masa Orde Lama (1945 – 1965), Orde Baru (1965 – 1999), Orde Reformasi (1999 – 2004), dan Pasca Orde Reformasi (mulai 2004).

#### 1. Periode Masa Orde Lama (1945 – 1965)

Berdasarkan kurun waktu yang terkait dengan kebijakan tentang Sistem pemerintahan pada masa Orde Lama, maka dalam pembahasannya akan dilakukan berdasarkan periode kurun waktu yang terbagi ke dalam 3 (tiga) periode, yaitu:

a. Periode I (1945-1948) – Masa UU No. 1 Tahun 1945

Periode ini merupakan masa awal kemerdekaan yang diperoleh bangsa Indonesia setelah kurang lebih 350 tahun berada pada kungkungan imperialisme Belanda, dan sekitar 3,5 tahun berada pada kungkungan imperialisme Jepang. Pasca proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, pemerintahan belum berjalan efektif karena berbagai macam peristiwa dan perjuangan bangsa Indonesia ternyata belum berakhir. Kondisi Bangsa dan Negara Indonesia pada saat itu dapat dikatakan masih berada pada masa-masa sulit. Rongrongan dan gangguan keamanan masih terus berlanjut seperti: Agresi militer Belanda I dan II serta pemberontakan PKI Muso di Madiun pada tahun 1948.

Sebagai Negara yang “baru” lahir (lepas dari penguasaan imperialisme/merdeka), ditambah rongrongan yang belum berakhir, maka tidak aneh apabila pada periode ini belum ada aturan/ kebijakan yang mengatur secara khusus tentang pemerintahan daerah. Namun demikian, upaya keras para “*founding fathers*” kita untuk terus berjuang dan mengisi kemerdekaan yang telah diperoleh, menetapkan pengelolaan pemerintahan daerah dengan menggunakan aturan yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Selain itu, digunakan pula UU No 1 Tahun 1945 yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari oleh Komite Nasional Daerah (KND).

Agar tidak terjadi kemandegan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah pasca kemerdekaan, PPKI dalam rapatnya tanggal 19 Agustus 1945 menetapkan pembagian daerah dan pelaksanaan pemerintahan secara umum dengan melanjutkan pelaksanaan yang sudah ada, yakni dalam sistem peninggalan pemerintahan Hindia Belanda. PPKI hanya menetapkan adanya Komite Nasional di Daerah (KND) untuk membantu kepala daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan, seperti halnya yang dilakukan di pusat dengan adanya KNI Pusat.

Secara umum, PPKI membagi wilayah Indonesia menjadi beberapa wilayah provinsi, dan setiap provinsi dibagi lagi menjadi beberapa karesidenan. Wilayah provinsi dikepalai oleh seorang Gubernur, sedangkan karesidenan, dikepalai oleh seorang Residen. Dalam melaksanakan pemerintahannya, Gubernur dan Residen dibantu oleh Komite Nasional Daerah yang antara lain berperan sebagai legislatifnya daerah, seperti *Locale Raad*, pada masa pemerintahan Hindia Belanda. Namun demikian, pemerintahan provinsi dan karesidenan hanya sebagai daerah administratif dan belum mendapatkan hak otonomi. Sementara itu, susunan dan bentuk pemerintahan daerah lainnya, dilaksanakan menurut kondisi yang sudah ada.

Selain pemerintahan provinsi, pemerintahan kerajaan atau *Kooti/Zelfbestuurende Landschappen* dan pemerintahan Kota (*Gemeente/Haminte*), kedudukan dan pemerintahan lokalnya tetap dilaksanakan sampai ada pengaturan lebih lanjut. Wilayah-wilayah Provinsi yang

ada tersebut tidak mencakup wilayah-wilayah *Kerajaan/Kooti/Zelfbestuurende Landschappen*. Wilayah-wilayah tersebut berada di bawah pemerintahan pusat, baik secara langsung maupun melalui perwakilan yang disebut dengan Komisaris. Tingkatan pemerintahan daerah yang dibuat pada masa awal kemerdekaan ini selengkapnya dapat dilihat pada table di bawah ini.

**Tabel 2.3**

**Nama dan Tingkatan Pemerintahan Daerah di Indonesia  
pada masa awal kemerdekaan**

TINGKATAN PEMERINTAHAN	KETERANGAN
PROVINSI	Warisan Hindia Belanda, Tidak Digunakan Oleh Jepang
KARESIDENAN	Disebut Syu Oleh Jepang
KABUPATEN/KOTA	Disebut Ken/Syi/Tokubetsu Syi Oleh Jepang. Pada Saat Hindia Belanda Disebut Regentschap/Gemeente/Stadsgemeente
KAWEDANAN	Disebut Gun Oleh Jepang
KECAMATAN	Disebut Son Oleh Jepang
DESA	Disebut Ku Oleh Jepang

Pada tahun 1945, pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-undang yang pertama, yaitu Nomor 1 tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-undang ini merupakan kebijakan pemerintah yang menjadi perintis/awal pengenalan otonomi daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Di dalam UU tersebut dinyatakan bahwa setidaknya ada tiga jenis daerah yang memiliki hak otonomi yaitu: Karesidenan, Kota otonom dan Kabupaten, serta lain-lain daerah yang dianggap perlu (kecuali daerah Surakarta dan Yogyakarta).

Pemberian otonomi kepada daerah dilakukan dengan membentuk Komite Nasional Daerah (KND) sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Komite Nasional Daerah *bersama-sama* dengan/dan dipimpin oleh Kepala Daerah. Sedangkan, untuk melaksanakan pemerintahan sehari-hari dibentuk *Badan Eksekutif* dari/dan oleh Komite Nasional Daerah dan dipimpin oleh *Kepala Daerah*.



Pada masa itu, tidak semua daerah dapat membentuk dan melaksanakan pemerintahan daerahnya sebagai bagian dari Pemerintahan Republik Indonesia. Daerah-daerah Maluku dan Papua, Nusa Tenggara, Sulawesi, dan Kalimantan, bahkan harus dihapuskan dari wilayah Indonesia sebagai implikasi dari isi Perjanjian Linggajati. Begitu pula halnya dengan daerah-daerah Sumatera Timur, Riau, Bangka, Belitung, Sumatera Selatan bagian timur, Jawa Barat, Jawa Tengah bagian Barat, Jawa Timur bagian Timur, dan Madura juga harus dilepaskan sebagai konsekuensi dari Perjanjian Renville.

b. Periode II (1948-1957) – Masa UU No. 22 Tahun 1948

Pada periode ini, pengaturan tentang pemerintahan daerah relative sudah lebih jelas dan secara khusus diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini merupakan kebijakan (Undang-Undang) pertama yang mengatur tentang susunan dan kedudukan pemerintahan daerah di Indonesia. Dengan kata lain bahwa Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang Pertama yang mengatur tentang Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.

Landasan konstitusional untuk penyusunan UU No. 22 Tahun 1948 adalah konstitusi (UUD 1945) Republik I pasal 18. Pada mulanya UU ini hanya mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah di wilayah Indonesia yang berdasarkan perjanjian Linggajati dan Renville, masih berada dalam penguasaan pemerintah Republik Indonesia, yaitu:

- (1) Wilayah Sumatera meliputi: Aceh, Sumatera Utara bagian barat, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan bagian utara dan barat, Bengkulu, dan Lampung.
- (2) Wilayah Jawa meliputi: Banten, Jawa Tengah Bagian Timur, Yogyakarta, dan Jawa Timur Bagian Barat (daerah Mataram).

Setelah pembentukan Republik III pada 15 Agustus 1950, maka Undang-Undang ini diberlakukan untuk daerah *seluruh Sumatera, seluruh Jawa, dan seluruh Kalimantan*. Sedangkan, pada daerah-daerah di bekas wilayah Negara Indonesia Timur seperti: wilayah Sulawesi, wilayah Nusa Tenggara, dan wilayah Maluku, masih berlaku Undang-Undang Negara Indonesia Timur (NIT) No. 44 Tahun 1950.

Berdasarkan kebijakan tersebut (UU No. 22 tahun 1948), secara umum Indonesia terbagi ke dalam dua jenis Daerah Otonom, yaitu Daerah Otonom Biasa dan Daerah Otonom Khusus yang disebut dengan Daerah Istimewa. Daerah Otonom Khusus yang disebut dengan "*Daerah Istimewa*" adalah Daerah Kerajaan/Kesultanan yang pada masa pemerintahan Hindia Belanda memiliki kedudukan *zelfbesturende landschappen* atau *Kooti* ketika masa pendudukan

*militer Jepang, dan Daerah Swapraja*. Daerah-daerah tersebut mendapatkan kedudukan sebagai Daerah Istimewa karena secara empiris telah ada sebelum Indonesia merdeka dan sistem pemerintahannya (kerajaan/kesultanan/ Swapraja) masih eksis.

Berdasarkan tingkatannya, kedudukan Daerah Otonom menurut Undang-Undang tersebut memiliki tiga tingkatan dan nomenklatur yang berbeda-beda, yaitu:

**Tabel 2. 4**

**Tingkatan Daerah Otonom dan Nomenklturnya**  
**Berdasarkan UU No. 22 tahun 1948**

Tingkatan Daerah Otonom	Nomenklatur Daerah Otonom Biasa	Nomenklatur Daerah Otonom Khusus
Tingkat I	Provinsi	Daerah Istimewa Setingkat Provinsi
Tingkat II	Kabupaten/Kota Besar	Daerah Istimewa Setingkat Kabupaten
Tingkat III	Desa, Negeri, Marga, atau nama lain/Kota Kecil	Daerah Istimewa Setingkat Desa

Dengan demikian dapat kita lihat bahwa pada masa UU No. 22 tahun 1948 ini, sistem pemerintahan daerah di Indonesia memiliki 2 (dua) daerah otonom, dengan 3 (tiga) tingkat pemerintahan daerah atau dapat dikatakan dengan istilah “*Sistem Otonomi Tiga Tingkat*”. Dalam peristilahannya, Undang-Undang tersebut menentukan bahwa *pemerintahan lokal* disebut dengan "Pemerintah Daerah". Sedangkan, unsur dalam Pemerintahan Lokal itu sendiri, terdiri dari *Legislatif*, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan *Eksekutif*, yaitu Dewan Pemerintah Daerah (DPD).

**1) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara fungsi adalah merupakan lembaga legislative Daerah. Dalam tugasnya, DPRD mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya dengan menetapkan aturan-aturan/kebijakan-kebijakan yang harus dilaksanakan oleh pihak eksekutif.. Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan/dari anggota DPRD. Dari sisi keanggotaannya, anggota DPRD dipilih dalam

sebuah pemilihan yang diatur oleh Undang-Undang pembentukan daerah. Adapun masa jabatan anggota DPRD adalah lima tahun. Sedangkan, jumlah anggota DPRD diatur dalam UU pembentukan daerah yang bersangkutan dengan memperhatikan kondisi riil daerah.

## 2) Dewan Pemerintah Daerah (DPD)

Dewan Pemerintah Daerah (DPD) adalah merupakan lembaga yang menjalankan fungsi eksekutif atau yang menjalankan tugas pemerintahan sehari-hari. Anggota DPD secara bersama-sama atau masing-masing bertanggung jawab terhadap DPRD dan diwajibkan memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD. Anggota DPD dipilih oleh dan/dari DPRD dengan memperhatikan perimbangan komposisi kekuatan politik dalam DPRD. Masa jabatan anggota DPD sama seperti masa jabatan DPRD yang bersangkutan. Jumlah anggota DPD ditetapkan dalam UU pembentukan daerah yang bersangkutan. Kepala Daerah *menjadi ketua dan anggota DPD*. Ketentuan yang terkait dengan masalah pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah diatur dengan ketentuan umum, sebagai berikut:

- ✓ Kepala Daerah Provinsi diangkat oleh Presiden dari calon yang diajukan oleh DPRD Provinsi.
- ✓ Kepala Daerah Kabupaten/Kota Besar diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan oleh DPRD Kabupaten/Kota Besar.
- ✓ Kepala Daerah Desa, Negeri, Marga atau nama lain/Kota Kecil diangkat oleh Kepala Daerah Provinsi dari calon yang diajukan oleh DPRD Desa, Negeri, Marga atau nama lain/Kota Kecil.
- ✓ Kepala Daerah dapat diberhentikan oleh pejabat yang mengangkat atas usul DPRD yang bersangkutan.
- ✓ Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum Republik Indonesia dengan syarat tertentu. Untuk daerah istimewa dapat diangkat seorang Wakil Kepala Daerah Istimewa oleh Presiden dengan syarat yang sama dengan Kepala Daerah Istimewa. Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah anggota DPD.

c. Periode III (1957-1965)

1) Masa Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 atau disebut dengan *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan 1956*

Pada periode ketiga masa Orde Lama ini, Pemerintah Republik Indonesia memberlakukan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, yang disebut dengan *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan 1956*. Undang-Undang ini dibuat untuk menggantikan UU RI No. 22 Tahun 1948 dan UU NIT No. 44 Tahun 1950. Dasar konstitusional dari pembentukan UU No. 1 Tahun 1957 adalah aturan Konstitusi Republik III pasal 131, 132, dan 133.

Berdasarkan UU ini, pembagian jenis daerah otonom di Indonesia pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan UU sebelumnya, yakni secara jenis, dibagi ke dalam 2 (dua) jenis daerah Otonom, yaitu Daerah Otonom Biasa yang disebut dengan Daerah Swatantra dan Daerah Otonom Khusus, yang disebut dengan Daerah Istimewa. Dan, secara tingkatan, juga tetap dibagi ke dalam 3 (tiga) tingkatan dengan nomenklatur yang berbeda-beda sebagaimana table di bawah ini.

**Tabel 2.5**

**Tingkatan Daerah Otonom dan Nomenklatur**

**Berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, atau  
*Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan 1956***

Tingkatan	Nomenklatur Daerah Otonom Biasa	Nomenklatur Daerah Otonom Khusus
Tingkat I	Daerah Swatantra Tingkat ke-I/ Kotapraja Jakarta Raya	Daerah Istimewa Tingkat ke I
Tingkat II	Daerah Swatantra Tingkat ke II/Kotapraja	Daerah Istimewa Tingkat ke II
Tingkat III	Daerah Swatantra Tingkat ke III	Daerah Istimewa Tingkat ke III

Berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, atau *Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan 1956* ini, bahwa di dalam Pemerintahan Daerah Kotapraja (setingkat Kabupaten/Kota), tidak dibentuk daerah di bawahnya, kecuali pada Pemerintahan Daerah Kotapraja Jakarta Raya.

Selain dua macam Daerah Otonom tersebut, terdapat pula Daerah Swapraja. Daerah ini merupakan daerah administrative sebagai peninggalan dari sistem pemerintahan daerah zaman Hindia Belanda dan Republik II (Pemerintahan Negara Federal RIS). Dalam perkembangannya, Daerah Swapraja dapat dialihkan statusnya menjadi Daerah Istimewa atau Daerah Swatantra dengan sistem otonomi yang lebih besar.

Dalam hal unsur pemerintahan daerah, ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini tidak jauh berbeda dengan UU No. 22 tahun 1948, dimana bahwa untuk pemerintahan lokal digunakan istilah "Pemerintah Daerah", yang terdiri dari: Legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan Eksekutif, yakni Dewan Pemerintah Daerah (DPD).

#### ✓ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Fungsi DPRD berdasarkan kebijakan ini, juga tidak jauh berbeda dengan fungsi DPRD menurut UU/Kebijakan sebelumnya. Tugas yang menjadi tanggung jawab DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat, secara umum tetap sebagai lembaga legislative, yakni pembuat dan perancang aturan-aturan yang diperlukan pemerintahan daerah dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya. Menurut UU ini, disebutkan bahwa tugas DPRD antara lain adalah mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya kecuali ditentukan lain dengan UU.

Perubahan yang ada di dalam kebijakan ini tidaklah banyak dilihat dari sisi substansinya, melainkan hanya menyangkut masalah teknis dan dasar pengaturannya saja. Apabila dalam kebijakan terdahulu cenderung pengaturannya ditetapkan oleh satu kebijakan yang terkait dengan UU pembentukan bagi daerah yang bersangkutan, sedangkan, menurut kebijakan ini, beberapa aspek pengaturannya harus didasarkan kepada kebijakan tersendiri yang relevan.

Salah satu perubahan antara lain seperti halnya mengenai pemilihan dan penggantian anggota DPRD yang diatur dengan Undang-Undang tersendiri. Kemudian, masa jabatan anggota DPRD menjadi empat tahun dari sebelumnya lima tahun. Selanjutnya, masa jabatan anggota pengganti antar waktu hanya untuk sisa masa empat tahun tersebut. Sedangkan, jumlah anggota DPRD ditetapkan dalam UU pembentukan dimana hal ini masih sesuai dengan kebijakan sebelumnya namun dipertegas dengan adanya aspek yang dipertimbangkan, yaitu

*dasar perhitungan jumlah penduduk tertentu.* Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari anggota DPRD.

✓ Dewan Pemerintah Daerah (DPD)

Dalam pelaksanaan pemerintahan, UU ini pun tidak mengubah ketentuan yang sudah ditetapkan dalam UU sebelumnya, dimana pelaksanaan sehari-hari Pemerintahan Daerah dijalankan oleh Dewan Pemerintah Daerah (DPD). DPD sebagai unsure eksekutif dalam sistem pemerintahan daerah, bertindak untuk menjalankan keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh DPRD sebagai lembaga legislatif.

Dalam hal tanggung jawab dan proses kerja anggota DPD, juga tidak mengalami perubahan. Setiap anggota DPD dalam menjalankan tugasnya secara bersama-sama bertanggung jawab kepada DPRD dan wajib memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD.

Demikian pula halnya dalam masalah pemilihan dan status/kedudukan anggota dan pimpinan DPD, secara umum tetap sesuai dengan kebijakan sebelumnya (tidak berubah). Dalam hal ini anggota DPD dipilih oleh dan/dari DPRD dengan memperhatikan pertimbangan komposisi kekuatan politik dalam DPRD.

Kemudian dalam hal masa jabatan, terjadi perubahan seperti halnya pada masa jabatan anggota DPRD, yakni menjadi empat tahun, dengan ketentuan bagi pergantian antar waktu yang juga disesuaikan. Anggota DPD antar waktu yang dipilih memiliki masa jabatan hanya untuk sisa masa jabatan DPD yang ada.

Sedangkan, mengenai jumlah anggota dan kedudukan/status Ketua DPD dalam hubungannya dengan Kedudukan Kepala Daerah, masih sama dengan UU sebelumnya dimana jumlah anggota DPD ditetapkan dalam peraturan pembentukan daerah yang bersangkutan. Dan, Kepala Daerah karena jabatannya menjadi ketua dan anggota DPD. Wakil Ketua DPD dipilih oleh dan/dari, anggota DPD bersangkutan.

✓ Kepala Daerah

Untuk ketentuan Daerah Otonom biasa, Kepala Daerah dipilih, diangkat, dan diberhentikan menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang tersendiri. Dalam kebijakan ini, Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dengan syarat-syarat tertentu, dan disahkan oleh Presiden untuk Kepala Daerah dari tingkat ke-I (Provinsi) atau Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya untuk Kepala Daerah dari tingkat ke II dan ke III. Kepala Daerah dipilih untuk satu masa jabatan DPRD atau bagi mereka yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan Kepala Daerah, untuk sisa masa jabatan tersebut.

Sedangkan, untuk ketentuan mengenai Kepala Daerah Istimewa ditetapkan bahwa Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD *dari keturunan keluarga yang berkuasa* di daerah itu, sejak zaman sebelum Republik dengan memperhatikan syarat tertentu dan diangkat serta diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Istimewa tingkat I atau Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa tingkat II dan III.

Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan tata cara seperti Kepala Daerah Istimewa. Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa karena jabatannya adalah berturut-turut menjadi Ketua serta anggota dan Wakil Ketua serta anggota dari Dewan Pemerintah Daerah (DPD).

## 2) Masa Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960

Dalam perjalanannya selama 2 tahun sejak diberlakukannya UU No. 1 tahun 1957, sistem pemerintahan daerah mengalami beberapa perubahan. Beberapa perubahan terjadi pada tahun 1959 dan 1960 karena menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, berkenaan dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, yang untuk konteks perubahannya disebut dengan Republik IV.

Penyesuaian pada tahun 1959 dilaksanakan dengan disusunnya Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. Menurut peraturan itu pemerintahan daerah terdiri dari unsur: Eksekutif, yaitu: Kepala Daerah dengan dibantu Badan Pemerintah Harian (BPH), sedangkan legislative adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Secara prinsip perubahan tersebut tidaklah terlalu besar. Namun berdasarkan kebijakan tersebut, terdapat unsur baru yang membantu kepala daerah dalam menjalankan tugasnya, yaitu: Badan Pemerintah Harian (BPH). Dikatakan tidak terlalu besar karena, BPH sebagai unsur baru sebenarnya merupakan lembaga yang secara fungsional tidak jauh berbeda dengan tugas dan fungsinya DPD dalam kebijakan sebelumnya.

Dalam hubungannya dengan Kepala Daerah, terjadi perubahan ketika ada klausul yang menyatakan bahwa Kepala Daerah tidak lagi harus dari anggota DPRD. Sedangkan, hal-hal lainnya, seperti pengangkatan, pengusulan, dan pemberhentiannya, tidak berubah. Selengkapnya, menurut kebijakan tersebut dikemukakan bahwa Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah Tingkat II dengan syarat tertentu.

Kepala Daerah dapat diangkat baik dari calon yang diajukan DPRD maupun dari luar calon yang diusulkan DPRD. Masa jabatan Kepala Daerah sama seperti masa jabatan DPRD.

Kepala Daerah adalah Pegawai Negara dan karenanya tidak dapat diberhentikan karena keputusan DPRD.

Untuk Daerah Istimewa, Kepala Daerahnya diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah di zaman sebelum Republik Indonesia dengan syarat tertentu dan diangkat serta diberhentikan oleh Presiden. Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan tata cara yang sama dengan Kepala Daerah Istimewa.

Sedangkan mengenai BPH, dikemukakan bahwa BPH terdiri dari 3 sampai 5 anggota, kecuali yang berasal dari anggota DPD sebelumnya. Anggota BPH diangkat dan diberhentikan menurut aturan yang ditetapkan Mendagri dan Otda.

Sementara itu, penyesuaian yang terjadi pada tahun 1960, dilaksanakan dengan ditribtkannya Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960. Peraturan ini mengatur tentang DPRD Gotong Royong (DPRD-GR) dan Sekretariat Daerah. Dalam aturan ini ditetapkan bahwa Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua DPRD-GR, dengan masa jabatan Kepala Daerah dan BPH disesuaikan dengan masa jabatan DPRD-GR.

## **2. Masa Periode Orde Baru**

Masa periode orde baru berlangsung sekitar 32 tahun. Periode ini dimulai sejak terjadinya pergantian kekuasaan dari Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto tahun 1967. Namun dalam kaitannya dengan kebijakan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, periode ini dimulai sejak tahun 1965, mengingat pemberlakuannya yang masih digunakan oleh pemerintah orde baru sampai tahun 1974.

### **a. Periode IV (1965-1974)**

Awal mula masa periode ini sebenarnya masih merupakan periode dalam sistem pemerintahan orde lama (peralihan kekuasaan baru terjadi pada tahun 1967). Namun karena kebijakan tentang pemerintahan daerah ini masih diberlakukan dan baru diadakan perubahan dalam 9 tahun kemudian, maka untuk periodisasi kebijakannya, tim penulis menetapkan periode ini ke dalam pembagian masa orde baru.

Apabila melihat pada perkembangan dan konstelasi politik di Indonesia pada saat itu, maka periode 1965 – 1967 ini dapat dikatakan sebagai masa peralihan dari orde lama kepada orde baru. Karena melihat kepada sejarah politik di Indonesia, pada saat itu adalah merupakan masa dimana konstelasi politik Negara mengalami puncak pergolakannya yang ditandai dengan adanya peristiwa G 30 S PKI, sampai pada akhirnya terjadi peralihan kekuasaan dari Presiden Soekarno kepada Presiden Soeharto.



1) UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah diterbitkan untuk menggantikan UU No. 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959; Penetapan Presiden No. 2 tahun 1960; Penetapan Presiden No. 5 tahun 1960 jo Penetapan Presiden No. 7 tahun 1965.

Berbeda dengan kebijakan-kebijakan sebelumnya, menurut UU ini secara umum Indonesia hanya mengenal satu jenis daerah otonom, yang terbagi ke dalam tiga tingkatan daerah otonom, yaitu Daerah Tingkat I, Tingkat II, dan Tingkat III. Daerah tingkat I merupakan lingkup daerah provinsi, daerah tingkat II merupakan lingkup Kabupaten dan Kotamadya, dan daerah tingkat III adalah lingkup daerah Kecamatan atau Kotapraja. Selengkapnya, mengenai tingkatan dan penggunaan istilah (nomenklatur) daerah adalah sebagaimana table di bawah ini.

**Tabel 2. 6**

**Tingkatan dan Nomenklatur Daerah Otonom  
berdasarkan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965**

Tingkatan	Nomenklatur Daerah Otonom
Tingkat I	Provinsi/Kotaraya
Tingkat II	Kabupaten/Kotamadya
Tingkat III	Kecamatan/Kotapraja

Berdasarkan UU No. 18 tahun 1965 ini, Daerah-daerah yang memiliki otonomi khusus atau Daerah Istimewa sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 1948, secara sistematis mulai dihapus dan diseragamkan dengan daerah otonomi biasa lainnya, sebagaimana yang tercantum dalam pasal 88. Hal tersebut juga dikemukakan dengan lebih jelas dalam penjelasan UU No. 18 Tahun 1965 pasal 1-2 serta pasal 88. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa UU ini merupakan UU yang mulai mengatur penyeragaman terhadap sistem otonomi daerah yang dibangun di Republik Indonesia ini. Acuan dasar konstitusi UU No. 18 Tahun 1965 adalah pasal 18 Konstitusi Republik IV (UUD 1945 setelah Dekrit Presiden 1959).

Peristilahan yang digunakan dalam Undang-Undang ini, secara umum juga tidak ada perubahan yang berarti. Sebagaimana halnya aturan-aturan sebelumnya, bahwa pemerintahan lokal tetap disebut dengan "Pemerintah Daerah". Namun dalam ketentuan perundangan ini,

terdapat penegasan yang melekat dengan hakikat daerah otonom, yaitu bahwa Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah-tangga daerahnya sendiri. Inilah yang sampai saat ini dipahami sebagai makna dari daerah otonom, yaitu “berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah-tangga daerahnya sendiri”.

Sementara itu, terkait dengan “unsure utama” yang ada dalam sistem pemerintahan daerah, masih tetap terbagi ke dalam dua bagian kekuasaan yang mencerminkan tugas dan perannya dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum, yaitu: Unsur Legislatif dan Eksekutif. Legislatif adalah merupakan unsur pemerintahan yang menjalankan tugas dan fungsi atau kewenangan di bidang perancangan dan pembuatan peraturan perundangan, seperti: aturan-aturan daerah, yang dalam hal ini dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Eksekutif adalah merupakan unsur pemerintahan yang menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelaksana atas peraturan perundangan yang sudah ditetapkan oleh legislative. Dengan kata lain, dalam prakteknya eksekutif ini adalah menjalankan pelaksanaan pemerintahan yang dalam perkembangannya seringkali disebut dengan “Pemerintah”.

Secara prinsip, apa yang diatur dalam UU No. 18 tahun 1965 ini, juga, juga mengandung makna yang tidak berbeda dimana unsur eksekutif ditentukan terdiri dari Kepala Daerah, dibantu Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian (BPH).

Di dalam ketentuan Undang-Undang No. 18 tahun 1965 ini, mengenai keanggotaan DPRD ditetapkan berdasarkan UU pembentukan daerah yang bersangkutan dengan mempertimbangkan jumlah penduduknya. Sedangkan, mengenai masa jabatan anggota DPRD berubah menjadi 5 tahun (kembali seperti pada UU No. 1 tahun 1945). Ketentuan mengenai pergantian antar waktu bagi anggota DPRD juga tidak mengalami perubahan, dimana ditetapkan bahwa masa jabatannya hanya untuk sisa waktu masa lima tahun tersebut.

Dalam hal ketentuan tentang pemilihan, pengangkatan dan penggantian anggota DPRD, diatur dengan UU tersendiri yang secara umum sebenarnya tidak mengalami perubahan yang berarti. Akan tetapi, warna dan kepentingan ideology politik pada saat itu sangat kental dan menjadi bagian dari ketentuan yang ada dimana unsure dalam DPRD harus mencerminkan poros Nasakom. Undang-undang tersebut menentukan bahwa Pimpinan DPRD terdiri dari seorang Ketua dan beberapa orang Wakil Ketua yang mencerminkan poros Nasakom.

Kepentingan politik lainnya yang mencerminkan penguasaan atas kekuasaan Negara berada pada unsur eksekutif, tampak dari adanya ketentuan yang menyatakan bahwa dalam menjalankan tugasnya Pimpinan DPRD harus mempertanggungjawabkannya kepada Kepala Daerah.

Kemudian mengenai hal yang berkaitan dengan masa jabatan, secara umum dikembalikan kepada masa jabatan 5 tahunan. Pengaturan atas masa jabatan ini menentukan

bahwa masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta Anggota BPH adalah 5 tahun.

Sedangkan mengenai status dan kedudukan kepala daerah dikemukakan bahwa Kepala Daerah adalah pegawai Negara. Kepala Daerah merupakan wakil pemerintah pusat sekaligus pejabat dalam pemerintahan daerah. Oleh karena itu, Kepala Daerah harus melaksanakan politik pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarki yang ada.

Mengenai wewenang pengangkatan dan pemberhentian atas unsur daerah, khususnya dari unsur eksekutif seperti: Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, dan Badan Pemerintah Harian (BPH), juga tidak mengalami perubahan. Hal itu dapat dilihat dalam table di bawah ini.

**Tabel 2. 7**  
**Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Unsur Eksekutif Daerah**  
**Berdasarkan UU No. 18 tahun 1965**

JABATAN	TINGKAT DAERAH	WEWENANG PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN
Kepala Daerah, Wakil Kepala Daerah, Dan Anggota BPH	Daerah tingkat I/ Provinsi	Presiden
	Daerah tingkat II/ Kabupaten/Kotamadya	Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden
	Daerah tingkat III/Kecamatan	Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri

Mengenai keanggotaan Badan Pemerintah Harian (BPH), sesuai dengan masing-masing tingkatan daerahnya adalah sebagai berikut:

**Tabel 2. 8**  
**Jumlah Keanggotaan BPH**  
**Berdasarkan UU No. 18 tahun 1965**

NO.	TINGKATAN DAERAH	JUMLAH ANGGOTA
1.	Daerah tingkat I	sekurang-kurangnya 7 orang
2.	Daerah tingkat II	sekurang-kurangnya 5 orang
3.	Daerah tingkat III	sekurang-kurangnya 3 orang

2) UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja

Selain UU No. 18 tahun 1965 yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah secara umum, pada tahun itu dikeluarkan pula UU yang secara khusus mengatur tentang pemerintahan desa, yaitu UU No. 19 tahun 1965. Undang-Undang ini merupakan UU pertama yang mengatur tentang pemerintahan desa, khususnya sejak masa kemerdekaan.

Undang-Undang tentang Desapraja (pemerintahan desa) ini didasari oleh semangat pemerintah dalam upaya mempersiapkan pembentukan daerah otonom tingkat III (pada tingkat kecamatan). Oleh karena itu, UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja ini pada dasarnya merupakan suatu bentuk peralihan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mempercepat terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh Wilayah Indonesia.

Desapraja atau pada saat ini dikenal dengan istilah Desa, adalah merupakan kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Perhatian pemerintah terhadap pemerintahan desa pada saat itu sebenarnya cukup tinggi, artinya tampak dari adanya upaya pemerintah untuk mengeluarkan UU No. 19 tahun 1965, dimana hal itu menunjukkan bahwa diperlukan adanya pengaturan khusus, yang secara legal formal mengatur tentang tata pemerintahan terkecil di seluruh wilayah Indonesia, yang dalam pelaksanaannya disesuaikan dengan memperhatikan nilai-nilai, kultur, dan adat istiadat setempat.

Dari aspek strategi tata pemerintahan, tampaknya pemerintahan orde lama tersebut berupaya untuk mendorong otonomi daerah tingkat III dengan mencoba meningkatkan kapasitas pada pemerintahan desa yang pada akhirnya diharapkan akan mendorong bagi pembentukan dan penyiapan daerah otonom tingkat III. Dengan kata lain, kesiapan atas pembentukan daerah otonom tingkat III akan ditentukan dengan prjalanan proses kesiapan

atas pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan pada tingkat di bawahnya, yaitu pemerintahan desa.

Berdasarkan UU No. 19 tahun 1965 tersebut, desapraja sebagai daerah pemerintahan terkecil memiliki alat kelengkapan pemerintahannya yang meliputi:

- a) Kepala Desapraja;
- b) Badan Musyawarah Desapraja;
- c) Pamong Desapraja;
- d) Panitera Desapraja;
- e) Petugas Desapraja, dan;
- f) Badan Pertimbangan Desapraja.

Dalam perjalanannya, meskipun pembentukan UU No. 18 tahun 1965 dan UU No. 19 tahun 1965 ini dapat dikatakan sebagai suatu kemajuan bagi perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia, namun pada kenyataannya hal itu belum bisa dilaksanakan dengan baik. Pada saat itu, terjadi perubahan konstelasi politik nasional (sekitar 29 hari setelah disahkan), yang secara prinsip pada akhirnya berpengaruh pula terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk dalam hal implementasi atas kebijakan-kebijakannya.

Oleh karena itu, pada masa periode ini sebenarnya proses penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dapat dikatakan berada pada posisi status quo, tetapi tidak dalam kekosongan kebijakan. Karena secara umum, UU no. 18 dan 19 tahun 1965 pada saat itu tidak/belum diganti, sementara pemberlakuan atau implementasinya pun tidak optimal, sampai pada akhirnya terjadi perubahan kebijakan pada tahun 1974.

#### b. Periode V (1974-1999)

##### 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Setelah kurang lebih 9 tahun dari kebijakan sebelumnya atau sekitar 7 tahun sejak terjadinya peralihan kekuasaan pemerintahan dari orde lama kepada orde baru, maka pada tahun 1974 pemerintah mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-Undang ini dikeluarkan untuk menggantikan UU No. 18 Tahun 1965 setelah dinyatakan tidak dapat lagi diterapkan.

Perubahan yang sangat signifikan terjadi melalui UU ini. Secara umum perubahan itu dapat dilihat dari jenis dan tingkatan daerah otonomnya. Menurut Undang-Undang ini, secara umum Indonesia hanya mengenal *satu jenis Daerah Otonom dengan sistem dua tingkat*, dari

sebelumnya yang menetapkan dua jenis daerah otonom (kecuali kebijakan tahun 1965) dengan tiga tingkat.

Konsep mengenai status dan kedudukan daerah dalam hubungannya dengan pemerintah (pusat) dalam UU ini dikemukakan secara lebih tegas, meskipun secara substantif sebenarnya bukan merupakan hal yang baru. Kejelasan dan ketegasan tersebut tampak dari adanya asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam UU ini dikemukakan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan dengan menerapkan tiga asas pemerintahan, yaitu:

- ✓ Asas desentralisasi;
- ✓ Asas dekonsentrasi.
- ✓ Asa Tugas Pembantuan (*Medebewind*)

Asas desentralisasi adalah merupakan asas peyerahan wewenang dari pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah di bawahnya untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagai wujud pelaksanaan urusan rumah tangganya sendiri secara mandiri (otonom). Asas inilah yang akhirnya menjadi dasar formal maupun politis yang memberikan hak otonomi kepada daerah. Artinya bahwa daerah bertanggung jawab sepenuhnya atas penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangannya berdasarkan asas desentralisasi tersebut.

Oleh karena itu, untuk pelaksanaan pemerintahan sebagai konsekuensi logis dari implementasi asas desentralisasi, maka segala sumber daya, baik yang menyangkut pembiayaan, manusia/personel, sarana dan prasarana, serta hal-hal yang terkait dengan proses dan mekanismenya, sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah otonom.

Asas dekonsentrasi merupakan asas pelimpahan wewenang yang diberikan oleh pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah di bawahnya untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah di tingkat atasnya. Dalam hal ini, pemerintah daerah hanya melaksanakan kewenangan pusat atau pemerintah yang lebih tinggi yang urusan-urusannya berada di daerah. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan asas dekonsentrasi ini, pemerintah daerah bertanggungjawab kepada pemerintah di atasnya atau kepada pemerintah yang melimpahkan kewenangannya tersebut.

Dalam hal pelaksanaannya, pada umumnya pemerintah daerah hanya menyiapkan sumber daya yang berupa manusia/personel untuk pelaksanaannya, sarana dan prasarana yang diperlukan untuk penyelenggaraan urusan tersebut. Sementara program/kegiatan, mekanisme dan pembiayaannya, biasanya ditetapkan/disediakan oleh pemerintah yang melimpahkan kewenangannya.

Asas Tugas Pembantuan (*medebewind*), merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan pusat atau pemerintahan di atasnya di daerah untuk urusan-urusan tertentu. Dalam hal ini, daerah hanya

menjadi tempat dilaksanakannya urusan pemerintahan pusat/yang lebih tinggi sekaligus membantu pelaksanaannya dengan fasilitasi pemerintahan pusat/yang di atasnya.

Untuk hal ini, tanggung jawab atas pelaksanaan urusan/kewenangan tersebut, tetap ada di tangan pemerintah yang memiliki kewenangan atas urusan tersebut. Urusan-urusan yang terkait dengan tugas pembantuan ini biasanya merupakan program/kegiatan yang bersifat nasional, seperti: pelaksanaan pemilu dengan segala prosesnya di setiap daerah, urusan sensus penduduk dengan segala prosesnya, program Bantuan Langsung Tunai (BLT).

Dari ketiga asas penyelenggaraan pemerintahan di atas, yang secara prinsip berpengaruh atau berimplikasi terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah hanya asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Asas *desentralisasi* berimplikasi kepada daerah menjadi *daerah otonom* atau disebut juga dengan "*Daerah*". Sebagai daerah otonom, maka ia memiliki hak-hak dan kewajiban yang bersifat menjadi tugas dan tanggung jawabnya sendiri, termasuk dalam hal pembangunan di daerahnya. Akan tetapi sebagai Negara kesatuan, hak otonomi tersebut tidak berarti terlepas dari pengaruh pusat, melainkan tetap berada dalam pembinaan dan pengaruh pusat, serta tetap sebagai bagian dari wilayah teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan, asas *dekonsentrasi* berimplikasi kepada daerah sebagai *daerah administrative*. Daerah administrative atau dalam istilah kebijakan ini disebut juga dengan "Wilayah" memiliki makna bahwa wilayah tersebut secara administrative merupakan bagian tak terpisahkan dari wilayah Negara secara keseluruhan atau menjadi bagian dari wilayah pemerintahan daerah di tingkat atasnya.

Mengingat asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi tersebut dalam pelaksanaannya dijalankan oleh setiap daerah secara bersama-sama dalam satu sistem penyelenggaraan pemerintahan, maka hal ini pun memberikan implikasi lain terhadap status dan kedudukan daerah itu sendiri. Dalam hal ini, maka menurut UU ini, daerah memiliki dua jenis kedudukan/status yang melekat secara bersama-sama, yaitu sebagai *daerah otonom* dan sebagai *wilayah administrative*, yang pada akhirnya berpengaruh pula terhadap status dan kedudukan Kepala daerah, yakni sebagai Kepala daerah Otonom dan sebagai Kepala daerah administrative (perpanjangan tangan pemerintah pusat). Sebagai kepala daerah otonom disebut juga dengan istilah "*Kepala daerah*", dan sebagai *Kepala wilayah Administratif* disebut pula dengan "*Gubernur* untuk Daerah Tingkat I, dan *Bupati/Walikota* untuk Daerah Tk. II".

Secara table, status dan kedudukan daerah serta kepala daerah berdasarkan UU No. 5 tahun 1974 ini, dapat dilihat dalam table di bawah ini.

**Tabel 2. 9**  
**Nama, Tingkatan, Status dan kedudukan daerah serta kepala daerah**  
**berdasarkan UU No. 5 tahun 1974**

Tingkatan	Nomenklatur Daerah Otonom	Kepala Pemerintahan	Nomenklatur Wilayah Administratif	Kepala Pemerintahan
Tingkat I	Daerah Tingkat I (Dati I)/ Daerah Khusus Ibukota/Daerah Istimewa	Kepala daerah Tingkat I (Kepala Daerah Dati I)	Provinsi/Ibukota Negara	Gubernur
Tingkat II	Daerah Tingkat II (Dati II)	Kepala daerah Tingkat II (Kepala Daerah Dati II)	Kabupaten/Kota-madya	Bupati/ Walikotamadya
Tingkat IIa			Kota Administratif	Walikotatif
Tingkat III			Kecamatan	Camat

a) Daerah Otonom

Daerah otonom atau dalam kebijakannya disebut juga dengan Daerah, adalah merupakan daerah yang memiliki hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan berbagai konsekuensinya. Pada hakikatnya, daerah otonom bersifat mandiri dan bertanggungjawab sendiri dalam pengelolaan dan pengurusan segala urusan pemerintahan di daerahnya.

Sebagaimana dikemukakan dalam pembahasan sebelumnya, bahwa berdasarkan UU No. 5 tahun 1974 ini, daerah otonom di Indonesia terbagi ke dalam dua tingkatan, yaitu Daerah Tingkat I – Dati I (Provinsi) dan Daerah Tingkat II – Dati II (Kabupaten/Kotamadya). Asas yang menjadi dasar formal pemerintahannya adalah asas Desentralisasi. Dan, dalam konsepsinya, kebijakan ini memberikan penegasan atas pelaksanaan otonomi daerah yang dititikberatkan pada daerah tingkat II.



b) Wilayah Administratif

Selain daerah otonom, dalam UU No. 5 tahun 1974 ini dikemukakan pula mengenai wilayah administrative. Wilayah administratif ini pada dasarnya merupakan wilayah tempat dimana urusan-urusan pemerintahan dilaksanakan.

Dalam implementasinya, wilayah administrative di Indonesia menurut UU tersebut mencakup *4 (empat) tingkatan wilayah administrative* (lihat table 7), yaitu: Provinsi, Kabupaten/Kotamadya, Kota Administratif, dan kecamatan. Keempat tingkatan wilayah administratif tersebut, dibentuk melekat dengan keberadaan pemerintahan daerah otonom, kecuali Kota Administrative. Maksudnya bahwa, kecuali Kota Administratif, pada daerah otonom tingkat I dipastikan akan mencakup beberapa daerah otonom tingkat II, dan pada daerah otonom tingkat II dapat dipastikan akan mencakup beberapa wilayah administrative Kecamatan.

Khusus mengenai Kota Administratif (Kotif), pembentukannya tidak dilaksanakan pada setiap daerah otonom, melainkan hanya di beberapa daerah yang dianggap secara umum dari perspektif pemerintahan dengan memperhatikan wilayah, jumlah penduduk, dan potensi lainnya, layak untuk dibentuk Kota Administratif. Oleh karena itu, tidak di setiap daerah ada Kota Administratifnya. Kota administrative biasanya mencakup wilayah di dalam daerah tingkat II dengan terdiri dari beberapa kecamatan (umumnya sekitar 4 – 5 Kecamatan) di daerah perkotaan. Kepala Wilayah Kota Administratif disebut dengan "*Walikota Administratif*".

Pada perkembangannya, Kota Administratif ini dijadikan sebagai "tahapan" untuk pembentukan daerah otonom baru (Kotamadya). Sementara itu, Kecamatan adalah merupakan wilayah administrative yang berada di bawah Kabupaten/Kotamadya. Sebagai wilayah administrative, kewenangan yang dilaksanakan oleh kecamatan adalah merupakan hasil dari pelimpahan wewenang dari pemerintah Kabupaten/Kotamadya di atasnya. Kepala Kecamatan disebut pula dengan "Camat".

Konsepsi yang dibangun dalam kebijakan ini, menempatkan status/kedudukan daerah ke dalam dua peran sekaligus, yaitu sebagai "Daerah Otonom" dan sebagai "Wilayah Administratif". Dalam hubungan ini, secara otomatis pula memberikan status/kedudukan pimpinan daerah dalam dua peran sekaligus, yaitu sebagai "Kepala Daerah Otonom" dan sebagai "Kepala Wilayah" yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat secara hirarkhis, dengan sebutan (nomenklatur) jabatannya sebagaimana dalam table 7 di atas. Kemudian, karena status gandanya itulah maka Kepala Daerah dan Kepala Wilayah ini seringkali disebut dengan "*Penguasa Tunggal di Daerah*".

Sedangkan, dalam penyebutan daerah maupun pimpinannya, disatukan dalam satu nomenklatur yang melekat, yaitu:

- ✓ Provinsi Daerah Tingkat I – Provinsi menunjukkan “*Wilayah Administratif*” dan Daerah Tingkat I menunjukkan “*Daerah Otonom*” tingkat I. Pimpinan daerahnya disebut dengan “Gubernur Kepala Daerah Tingkat I”. Gubernur menunjukkan Kepala Wilayah Administratif (Provinsi), dan Kepala Daerah Tingkat I menunjukkan sebagai Kepala Daerah Otonom Tingkat I.
- ✓ Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II – Kabupaten/Kotamadya menunjukkan “*Wilayah Administratif*” dan Daerah Tingkat II menunjukkan “*Daerah Otonom*” tingkat II. Pimpinan daerahnya disebut dengan “Bupati/Walikota/Kotamadya Kepala Daerah Tingkat II”. Bupati/Walikota/Kotamadya menunjukkan sebagai Kepala Wilayah Administratif (Kabupaten/Kotamadya), dan Kepala Daerah Tingkat II menunjukkan sebagai Kepala Daerah Otonom Tingkat II.

Meskipun dalam kebijakan ini tidak dikenal lagi jenis daerah otonomi istimewa (khusus), namun dalam prakteknya keberadaan daerah istimewa tetap diakui. Berdasarkan kebijakan ini, yang menjadi daerah istimewa hanya ada dua daerah/wilayah setingkat Provinsi (Dati I), yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh.

#### c) Alat Kelengkapan daerah

Alat kelengkapan Daerah yang menjadi unsure utama dalam sistem peneyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU ini, pada dasarnya juga tidak jauh berbeda dengan kebijakan-kebijakan sebelumnya. Unsur-unsur dimaksud mencakup: Unsur Legislatif, yang dalam hal ini diperankan oleh DPRD, dan unsur Eksekutif, yang dalam hal ini diperankan oleh Kepala Daerah/Wilayah dengan berbagai kelengkapan lainnya. Perbedaan yang secara prinsip adalah tidak dikenal lagi adanya Badan Pemerintah Daerah (DPD) atau badan Pemerintah Harian (BPH) sebagai unsure yang membantu Kepala Daerah.

#### ✓ Kepala Daerah

Kepala Daerah adalah Pejabat Negara, yang diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali, untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dan selanjutnya diangkat oleh Presiden. Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Tingkat II dengan persetujuan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I dan selanjutnya diangkat oleh Menteri Dalam Negeri.

Dalam melaksanakan tugasnya, Kepala daerah dapat dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dengan kedudukan sebagai Pejabat Negara. Wakil Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Wakil Kepala Daerah Tingkat II

diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Pada prakteknya, selama penerapan UU No. 5 tahun 1974 ini, untuk Wakil Kepala Daerah hanya diterapkan di Provinsi Daerah Tingkat I saja, sementara di daerah Tingkat II (Kabupaten/Kotamadya) tidak diterapkan.

Ketentuan lain yang dibangun oleh Kebijakan ini adalah adanya posisi Pembantu Gubernur, Pembantu Bupati atau Pembantu Walikotmadya. Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, posisi-posisi tersebut bisa disetarakan dengan istilah Keresiden, Kewedanan.

Posisi tersebut bukan merupakan hirarkhi dalam pemerintahan daerah, melainkan dapat dibentuk apabila dipandang perlu. Pembentukan atas posisi-posisi tersebut dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dalam wilayah kerja tertentu dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi.

Kemudian, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahannya, maka di daerah dibentuk pula Sekretariat Daerah dan Dinas-dinas Daerah. Sekretariat Daerah dipimpin oleh seorang Sekretaris daerah yang diangkat oleh Kepala daerah dari Pegawai Negeri Sipil.

#### ✓ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah merupakan unsure dalam pemerintahan daerah yang menjalankan tugas dan fungsi legislative di daerah. Bersama-sama dengan Kepala Daerah, DPRD menetapkan Peraturan daerah. Hal-hal yang berkenaan dengan hak dan kewajiban anggota DPRD, seperti: Susunan, keanggotaan, dan pimpinan DPRD, begitu juga sumpah/janji, masa keanggotaan, dan larangan rangkap jabatan bagi anggota-anggotanya diatur dengan UU tersendiri.

## 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979

Pada masa pemerintahan orde baru, Pemerintahan Desa merupakan salah satu yang menjadi perhatian dalam konteks sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Meskipun tidak dapat dikatakan sebagai perubahan dari UU No. 19 tahun 1965 tentang Desapraja, paling tidak UU ini mencerminkan tindaklanjut dari UU tersebut yang secara formal tidak pernah terimplementasikan dengan baik sebagai akibat dari situasi politik yang terjadi pada saat itu. Namun demikian, UU No. 5 tahun 1979 ini adalah merupakan UU kedua setelah masa kemerdekaan yang dikeluarkan dalam rangka pengaturan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Di dalam UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa ini, Desa diartikan sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum, yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah

langsung di bawah Camat dan *berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri* dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari pengertian tersebut, tampak bahwa Pemerintahan Desa adalah merupakan daerah otonom (terkecil) yang dalam pelaksanaannya langsung di bawah Camat. Makna langsung di bawah Camat ini, memang dalam prakteknya tidak jelas, maksudnya bahwa pemerintahan desa sebagai daerah otonom, secara hirarkhis pemerintahan sebenarnya bukanlah merupakan “bawahan” Kecamatan, tetapi merupakan bawahan dari daerah otonom di atasnya (Kabupaten), akan tetapi dalam pelaksanaannya, Camat sebagai perpanjangan tangan Kepala Daerah, berperan sebagai alat kelengkapan daerah yang mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan desa. Oleh karena itu, dalam prakteknya seolah-olah desa adalah merupakan “bawahan” hierarkhis dari Kecamatan.

Menurut Kebijakan ini, alat kelengkapan pemerintahan desa meliputi unsur-unsur yang terdiri dari:

- ✓ Kepala Desa;
- ✓ Lembaga Musyawarah Desa (LMD).

Dalam menjalankan pemerintahannya, Kepala Desa dibantu oleh Perangkat Desa yang terdiri dari:

- ✓ Sekretaris Desa;
- ✓ Kepala-kepala Dusun, dan;
- ✓ Kepala-kepala Urusan.

Kemudian dinyatakan pula bahwa Kepala Desa karena jabatannya adalah Ketua LMD dan Sekretaris Desa karena jabatannya adalah Sekretaris LMD. Selain itu, dalam UU No. 5 Tahun 1979 diatur juga mengenai Kelurahan. Kelurahan adalah merupakan suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Dari pengertian tersebut, Kelurahan merupakan wilayah administrative terendah dan bukan sebagai daerah otonom yang berada di bawah Camat.

Susunan Kelurahan, pada prinsipnya tidak jauh berbeda dengan susunan pemerintahan desa, yakni meliputi:

- (1) Kepala Kelurahan, dan;
- (2) Perangkat Kelurahan, yang meliputi:
  - (a) Sekretaris Kelurahan;
  - (b) Kepala-kepala Lingkungan, dan;
  - (c) Kepala-kepala Urusan.

Perjalanan UU No. 5 Tahun 1974 disusun berdasarkan pasal 18 Konstitusi Republik IV (UUD 1945), dan secara substantive pengembangannya mengadopsi "ide-ide" yang ada dalam penjelasan Konstitusi tersebut.

Pada tahun 1990, sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah mengalami perubahan dalam penerapannya. Dengan pengaturan dalam UU tersendiri, yaitu UU No. 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, Provinsi Jakarta mendapat status Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) dengan tingkatan daerah otonom Daerah Tingkat I. Pertimbangan atas kekhususan DKI ini karena Provinsi Jakarta merupakan Ibu Kota Negara. Dan implikasi dari UU ini, antara lain adalah status/kedudukan Gubernur DKI disetarakan dengan Menteri.

### **3. Masa Periode Orde Reformasi**

#### **a. Periode VI (1999-2004)**

Periode keenam dalam perkembangan sistem pemerintahan daerah di Indonesia, dibahas berdasarkan catatan sejarah yang dicirikan dengan adanya perubahan kebijakan dari UU No. 5 tahun 1974 dan UU No. 5 tahun 1979 menjadi UU No. 22 tahun 1999. Selain itu, pada era ini boleh dikatakan sebagai suatu era "kemajuan" dari sisi sistem pemerintahan daerah otonom, karena dalam waktu yang bersamaan, pemerintahan pusat juga mengeluarkan UU No. 23 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Dikatakan sebagai kemajuan karena pada era inilah UU tentang perimbangan keuangan ini baru dimunculkan. Undang-Undang perimbangan keuangan yang secara umum mengatur tentang sistem pembagian keuangan yang dihasilkan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah, menjadi fenomena tersendiri, karena hal ini mencerminkan keseriusan pemerintah dalam menerapkan dan mendorong pelaksanaan otonomi daerah yang lebih luas dan demokratis. Tentunya hal ini akan menjadi tantangan tersendiri, baik bagi pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah.

Akan tetapi, apapun yang mungkin akan timbul dalam proses penerapannya, kami kira bahwa dengan adanya UU tentang perimbangan keuangan ini, merupakan suatu momen yang harus disikapi dengan baik dalam membangun, mengembangkan, dan melaksanakan otonomi daerah menuju daerah otonom yang benar-benar mandiri.

#### **1) UU No. 22 Tahun 1999**

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, diberlakukan untuk menggantikan UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 5 Tahun 1979, setelah kurang lebih 25 tahun

diberlakukan. Hal ini dapat dikatakan sebagai UU terlama berlaku, paling tidak selama Negara ini merdeka sampai saat ini.

Dengan keluarnya UU ini, sistem pemerintahan daerah di Indonesia mengalami perubahan yang sangat signifikan. Apabila berdasarkan UU sebelumnya, otonomi daerah ini masih sangat kental dengan nuansa ikatan sentralisasinya, maka berdasarkan UU ini, otonomi daerah benar-benar diberi ruang yang sangat leluasa untuk membangun dan mengelola daerahnya. Kemudian, dalam UU ini dinyatakan bahwa Daerah Otonom (disebut Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota) 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.

Dalam penerapannya secara umum, menurut UU ini Indonesia dibagi menjadi satu macam daerah otonom dengan sistem otonomi dua tingkat, yaitu pada Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu, UU ini tetap mengakui pula kekhususan yang ada pada tiga daerah yaitu Aceh, Jakarta, dan Yogyakarta dan satu tingkat wilayah administratif.

Dalam perjalanannya Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diatur dengan UU No. 34 Tahun 1999. Provinsi Aceh juga ditegaskan keistimewaan dengan UU No. 44 Tahun 1999, tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dan diberi otonomi khusus dengan UU No. 18 Tahun 2001 serta perubahan nomenklatur menjadi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Selain itu Provinsi Irian Jaya juga diberi otonomi khusus dengan UU No. 21 Tahun 2001 serta perubahan nomenklatur menjadi Provinsi Papua.

Uraian singkat mengenai kekhususan untuk beberapa daerah tersebut adalah sebagai berikut:

(a) Daerah Khusus Ibukota (DKI)

Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, memperoleh status kekhususan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan pada UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

Berdasarkan UU ini Provinsi DKI Jakarta, menyelenggarakan pemerintahan yang bersifat khusus sebagai akibat langsung dari kedudukan Jakarta sebagai Ibukota Negara. Pemerintahan khusus itu berupa Gubernur Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Presiden dengan mendapatkan petunjuk dan bimbingan dari Menteri Dalam Negeri. Sebagai salah satu konsekuensinya, pembiayaan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang bersifat khusus dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Selengkapnya mengenai beberapa kekhususan yang diberikan kepada DKI Jakarta, antara lain, adalah bahwa:

- ✓ Otonomi Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diletakkan pada lingkup Propinsi berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;
- ✓ Wilayah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dibagi dalam Kotamadya dan Kabupaten Administrasi;
- ✓ Pemerintah Kotamadya/kabupaten didampingi Dewan Kota/Kabupaten yang anggotanya dari tokoh masyarakat (Dewan bukan badan legislatif);
- ✓ Pemerintah Kelurahan didampingi Dewan Kelurahan yang anggotanya dari tokoh masyarakat (bukan sebagai badan legislatif);
- ✓ Nama-nama calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikonsultasikan dengan Presiden.

(b) Daerah Istimewa Aceh

Dasar kebijakan yang menjadi landasan hukum bagi pembentukan Keistimewaan Aceh adalah UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Di dalam Undang-Undang tersebut, ditentukan bahwa keistimewaan Aceh meliputi:

- ✓ Penyelenggaraan kehidupan beragama;
- ✓ Penyelenggaraan kehidupan adat;
- ✓ Penyelenggaraan pendidikan, dan;
- ✓ Peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah.

Selanjutnya, pada rentang waktu 1999 – 2004 ini, Provinsi Daerah Istimewa Aceh ditetapkan pula sebagai Daerah Otonomi Khusus berdasarkan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Kekhususan yang diberikan kepada Provinsi NAD ini, antara lain meliputi:

- ✓ Hal-hal keuangan dan pengelolaan sumberdaya alam;
- ✓ Jumlah anggota DPRD Provinsi NAD;
- ✓ Lembaga Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe;
- ✓ Pemilihan Gubernur NAD, Bupati dan Walikota di lingkungan Provinsi NAD dipilih secara langsung oleh rakyat yang diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan;
- ✓ Pembentukan Mahkamah Syaria'ah dan nomenklatur Perda yang disebut dengan Qanun.

(c) Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua

Provinsi Papua memperoleh hak otonomi khusus didasarkan kepada UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Kekhususan yang diberikan dalam rangka pelaksanaan Otonomi khusus Papua antara lain meliputi:

- ✓ Adanya Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural orang asli Papua;
- ✓ Nomenklatur DPRD Provinsi menjadi DPR Papua;
- ✓ Jumlah Anggota DPR Papua;
- ✓ Gubernur adalah orang asli Papua;
- ✓ Adanya Perdasus;
- ✓ Hal-ihwal keuangan dan pengelolaan sumberdaya alam serta kelestarian lingkungan;
- ✓ Peradilan adat, dan;
- ✓ Perlindungan hak adat yang meliputi hak ulayat masyarakat hukum adat serta hak perorangan para warga masyarakat hukum adat.

Sebelum pemberlakuan otonomi khusus kepada Papua tahun 2001, sebenarnya pada tahun 1999 berdasarkan UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Provinsi Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Kabupaten Mimika, Kabupaten Puncak Jaya, dan Kota Sorong, Provinsi Irian Jaya telah dimekarkan menjadi tiga provinsi yaitu:

- (1) Provinsi Irian Jaya Timur dengan Ibukota Jayapura;
- (2) Provinsi Irian Jaya Tengah dengan kedudukan pemerintahan di Timika, dan;
- (3) Irian Jaya Barat dengan dengan kedudukan pemerintahan di Manokwari dan untuk sementara waktu beribukota di Sorong.

Akan tetapi dalam pelaksanaannya, karena adanya pertimbangan lain dan hal tertentu, maka pembentukan Provinsi Irian Jaya Barat tertunda sampai tahun 2003, yang sekarang menjadi Papua Barat, dan Provinsi Irian Jaya Tengah belum dibentuk secara definitif sampai saat ini.

Selanjutnya, terkait dengan UU No. 22 tahun 1999 ini, salah satu prinsip yang mendasar dalam UU ini adalah bahwa kedua tingkat daerah otonom tersebut bersifat setara bukan sebagai tingkatan yang bersifat hirarkhis. Oleh karena itu, provinsi sebagai daerah otonom, bukan merupakan daerah otonom yang lebih tinggi (atasan secara hirarkhi) dari Kabupaten dan Kota.

Sedangkan untuk daerah provinsi, UU ini menentukan bahwa selain sebagai daerah otonom, provinsi juga adalah merupakan Wilayah Administratif, sehingga posisi atau kedudukannya adalah juga sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat, baik dari segi kewilayahannya, maupun Pimpinan Daerahnya (Gubernur). Dalam konteks ini pulalah, maka



meskipun secara otonomi, daerah provinsi bukanlah merupakan atasan bagi daerah otonom Kabupaten/Kota, tetapi secara administrative dan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat, maka provinsi berfungsi pula sebagai “koordinator” bagi daerah-daerah otonom di wilayahnya. Dengan kata lain, terdapat fungsi koordinasi yang harus dijalankan oleh daerah provinsi.

a) Pemerintahan Daerah

Untuk konsepsi pemerintahan daerah, UU ini menentukan bahwa yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi. Oleh karena itu, berdasarkan UU ini, unsur pemerintahan daerah dapat kita bagi menjadi dua unsure utama, yaitu:

- (1) Badan Legislatif Daerah, yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kedudukan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah, sejajar dan menjadi mitra bagi Pemerintah Daerah. Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD diatur dengan Undang-Undang tersendiri.
- (2) Badan Eksekutif Daerah, adalah Pemerintah Daerah, yang terdiri dari Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Dalam menjalankan tugasnya, Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk sekali masa jabatan berikutnya. Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan (1 paket). Kepala Daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden.

Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil Pemerintah. Sedangkan Kepala Daerah Kabupaten disebut dengan Bupati, dan kepala daerah Kota disebut dengan Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) bertanggung jawab kepada DPRD sesuai dengan tingkatannya masing-masing (Provinsi, Kabupaten, Kota).

b) Pemerintahan Desa

Hal lain yang dilakukan perubahan melalui UU ini adalah mengenai pemerintahan desa. Apabila dalam kebijakan sebelumnya, pemerintahan desa itu diatur dengan UU tersendiri, maka

dalam UU ini, pemerintahan desa hanya diatur dalam bab tersendiri yang menjadi bagian dari UU ini.

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Desa atau yang disebut dengan nama lain (Nagari, Kampung, Huta, Bori, Marga dan lain sebagainya) memiliki susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

Pemerintahan Desa terdiri atas:

(1) Pemerintah Desa.

Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain, dan perangkat Desa. Kepala Desa dipilih langsung oleh Penduduk Desa. Masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan.

(2) Badan Perwakilan Desa.

Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk Desa yang memenuhi persyaratan. Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota.

Di Desa dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

b. Periode VII (mulai 2004)

Periode ketujuh atau periode kedua pada masa orde reformasi (Pasca Orde Baru), dimulai pada tahun 2004 yang ditandai dengan adanya perubahan terhadap UU No. 22 tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 23 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Pada periode ini diberlakukan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999.

Menurut UU ini, Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan sistem dua tingkat. Dalam UU tersebut ditentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Selain itu, Negara juga tetap mengakui kekhususan dan/atau keistimewaan yang ada pada empat daerah setingkat provinsi, yaitu Aceh, Jakarta, Papua, dan Yogyakarta.

Selain itu, Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat (Desa atau nama lain) beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan.

#### 1) Pemerintahan Daerah

Konsep pemerintahan daerah menurut UU ini, pada dasarnya juga tidak berubah dibandingkan dengan kebijakan-kebijakan sebelumnya. Menurut UU ini, yang dimaksud dengan *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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara umum, Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas *Pemerintah Daerah Provinsi* dan *DPRD Provinsi*. Namun khusus untuk Provinsi Aceh disebut *Pemerintah Aceh* (Pemda Aceh) dan *Dewan Perwakilan Rakyat Aceh* (DPR Aceh). Selain itu, di Provinsi Aceh terdapat pula *Majelis Permusyawaratan Ulama* (MPU) yang menjadi mitra DPR Aceh dan Pemda Aceh.

Sedangkan, untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat terdapat perbedaan hanya pada lingkup legislative yang disebut *Dewan Perwakilan Rakyat Papua* (DPR Papua). Selain itu, hampir serupa dengan di Provinsi Aceh (namun beda landasan nilai, Aceh pada agama/ulama, sedangkan Papua pada landasan sosio kulturalnya), Khusus untuk Papua dan Papua Barat juga terdapat *Majelis Rakyat Papua* (MRP) sebagai representasi kultural orang asli Papua.

Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota terdiri atas *Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota* dan *DPRD Kabupaten/Kota*. Khusus untuk Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh, *legislatif daerahnya* disebut *Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota* (DPR Kabupaten/Kota). Selain itu, sebagaimana di tingkat Provinsi, maka di tingkat Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh juga terdapat *Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten/Kota* (MPU) yang menjadi mitra DPR Kabupaten/Kota dan Pemda Kabupaten/Kota di dalam lingkungan Provinsi Aceh.

Dengan demikian, unsur pemerintahan daerah menurut UU ini, secara umum terdiri dari:

- a) Legislatif, yang dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- b) Eksekutif, yaitu Pemerintah Daerah, yang terdiri atas *Kepala Daerah* dan *Perangkat Daerah*.

### (1) Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah merupakan unsur pemerintahan daerah yang menjalankan fungsi eksekutif sebagai pelaksana dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah terdiri atas Kepala daerah dan perangkat daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut *Gubernur*, untuk kabupaten disebut *Bupati*, dan untuk kota disebut *Walikota*.

Dalam pelaksanaannya, Kepala Daerah dibantu oleh Wakil kepala daerah, yang untuk provinsi disebut *Wakil Gubernur*, untuk kabupaten disebut *Wakil Bupati*, dan untuk kota disebut *Wakil Walikota*. Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah (Pusat) di wilayah provinsi yang bersangkutan dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Perangkat daerah adalah merupakan unsure pemerintah daerah yang berfungsi untuk menjalankan tugas-tugas pemerintah di bawah kendali dan pimpinan Kepala Daerah. Dengan demikian, dapat dikatakan pula bahwa perangkat daerah pada dasarnya adalah berfungsi untuk membantu kepala daerah dalam menjalankan roda pemerintahannya.

Perangkat daerah provinsi/kabupaten/kota, secara umum terdiri atas:

- a. Sekretariat Daerah Provinsi/kabupaten/kota, yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah Provinsi/kabupaten/kota.
- b. Sekretariat DPRD Provinsi/kabupaten/kota, yang dipimpin oleh Sekretaris Dewan Provinsi/kabupaten/kota.
- c. Dinas daerah, yang dipimpin oleh Kepala Dinas Provinsi/kabupaten/kota;
- d. Lembaga teknis daerah, yang dipimpin oleh Kepala Lemtekda Provinsi/kabupaten/kota (kepala/Ketua Badan, Kepala Kantor).
- e. Khusus di lingkungan pemerintahan kabupaten/kota, terdapat kecamatan, dan kelurahan.

### (2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam pelaksanaan tugasnya, DPRD memiliki fungsi:

- a) Legislasi, dalam hal ini DPRD menjalankan fungsi dan tugasnya untuk membuat dan menetapkan Peraturan Daerah bersama-sama dengan Kepala daerah.

- b) Anggaran, dalam menjalankan fungsi anggaran, DPRD berfungsi untuk menetapkan dan mengesahkan anggaran daerah setelah dibahas secara bersama-sama dengan pemerintah daerah.
- c) Pengawasan, dalam menjalankan fungsi pengawasannya, secara umum DPRD mengawasi atas jalannya proses pemerintahan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah beserta perangkatnya. Untuk menjalankan fungsi pengawasannya ini, DPRD juga memiliki beberapa hak antara lain seperti: *hak interpelasi*, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah daerah atas sesuatu yang dianggap penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu adalah adanya *Hak Angket*, yaitu hak untuk bertanya kepada pemerintah terkait dengan hal-hal yang dianggap penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur secara khusus berlaku ketentuan Undang-Undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Khusus untuk DPR Aceh, DPR Papua, dan DPRD Provinsi DKI Jakarta dapat memiliki anggota sebanyak 125% dari jumlah yang ditentukan dalam UU yang mengatur mengenai DPRD.

## 2) Pemerintahan Desa

Sampai pada era kebijakan tahun 2004, pengaturan tentang pemerintahan Desa masih melekat pada UU No. 32 tahun 2004, yaitu pada Bab XI, pasal 200 – 216. Dalam pengertian yang dinyatakan dalam kebijakan ini, pada dasarnya tidak berubah. Desa atau nama lain diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara. Termasuk dalam pengertian ini adalah Nagari di Sumatera Barat, Gampong di provinsi Aceh, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku.

Pemerintahan desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Sedangkan, *Pemerintah Desa* terdiri atas *Kepala Desa* dan *Perangkat Desa*. Kepala Desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa dengan syarat dan tata cara pemilihannya diatur dengan Peraturan daerah. Masa jabatan kepala desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

*Badan Permusyawaratan Desa* berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Meskipun tidak secara eksplisit dikatakan sebagai legislatifnya desa, tetapi fungsi yang diperankan oleh BPD ini pada dasarnya merupakan fungsi legislative dalam suatu sistem pemerintahan. Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan

cara musyawarah dan mufakat. Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Secara bertahap, Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan, sesuai usul dan prakarsa Pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan Perda. Periode perkembangan UU No. 32 Tahun 2004, dalam perjalanannya telah mengalami perubahan sebanyak dua kali, yaitu dengan Perppu No. 3 Tahun 2005 yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 8 Tahun 2005. Dan yang kedua adalah dengan UU No. 12 Tahun 2008.

Sedangkan untuk pengaturan daerah yang diberi kekhususan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah ini, seperti: Aceh, DKI, dan Papua, dalam perkembangan selanjutnya diatur dengan UU tersendiri. Provinsi Aceh diatur secara penuh dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Sedangkan, DKI Jakarta diatur kembali dengan UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun Provinsi Papua, tetap diatur dengan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Provinsi Papua Barat sebagai pemekaran dari Provinsi Papua juga mendapatkan otonomi khusus sebagaimana provinsi induknya yang didasarkan kepada Perppu No. 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 35 Tahun 2008.

Dengan demikian, untuk daerah-daerah yang diberi hak otonomi khusus, pada dasarnya yang menjadi landasan formal penyelenggaraan pemerintahannya adalah UU terkait sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan bagi masing-masing daerah bersangkutan. Namun demikian, untuk hal-hal yang bersifat umum, yang secara substantive tidak atau belum diatur dalam UU terkait, maka bagi daerah tersebut tetap harus mengacu kepada UU No. 32 tahun 2004 dengan kebijakan perubahannya.

#### **D. Penutup**

Pembagian daerah administratif ke dalam provinsi dan kabupaten serta pembagian kekuasaan eksekutif dan legislative telah dimulai sejak pemerintah Hindia Belanda. Pada pendudukan Jepang, kerajaan mendapatkan wewenang untuk melaksanakan pemerintahan sendiri namun mendapatkan pengawasan militer yang lebih ketat karena kondisi perlawanan masyarakat lokal terhadap kolonialisme yang lebih masif. Pascakemerdekaan Republik Indonesia, keberadaan dan kedaulatan NKRI telah diakui oleh negara-negara di dunia, maka

dalam pengaturan daerah otonom diatur oleh Komite Nasional Daerah (KND) dengan Surakarta dan Yogyakarta sebagai daerah istimewa mendapatkan pengecualian. Pembentukan KND ini masih beraroma dekonsentrasi karena kepala daerah masih dikontrol penuh oleh pusat.

UU No. 22 tahun 1948 dibentuk sebagai penyempurnaan UU No. 1 tahun 1945. UU ini telah berfokus pada desentralisasi yang mana wewenang kepala daerah diperbesar. Meski demikian, kepala daerah juga masih menjadi perpanjangan tangan pemerintah pusat. Begitu pula dengan UU No. 1 tahun 1957, kepala daerah bertanggung jawab pada DPRD namun masih menjadi alat pemerintah pusat. Pemberian otonomi seluasnya kepada daerah mulai disahkan pada UU No. 18 tahun 1965. Selama beberapa tahun UU ini mengalami kevakuman karena pemberontakan G 30 S PKI. Setelah itu, disahkanlah UU No. 5 tahun 1974 yang mensahkan asas dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan dalam otonomi daerah. Meski demikian, aroma sentralisasi terutama isu pembangunan pada era Soeharto masih kental terasa. Kurangnya kewenangan dan prakarsa yang diberikan daerah juga menjadi penyebab kurangnya kreativitas daerah dalam menyelesaikan berbagai tantangan dan isu yang terjadi dalam konteks lokal. Lambannya proses penyelesaian permasalahan di daerah juga disebabkan oleh sentralisasi yang masih terasa pada era ini. Selain itu, partisipasi publik dalam pembangunan dan pemilihan umum yang transparan juga kurang. Akibatnya, pemerintah gagap menghadapi krisis moneter pada akhir 1997 karena pusat terlalu berfokus pada urusan daerah sehingga gagap menghadapi perubahan global.

Sebagai penyempurnaan dari UU No. 5 tahun 1974, disahkanlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam implementasinya, pembagian wewenang antara kabupaten, kota, provinsi dan pusat tumpang tindih. Isu kepegawaian daerah dan netralitas birokrasi juga sempat rama menjadi polemik, dalam pelaksanaan pilkada juga terjadi multitafsir antara calon yang memahami daerah dan putra daerah. Sistem pengelolaan keuangan terbukti justru menelan biaya tinggi.

UU No. 32 Tahun 2004 muncul untuk menjawab polemik UU No. 22 tahun 1999. UU No. 32 tahun 2004 pun juga mengalami sejumlah permasalahan antara lain pembagian kewenangan antara kabupaten/ kota dan provinsi, pilkada, peraturan, tumpang tindih dengan UU sektoral serta polemik pemekaran yang justru jauh dari harapan kemandirian daerah.

Implementasi otonomi di Indonesia mengalami dinamika yang tidak singkat. Setiap kebijakan mengalami kasus pada konteks masanya. Pencarian model ideal penerapan desentralisasi terus mengalami dinamikanya. Hal terpenting dari pencarian model tersebut

hendaklah tetap berorientasi pada kesejahteraan lokal dengan kompromi kepentingan-kepentingan terkait.

Dinamika administrasi publik, pemerintahan dan pelayanan publik secara umum mengalami perubahan paradigma dari sentralisasi yang kental patronase hingga deentralisasi dengan pelibatan partisipasi publik dan swasta yang kuat. Dalam konteks Indonesia, perubahan paradigma terefleksi dalam nafas dan semangat UU tentang pemerintahan daerah di tiap masanya. Secara teoritis, perubahan paradigma administrasi dan pelayanan publik serta prakteknya di Indonesia saat ini akan dijabarkan pada Bab III.



## **BAB III**

# **TEORI DAN KONSEP SISTEM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH**

### BAB III

## TEORI DAN KONSEP SISTEM ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH

### A. Pendahuluan

Administrasi pemerintahan erat kaitannya dengan proses dan bagaimana kebijakan yang menyangkut kepentingan warga negara dijalankan untuk mengakomodasi kepentingan warga negara. Sejak abad 18 paradigma pelayanan publik mengalami dinamika sesuai konteks masanya. Dewasa ini paradigma administrasi pemerintahan dan pelayanan publik di Indonesia mengalami perubahan seperti tren yang dijabarkan Woodrow Wilson yang menjabarkan konsep birokrasi model lama hingga konsep *new public service (NPS)*.

Konsep pemerintahan/ birokrasi model lama yang menekankan pada konsep administrasi pemerintahan yang mekanistik, feodal, tradisional dan kaku mulai ditinggalkan. Dalam perkembangannya, manajemen birokrasi semacam ini disebut birokrasi *Old Management* yakni ketika pemerintah mengelola sepenuhnya pelayanan publik dengan minimnya partisipasi swasta dan masyarakat. Akibatnya, paradigma ini menuai banyak kritik yakni kuatnya monopoli pelayanan publik sehingga minim kepentingan masyarakat yang terakomodasi dan menutup bagi adanya inovasi pelayanan.

Pada dekade 1980-1990-an munculah perkembangan paradigma berikutnya yakni *New Public Service (NPS)*. Prinsip dasar paradigma NPM adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor bisnis (*run government like a business* atau *market as solution to the ills in public sector*). Strategi ini perlu dijalankan agar birokrasi model lama - yang lamban, kaku dan birokratis – siap menjawab tantangan era globalisasi.

Perubahan paradigma juga terjadi dalam isu administrasi dan pelayanan publik di Indonesia. Setelah reformasi politik terjadi, demokratisasi dan otonomi sebagai konsekuensi dari arus balik sentralisasi menjadi euforia besar di daerah-daerah. Perubahan signifikan terjadi pada saat disahkannya UU No. 22 Tahun 1999 sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974. Munculnya UU 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menghapus hierarki pemerintahan, peningkatan diskresi lokal melalui peran DPRD, dan keleluasaan daerah untuk mengelola rumah tangganya. Namun pada akhirnya, karena mengalami sejumlah multitafsir dan permasalahan UU ini digantikan oleh UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang secara signifikan membawa angin perubahan dari hubungan pusat-daerah yang patron-klien menjadi pemerintah daerah yang lebih agresif dan bertanggungjawab terhadap diri sendiri. Bab ini selanjutnya akan menjelaskan konsep administrasi, perubahan paradigma dan teori

administrasi public. Penjelasan teori-teori birokrasi dan organisasi ini akan relevan untuk memetakan posisi dan semangat dari UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

## **B. Konsep Administrasi**

Sondang Siagian mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerjasama antara 2 orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>1</sup> Sedangkan administrasi dalam arti luas menurut The Liang Gie, yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>2</sup> Sementara menurut Sugandha (2005 : 194), di Indonesia telah terlanjur bahwa administrasi adalah suatu proses kerjasama orang-orang untuk mencapai tujuan tertentu. Pemahaman tersebut dapat saja dipertahankan tetapi dengan sedikit perubahan agar memenuhi syarat. Persyaratan yang disarankan oleh Sugandha yaitu dengan tambahan catatan bahwa orang-orang itu terikat pada suatu organisasi formal. Sehingga kesimpulanya, bahwa administrasi adalah seluruh proses organisasi (formal) dalam mencapai tujuannya secara efisien. Berdasarkan pengertian, dapat diketahui bahwa administrasi tidak lepas dari organisasi. Organisasi sendiri menurut Supardi dan Anwar(2002 : 5) sebagai struktur tata pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerjasama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai suatu tujuan yang tertentu.

Menurut Sugandha (2005 : 190), organisasi sebagai suatu sistem terbuka memiliki batas sistem, *input*, proses, *output* dan *feedback*, dan sistem organisasi selalu berada di tengah-tengah lingkungan. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada gambar di bawah ini:

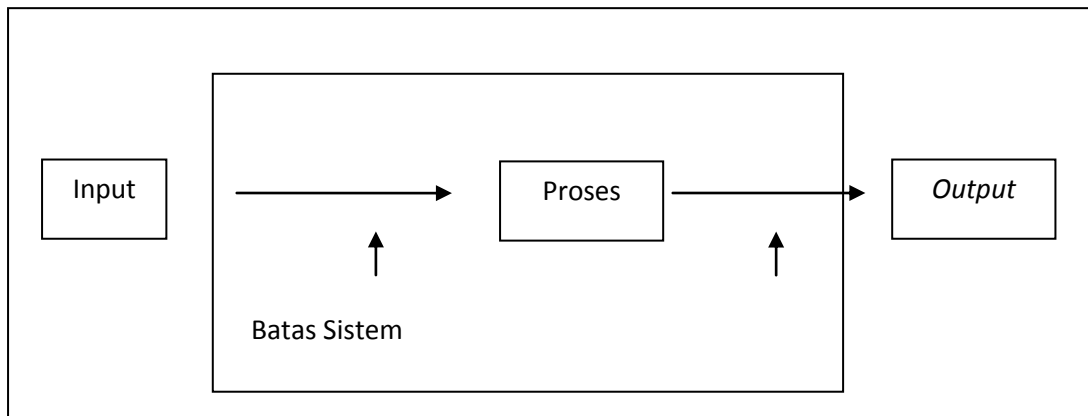
---

<sup>1</sup> Sondang P Siagian (1994), *Organisasi Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, Jakarta: Haji Masagung. Hlm. 3

<sup>2</sup> The Liang Gie (1992), *Pengertian Kedudukan Ilmu Administrasi*, Bandung: Liberty. Hlm. 9.

**Gambar 3. 1**

**Alur Administrasi dalam Organisasi**



Sumber: Sugandha (2005 : 191)

Berdasarkan gambar di atas, dapat dilihat bahwa administrasi merupakan proses dari sebuah organisasi. Menurut Sugandha (2005 : 190). Fungsi administrasi adalah mempermudah pencapaian tujuan, sehingga tujuan organisasi akan efektif dicapai. Oleh karena itu, administrasi berperan sebagai suatu alat yang digunakan (proses) organisasi dalam mencapai tujuan organisasi tersebut.

Apabila berbicara mengenai administrasi, seringkali dihubungkan dengan manajemen. Keduanya merupakan proses yang dilakukan dalam suatu organisasi. Oleh karena itu, apabila administrasi merupakan alat organisasi, maka manajemen juga merupakan hal yang sama. Lebih lanjut Sugandha (2005 : 190) menambahkan, manajemen berfungsi sebagai alat organisasi juga yaitu mengendalikan proses organisasi agar tidak terjadi penyimpangan atau agar tercipta efisiensi dalam penggunaan sumber-sumber dana dan daya yang digunakan dalam proses organisasi. Di sini terlihat bahwa sebenarnya administrasi sebagai seluruh kegiatan organisasi akan menjadikan efektifnya organisasi, sedang manajemen adalah untuk menciptakan efisiensi. Proses organisasi ini dilakukan juga dalam dunia pemerintahan. Pemerintahan yang ada di Indonesia dapat dibedakan menjadi Pemerintahan pusat dan Pemerintahan Daerah. Pembahasan selanjutnya akan lebih menekankan tentang pemerintahan yang ada di daerah.

### **C. Konsep Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah pada dasarnya merupakan suatu aktivitas penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan di daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa 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. Dalam hal ini pemerintah daerah berperan sebagai eksekutif dan DPRD sebagai badan legislatifnya.

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. Selain itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia ada yang bersifat istimewa, dan ada yang bersifat khusus. Pemberian sifat khusus dan istimewa diatur dalam undang-undang. UU No. 44 Tahun 1999 menyebutkan bahwa keistimewaan merupakan pengakuan bangsa Indonesia yang diberikan kepada Daerah karena perjuangan dan nilai-nilai hakiki masyarakat yang tetap dipelihara secara turun temurun sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan. Sedangkan daerah yang diberi sifat khusus karena beberapa alasan yaitu berkedudukan sebagai ibu kota negara ataupun untuk mengurangi kesenjangan daerah tersebut dengan daerah lain. Selain itu negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dalam penyelenggaraannya, Pemerintahan daerah di Indonesia dapat dibagi menjadi pemerintahan provinsi maupun pemerintahan kabupaten/kota. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah pada tingkat provinsi disebut gubernur, pada tingkat kabupaten disebut bupati, dan pada tingkat kota disebut walikota. Dalam menjalankan tugasnya, Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah pada tingkat provinsi disebut wakil Gubernur, untuk tingkat kabupaten disebut wakil bupati dan untuk tingkat kota disebut wakil walikota. Kepala daerah 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.

Dalam hal kedudukan, Gubernur bertanggung jawab langsung kepada presiden karena berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan. Hal tersebut bertujuan 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. Untuk membantu tugas kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka dibentuklah organisasi perangkat daerah.

Menurut Permendagri Nomor 2 Tahun 2011, perangkat daerah adalah lembaga yang membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Perangkat daerah dibagi untuk tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 120 disebutkan bahwa perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Sedangkan 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.

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Sedangkan lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik. Lembaga teknis daerah 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.

Untuk perangkat daerah tingkat provinsi terdapat kecamatan dan kelurahan. Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota berdasarkan peraturan daerah yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Hal sama juga berlaku untuk kelurahan yang dibentuk di wilayah kecamatan berdasarkan peraturan daerah yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota.

Unsur penyelenggara pemerintahan daerah selanjutnya adalah dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah. DPRD mempunyai tugas dan wewenang. DPRD mempunyai hak: (a). interpelasi; (b). angket; dan (c). menyatakan pendapat. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang

kedudukannya setara dan bersifat kemitraan, artinya satu sama lain tidak saling membawahi. Oleh karena itu dalam setiap kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Daerah harus melalui persetujuan terlebih dahulu dari DPRD.

#### **D. Birokrasi Administrasi Pemerintahan Daerah**

Istilah birokrasi semula dikemukakan oleh Martin Albrow untuk memberikan atribut terhadap istilah yang dipergunakan oleh seorang physiocrat Perancis Vincent de Gournay yang untuk pertama kalinya memakai istilah birokrasi dalam menguraikan sistem pemerintahan Prusia di tahun 1745 (Thoha, 1991: 72). Persoalan birokrasi ini memang sangat kompleks dan setiap orang, bahkan para ahli sendiri pun mempunyai cara pandang masing-masing dalam menjelaskan birokrasi.

Dalam Ilmu Administrasi Publik, birokrasi memiliki sejumlah makna, diantaranya adalah pemerintahan yang dijalankan oleh suatu biro yang biasanya disebut dengan *officialism* (Hill, 1992: 1); badan eksekutif pemerintah (*the executive organs of government*); dan keseluruhan pejabat publik (*public officials*), baik itu pejabat tingkat tinggi ataupun rendah (Albrow, 1989: 116-117). Namun, karakteristik umum yang melekat pada birokrasi dari ketiga makna tersebut adalah keberadaannya sebagai suatu lembaga pemerintah. Makna birokrasi sebagai lembaga pemerintah muncul karena lembaga pemerintah pada umumnya selalu berbentuk birokrasi. Skala organisasi pemerintah yang besar dan luas cakupannya mendorong mereka untuk memiliki birokrasi yang memiliki karakteristik sebagai birokrasi Weberian.

Lembaga pemerintah, seperti yang ada di Indonesia, umumnya memiliki hierarki yang panjang, prosedur dan standar operasi yang tertulis, spesialisasi yang rinci, dan pejabat karier, yang menjadi karakteristik dari birokrasi Weberian. Oleh karena itu, lembaga pemerintah sering disebut sebagai birokrasi pemerintah. Karena kinerja birokrasi pemerintah pada umumnya cenderung buruk dan mengecewakan, maka *image* yang melekat pada birokrasi pemerintah cenderung negatif. (Dwiyanto, 2011, 22).

Birokrasi berkembang sejalan dengan perkembangan politik maupun ekonomi suatu masyarakat. Semakin modern suatu masyarakat, dalam arti semakin demokratis dan semakin makmur ekonomi mereka, akan semakin banyak tuntutan baru. Berkembangnya jaringan birokrasi (*bureaucratization*) adalah upaya memenuhi tuntutan baru tersebut. Dalam terminologi ilmu politik, setidaknya dikenal empat model birokrasi yang umumnya ditemui dalam praktik pembangunan di beberapa negara di dunia, yaitu :

### 1. Teori *Rational – Administrative Model*

Teori ini dikembangkan oleh Max Weber, yang menyatakan bahwa birokrasi yang ideal adalah birokrasi yang berdasarkan pada sistem peraturan yang rasional dan tidak berdasarkan pada paternalisme kekuasaan dan kharisma. Birokrasi harus dibentuk secara rasional sebagai organisasi sosial yang dapat diandalkan, teratur, dapat diprediksikan, dan efisien. Hal tersebut didasarkan pada keyakinan bahwa dalam kehidupan masyarakat modern, birokrasi diperlukan dalam menunjang kegiatan pembangunan ekonomi, politik, dan budaya. Penciptaan birokrasi rasional menurut Weber, juga tidak terlepas dari tuntutan demokratisasi yang mensyaratkan diimplementasikan *law enforcement* dan legalisme formal dalam tugas-tugas penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, birokrasi harus diciptakan sebagai sebuah organisasi yang terstruktur, kuat, dan memiliki sistem kerja yang terorganisir dengan baik.

Weber menunjuk pada model birokrasi yang memfungsikan birokrasi sehingga memenuhi kriteria-kriteria ideal birokrasi Weber. Setidaknya ada 7 (tujuh) kriteria-kriteria ideal birokrasi yang digambarkan Max Weber, yaitu: 1) adanya pembagian kerja yang jelas; 2) hierarki kewenangan yang jelas; 3) formalisasi yang tinggi; 4) bersifat tidak pribadi (*impersonal*); 5) pengambilan keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan; 6) jejak karir bagi para pegawai; dan 7) kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi.

Memahami upaya Max Weber dalam menciptakan model tipe ideal birokrasi perlu kiranya kita menghargai logika pendekatan yang dipergunakan dan pemikiran baru yang dikemukakannya mencerminkan keadaan semasa ia hidup. Tipe ideal merupakan konstruksi abstrak yang membantu kita memahami kehidupan sosial. Weber berpendapat adalah tidak memungkinkan bagi kita memahami setiap gejala kehidupan yang ada secara keseluruhan. Adapun yang mampu kita lakukan hanyalah memahami sebagian dari gejala tersebut. Satu hal yang amat penting ialah memahami mengapa birokrasi itu bisa diterapkan dalam kondisi organisasi tertentu, dan apa yang membedakan kondisi tersebut dengan kondisi organisasi lainnya.

Menurut Weber, proses semacam ini bukannya menunjukkan objektivitas dari esensi birokrasi, dan bukan pula mampu menghasilkan suatu deskripsi yang benar dari konsep birokrasi secara keseluruhan. Menurut Weber, tipe ideal itu bisa dipergunakan untuk membandingkan birokrasi antara organisasi yang satu dengan organisasi yang lain di dunia ini. Perbedaan antara kejadian nyata dengan tipe ideal itulah justru yang amat penting untuk dikaji dan diteliti. Jika suatu birokrasi tidak bisa berfungsi dalam tipe ideal organisasi tertentu, maka kita bisa menarik suatu penjelasan mengapa hal tersebut bisa terjadi dan apa faktor-faktor yang membedakannya.



Menurut Weber, tipe ideal birokrasi itu ingin menjelaskan bahwa suatu birokrasi atau administrasi itu mempunyai suatu bentuk yang pasti dimana semua fungsi dijalankan dalam cara-cara yang rasional. Istilah rasional dengan segala aspek pemahamannya merupakan kunci dari konsep tipe ideal birokrasi Weberian.

Tipe Ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut :

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarkhi dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan. Ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada pula yang lebih kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarkhi itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya. Idealnya hal itu dilakukan melalui ujian yang kompetitif
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarkhi jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin (Weber, 1978 dan Albrow, 1970 dalam Thoha, 2005 : 18).

## 2. Teori Power – Block Model

Teori power-block model didasarkan pada pemikiran bahwa birokrasi adalah merupakan alat penghalang (*block*) rakyat dalam melaksanakan kekuasaan. Pemikiran bahwa birokrasi merupakan alat pembendung kekuasaan rakyat ( yang diwakili politisi) memiliki keterkaitan erat dengan ideologi Marxisme. Walaupun konsep birokrasi tidak menduduki posisi

sentral dari pemikiran Karl Marx, namun pandangan Marx terhadap birokrasi dalam kaitannya dengan struktur kekuasaan dalam masyarakat adalah amat penting untuk dipahami. Pemikiran Marx terhadap birokrasi merupakan suatu gejala yang bisa dipergunakan secara terbatas dalam hubungannya dengan administrasi negara. Pandangannya terhadap birokrasi hanya bisa dipahami dalam kerangka umum teorinya tentang perjuangan kelas, krisis kapitalisme dan pengembangan komunisme.

Marx berpandangan bahwa birokrasi merupakan sebuah wujud mekanisme pertahanan dan organ dari kaum *bourgeois* untuk mempertahankan kekuasaan dalam sistem kapital. Marx berpendapat negara itu bukannya mewakili kepentingan umum. Tidak ada kepentingan umum itu, yang ada hanya kepentingan partikular yang mendominasi kepentingan partikular lainnya. Kepentingan partikular yang memenangkan perjuangan kelas sehingga menjadi kelas yang dominan itulah yang berkuasa. Birokrasi menurut Karl Marx merupakan suatu kelompok partikular yang sangat spesifik. Birokrasi bukanlah kelas masyarakat, walaupun eksistensinya berkaitan dengan pembagian masyarakat ke dalam kelas-kelas tertentu. Lebih tepatnya menurut Marx, birokrasi adalah negara atau pemerintah itu sendiri. Birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya. Dengan kata lain, birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut. (Thoha, 2005)

Pemikiran tersebut diikuti oleh berbagai pemikir neo-Marxist, seperti Ralph Miliband yang menemukan fenomena dimana pada banyak negara, birokrat senior sering menentang dan memblok atau acuh terhadap inisiatif radikal yang mengandung nilai kerakyatan (sosialisme) dari para menteri dan politisi dari partai berhaluan sosialis. Birokrat juga tidak segan-segan menjadi agen kaum kaya untuk menekan dan mengeksploitasi kaum miskin misalnya ketika mereka melakukan penggusuran orang-orang lemah untuk proyek-proyek investasi, membuat peraturan ketenagakerjaan yang menguntungkan pengusaha, menghambat aktivitas organisasi kelompok buruh atau petani, dan sebagainya. Menurutnyapun meskipun secara formal birokrat harus memiliki netralitas politik, mereka memiliki kesamaan pendidikan dan latar belakang sosial dengan kelompok *bourgeois* (para pengusaha, pelaku industri, dan pemilik modal pada umumnya), sehingga sebagai akibatnya mereka memiliki kesamaan ide, cara pandang, prasangka, dan kepentingan yang sama dengan para pemilik modal itu.

Miliband meyakini bahwa faktor penting yang menjadikan birokrasi menjadi alat kaum *bourgeois* adalah karena adanya hubungan yang begitu dekat diantara mereka. Kaum kaya bisa menawarkan banyak hal kepada birokrat, memberikan upeti, merekrut mereka ketika pensiun, atau juga mengajak mereka bergabung dalam klub-klub jet set. Pada sisi lain, birokrat juga bisa memberikan penawaran yang menggairkan bagi kalangan pengusaha, regulasi yang ramah bagi

kepentingan mereka, program investasi yang dikemas dengan nama "pembangunan", pengerjaan proyek-proyek melalui tender, dan juga proteksi kegiatan usaha.

Pemikir sosialis seperti Trotsky menyarankan agar dilakukan apa yang dinamakan "revolusi politik", dimana birokrasi harus diubah sebagai alat rakyat kaum proletariat yang dapat dikomando oleh para politisi, dan dijauhkan dari keintiman hubungan dengan para pengusaha/pemilik kapital. Hal ini dapat dilakukan dengan mengurangi sedikit mungkin kekuasaan birokrasi dan memperketat pengawasan oleh politisi sebagai wakil rakyat.

### 3. Teori Bureaucratic Oversupply Model

Teori ini berbasis pada pemikiran ideologi liberalisme. Teori ini sungguhpun telah muncul pada tahun 1970-an, misalnya melalui pemikiran William Niskanen sebagai respon terhadap teori birokrasi Weber maupun teori Marx, akan tetapi teori ini baru menguat dua dekade terakhir seiring dengan munculnya pemerintahan neo-liberal di beberapa negara seperti Amerika, Inggris, Australia, Kanada, dan Selandia Baru. Teori ini juga banyak dibahas, ketika berbagai pemikiran baru tentang pemerintah seperti konsep *reinventing government* *new public management*, *public choice theory*, *managerialism*, dan sebagainya yang muncul di tahun 1990-an.

Teori *bureaucratic oversupply* ini pada intinya menyoroti kapasitas organisasi birokrasi yang dipandang terlalu besar (*too large*) terlalu mencampuri urusan rakyat (*too intervene*), dan mengkonsumsi terlalu banyak sumber daya (*consuming too many scarce resources*). Menurut Anthony Downs, birokrat terlepas dari citra sebagai pelayan masyarakat adalah orang yang memiliki motivasi yang berkaitan dengan pengembangan karier dan pemenuhan kebutuhan pribadi. Lebih lanjut Down mengatakan *bureaucratic officials, like other agents in society, are significantly though not solely –motivated by their own self – interest*, oleh karenanya mereka cenderung untuk membesarkan institusi mereka agar mempermudah pekerjaan dan tanggung jawab, memperbanyak anggaran, dan memiliki kewenangan sebanyak mungkin. Dengan terlaksananya hal tersebut, birokrat dapat mengamankan pekerjaan, memperluas proyek karir, meningkatkan pendapatan, serta memperbesar kekuasaan dan *prestise*. Dampaknya adalah, birokrasi cenderung untuk melakukan hal-hal yang justru bertentangan dengan keinginan publik, melakukan pemborosan, inefisiensi, dan *mis-management*.

Oleh karenanya para pemikir dalam teori ini, menuntut agar kapasitas birokrasi diperkecil (dengan adanya semboyan *less government*), dengan cara jumlah aparatur birokrasi dikurangi, dan peranan yang selama ini mereka lakukan hendaknya didelegasikan kepada sektor swasta (*private sector*) dan mekanisme pasar (*market mechanism*). Bahkan dalam tingkatan yang ekstrem, muncul pula pemikiran reduksi peran birokrasi sampai ke titik nol

seperti disampaikan Rhodes dengan konsep “kepemerintahan tanpa pemerintah” atau *governance without government*. Lembaga birokrasi dibentuk sekecil mungkin, dan tugasnya cukup menjadi katalisator (*steering*) dan tidak perlu melakukan intervensi apapun pada pola-pola hubungan sosial yang ada dalam masyarakat. Akibat teori ini, beberapa negara liberal melakukan program pengurangan pegawai, privatisasi, kontrak pekerjaan (*contracting out*), maupun devolusi kewenangan pemerintah kepada pihak swasta, asosiasi sipil atau juga LSM (*Non Government Organization*).

#### 4. Teori New Public Service Model

*New public service model* merupakan bentuk anti-thesa terhadap pemikiran bahwa peranan birokrasi hendaknya diserahkan kepada mekanisme pasar. Menurut teori ini, sebagaimana dikemukakan oleh Denhardt & Denhardt, birokrasi bagaimanapun memiliki peran dan corak kerja yang berbeda dengan sektor swasta, sehingga peranannya tidak mungkin dapat digantikan oleh pasar.

Corak manajemen dan lingkungan kerja birokrasi juga tidak selalu sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam *market mechanism* sehingga memaksakan prinsip-prinsip manajemen swasta ke dalam institusi birokrasi justru dapat berakibat kontra produktif terhadap kinerja birokrasi itu sendiri.

Birokrasi tidak bisa dinilai baik atau buruk hanya semata-mata karena organisasi mereka yang besar, anggaran yang banyak, atau struktur yang kompleks, karena hal itu boleh saja terjadi sepanjang rakyat menginginkannya. Baik buruknya birokrasi bukanlah pada persoalan apakah memenuhi standar nilai-nilai pasar atau tidak, melainkan pada persoalan apakah bisa memberikan pelayanan yang terbaik bagi rakyat. Dalam kaitan ini, teori *new public service* memandang bahwa jika corak kerja birokrasi ditentukan semata-mata oleh nilai-nilai pasar, maka esensi kedaulatan rakyat akan hilang, dan berganti dengan kedaulatan uang karena akumulasi modal adalah alat penentu kebijakan pada mekanisme pasar. Birokrasi tidak lagi berfungsi sebagai lembaga pelayanan publik, melainkan menjadi alat produksi yang sifatnya kapitalistik.

Berbeda dengan penganut paham market dalam *bureaucratic oversupply* model, yang menyatakan bahwa peranan birokrasi cukup hanya sebagai katalisator dalam masyarakat. Teori ini memandang bahwa, peranan birokrasi justru harus dikembalikan sesuai fitrahnya sebagai pelayan publik. Birokrasi adalah alat rakyat belaka, dan harus tunduk kepada apapun suara rakyat, sepanjang suara itu sah dan *legitimate* secara normatif dan konstitusional. Seorang manajer dalam organisasi birokrasi bukanlah semata-mata mahluk ekonomi, melainkan mahluk yang berdimensi sosial, politik, ekonomis, dan menjalankan tugas sebagai pelayan publik.

Pejabat birokrasi juga bekerja tidak dalam semangat utama untuk melakukan pengabdian kepada kehendak rakyat, sehingga mereka hendaknya juga tidak memandang rakyat sebagai *consumer*, melainkan sebagai *citizen* yang memiliki hak-hak mutlak untuk menentukan hitam putihnya penyelenggaraan negara.

Dalam konteks ini, birokrasi pada titik tertentu boleh saja atau bahkan harus melakukan intervensi sosial, apabila sebagian besar publik atau suara rakyat yang menghendaknya. Sebagai contoh, birokrasi dapat saja melakukan proteksi, menengahi konflik, menyediakan pendidikan, mensubsidi kesehatan, memberikan modal bantuan usaha, memberikan bantuan sosial, atau bahkan meniadakan mekanisme pasar itu sendiri. Semua tindakan itu bisa jadi tidak sesuai dengan keinginan dan prinsip-prinsip ekonomi pasar, akan tetapi birokrasi memiliki hak dan kewajiban mewujudkannya apabila suara sah rakyat mengamanatkan

## **E. Penutup**

Arus perubahan paradigma teori birokrasi administrasi publik mengarah pada semakin dibukanya kran partisipasi rakyat dan swasta. Praktek birokrasi yang hanya berorientasi pada pemerintah saja sebagai pihak pelaku dan pengambil keputusan tanpa melibatkan rakyat dan swasta terbukti gagal di beberapa masanya. Reformasai pasca orde baru bisa diambil menjadi satu contoh. Terlepas dari berbagai kepentingan politik pihak oposisi pemerintah saat itu, monopoli pemerintah orde baru yang tercermin dalam UU No. 5 Tahun 1974 telah terbukti gagal dan mengakibatkan perlawanan frontal dari rakyat sebagai subjek pembangunan. Jika ditilik dari penyebab perubahan dari UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, hingga UU 32 Tahun 2004, Indonesia sedang menuju ke tahap *reinventing government* yang ditandai dengan semakin terbukanya kran partisipasi publik dan swasta.

Dalam konteks yang lain, masih terlalu prematur untuk mengklaim bahwa paradigma *reinventing government* atau *new public service* adalah paradigma terbaik. Untuk mengarahkan pada paradigma *reinventing government* bukan hal yang mudah. Partisipasi publik dan swasta membutuhkan sejumlah prasyarat tertentu yakni keinginan untuk mengemansipasi diri, kesejahteraan dan keterdidikan warga. Sementara kini rakyat Indonesia tergolong memiliki karakteristik yang reaksioner terhadap potensi disharmoni sementara praktek-praktek emansipasi diri semakin minim. Pada konteks Indonesia, selanjutnya perlu pemetaan lebih lanjut mengenai nafas paradigma yang sesuai untuk menjadi dasar kebijakan mengenai pemerintahan daerah. Pembahasan paradigma dan teori diatas diharapkan dapat menjadi pisau

analisis bagi implementasi isu-isu kebijakan publik termasuk implementasi kebijakan otonomi daerah di Indonesia pada bab selanjutnya.

## **BAB IV**

# **DINAMIKA PERKEMBANGAN SISTEM ADMINISTRASI DAERAH DI INDONESIA PASCAREFORMASI DAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004**

## **BAB IV**

### **DINAMIKA PERKEMBANGAN SISTEM ADMINISTRASI DAERAH DI INDONESIA PASCAREFORMASI DAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004**

#### **A. Pendahuluan**

Disahkannya UU No. 32 Tahun 2004 mengalami dinamika yang tidak singkat. Dinamika ini diwarnai kegagalan dan permasalahan pada UU sebelumnya. UU No. 22 Tahun 1999 pada intinya menerapkan kerangka desentralisasi politik, yang ditandai oleh pembatasan kekuasaan pusat dan pemberian otoritas yang lebih luas kepada pemerintah daerah. Pintu demokratisasi lokal pun terbuka lebar. Namun demikian, konsep ideal demokrasi seperti dalam UU No. 22 tahun 1999 tidak mudah diimplemetasikan dan ditafsirkan. Keberagaman latar belakang sosial, budaya dan ekonomi di daerah-daerah di Indonesia menjadikan corak kelembagaan pemerintah menjadi beragam. Permasalahan yang muncul dari beberapa aspek dari UU No. 22 Tahun 1999 seperti pemerintah daerah, pemilihan kepala daerah, pembagian kewenangan pusat dan daerah, pengawasan, keuangan, pemekaran dan pemerintah desa melatarbelakangi perubahan UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Prinsip yang digunakan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan ini adalah otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Unsur penyelenggara pemerintahan daerah dapat dibedakan menjadi dua, yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Oleh karena Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi terbagi atas kabupaten dan kota, maka masing-masing daerah tersebut mempunyai pemerintahan daerah tersendiri. Pemerintahan Daerah Provinsi terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi, sedangkan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota. Selanjutnya karena pemerintah daerah



terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah maka pemerintahan daerah provinsi meliputi gubernur, perangkat daerah provinsi dan DPRD provinsi, sedangkan pemerintahan daerah kabupaten/kota meliputi bupati/walikota, perangkat daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota. Selain dua tingkatan pemerintahan tersebut, menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 terdapat pula pemerintahan desa yang keberadaannya di wilayah kabupaten/kota.

Masing-masing pemerintahan daerah diberi keleluasaan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Asas yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah asas otonomi dan tugas pembantuan. Terdapat perbedaan yang mendasar mengenai kedua asas tersebut. Asas otonomi menekankan adanya penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain daerah yang menyelenggarakan asas otonomi ini diberikan keleluasaan untuk mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Meskipun demikian terdapat beberapa urusan yang penyelenggaraannya tidak dilakukan oleh daerah otonom. Sedangkan yang dimaksud dengan tugas pembantuan dapat dibedakan menjadi tiga jenis, *pertama* adalah penugasan yang diberikan oleh pemerintah kepada daerah dan atau desa, *kedua* penugasan yang diberikan oleh pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa, *ketiga* adalah penugasan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melakukan tugas tertentu.

Pada sub bab selanjutnya akan dibahas dan ditinjau secara kritis mengenai implementasi dan permasalahan dalam UU No. 22 Tahun 2004 yang melatarbelakangi disahkannya UU No. 32 Tahun 2004. Selanjutnya, tim penulis menjabarkan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sebelumnya akan dimulai dari pembentukan daerah dan kawasan khusus, pembagian urusan pemerintahan beserta kewenangannya, hingga penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota beserta dimensi-dimensi sistem administrasi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota, terakhir adalah pembahasan mengenai penyelenggaraan pemerintahan desa.

## **B. Tinjauan dan Implementasi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999**

Perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan daerah mulai menemukan momentumnya pascajatuhnya Orde Baru dibawah rezim Soeharto yang digulingkan oleh gerakan mahasiswa 1998. Sentralisasi pemerintahan selama 32 tahun pun digugat berbagai elemen masyarakat. Sejumlah daerah yang selama ini merasakan ketidakadilan dalam konteks pembangunan dan bagi hasil pendapatan mengancam memerdekakan diri. Di tengah krisis sosial, ekonomi, politik dan hukum yang sedang terjadi, tuntutan kehidupan demokratis menjadi tidak terhindarkan. Berbagai produk undang-undang (UU) dan hukum yang dianggap tidak lagi sesuai dengan semangat reformasi secara silih berganti diperbaharui, diubah dan diamandemen. Salah satunya adalah UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 5 tahun 1974 yang dianggap sentralistik dan lebih banyak mengakomodasi kepentingan pemerintah pusat akhirnya diganti dengan UU No. 22 tahun 1999. UU No. 22 tahun 1999 yang disahkan pada 7 Mei 1999 dan diberlakukan mulai tahun 2001 pada awalnya mengusung semangat desentralisasi politik, yakni memberikan kewenangan seluas-luasnya bagi setiap pemerintahan daerah untuk mengatur dan melaksanakan agenda kebijakan dan program-program yang dimilikinya tanpa ada intervensi dari Pemerintah Pusat. Semangat yang diusung UU ini adalah pemerintah daerah yang lebih menekankan pada prinsip demokrasi, pelibatan peran serta masyarakat secara utuh, pemerataan pembangunan, dan keadilan, sembari memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.

Ada beberapa perubahan mendasar yang dapat ditemui dalam UU No. 22 tahun 1999 jika dibandingkan dengan UU No. 5 tahun 1974. UU No. 22 tahun 1999 menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah Kabupaten dan Kota (dalam UU No. 5 tahun 1974 berkedudukan sebagai Daerah Tingkat II). Sehingga daerah Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat. UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah serta UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa sebenarnya telah menyebutkan bahwa hubungan Pusat - Daerah adalah berdasarkan prinsip-prinsip desentralisasi, dekonsentrasi dan asas perbantuan, dengan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II.

Kenyataannya, otonomi seperti yang dimaksud di UU No. 5/1974 tidak pernah terwujud, sebab ada kerancuan dengan menjadikan “daerah otonom” sekaligus sebagai “daerah administrasi.” Sebagai konsekuensinya, pimpinan pemerintahan daerah dijabat oleh seorang Kepala Daerah yang karena jabatannya sekaligus menjadi Kepala Wilayah, mewakili

Pusat. Karena dirasakan sudah tidak sesuai, maka digantilah UU ini dengan UU yang baru yaitu UU No. 22/1999.<sup>3</sup>

Provinsi (Daerah tingkat I menurut UU No. 5 tahun 1974) dijadikan daerah propinsi dengan kedudukan sebagai Daerah Otonom dan sekaligus Wilayah Administrasi yang melaksanakan kewenangan pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Daerah Propinsi bukan merupakan Pemerintah atasan dari daerah Kabupaten/kota. Dengan demikian, Daerah Otonom Propinsi dan Daerah Kabupaten/kota tidak mempunyai hubungan hierarki. Pada intinya, UU No.22/1999 dimaksudkan untuk memberikan perluasan kewenangan kepada Kabupaten dan Kota sebagai Daerah Tingkat II dan membatasi kewenangan pada tingkat propinsi dan pemerintah pusat. Melalui UU ini, diharapkan propinsi dan pusat tidak akan terlalu jauh mencampuri urusan Daerah Tingkat II. Propinsi hanya akan melaksanakan fungsi-fungsi yang tidak dapat dilaksanakan Kabupaten dan Kota, yaitu fungsi-fungsi yang menyangkut lintas kabupaten, seperti contohnya kehutanan dan transportasi, sedangkan kewenangan pusat adalah menyangkut politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal.<sup>4</sup>

Pemberian kedudukan Propinsi sebagai Daerah Otonom dan sekaligus sebagai Wilayah Administrasi dilakukan dengan pertimbangan:

(1) untuk memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;

(2) untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang bersifat lintas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota serta melaksanakan kewenangan Otonomi Daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota; dan

(3) untuk melaksanakan tugas-tugas Pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Otonomi untuk Daerah Propinsi diberikan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas Kabupaten dan Kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya.

Atas dasar pemikiran di atas, prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah yang dijadikan pedoman dalam Undang-undang ini adalah sebagai berikut:

(1) Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman Daerah.

---

<sup>3</sup> Dampak ekonomi dan Politik UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, Puspa Delima Asri, Economics Working Paper Series, <http://www.csis.or.id/papers/wpe054>

<sup>4</sup> Ibid

(2) Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab.

(3) Pelaksanaan otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah kabupaten dan Daerah Kota, sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas.

(4) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah.

(5) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah Otonomi, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi Wilayah Adminitrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku Ketentuan peraturan Daerah Otonom.

(6) Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

(7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.

(8) Pelaksanaan asas 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 mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

#### 1. Pembagian Daerah

Isi dan jiwa yang terkandung dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 Beserta penjelasannya menjadi pedoman dalam penyusunan undang-undang ini dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembinaan kewenangan berdasarkan asas dekosentrasi dan desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah Daerah Propinsi, sedangkan Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Daerah yang dibentuk

dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

- Pembagian Daerah di luar Daerah Propinsi dibagi habis ke dalam Daerah Otonom. Dengan demikian, Wilayah Administrasi yang berada dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dapat dijadikan Daerah Otonom atau dihapus.
- Kecamatan yang menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 sebagai Wilayah Administrasi dalam rangka dekonsentrasi, menurut undang-undang ini kedudukannya diubah menjadi perangkat Daerah Kabupaten atau Daerah Kota.

## 2. Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah:

- Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan;
- Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota; dan
- Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota dan Desa.

## 3. Susunan Pemerintahan Daerah dan Hak DPRD

Susunan Pemerintahan Daerah Otonom meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu, hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan Daerah dan melakukan fungsi pengawasan.

## 4. Kepala Daerah

Untuk menjadi Kepala Daerah, seseorang diharuskan memenuhi persyaratan Tertentu yang intinya agar Kepala Daerah selalu bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, memiliki etika dan moral, berpengetahuan dan berkemampuan sebagai Pimpinan pemerintahan, berwawasan kebangsaan, serta mendapatkan kepercayaan masyarakat. Kepala Daerah di samping sebagai pimpinan pemerintahan, sekaligus adalah Pimpinan Daerah dan pengayom masyarakat sehingga Kepala Daerah harus mampu berpikir, bertindak, dan bersikap dengan lebih mengutamakan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat umum dari pada kepentingan pribadi, golongan, dan aliran. Oleh karena itu, dari kelompok atau etnis, dan keyakinan mana pun Kepala Daerah harus bersikap arif, bijaksana, jujur, adil, dan netral.

## 5. Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Dalam menjalankan tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah, Gubernur bertanggungjawab kepada DPRD Propinsi, sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah, Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden. Sementara itu, dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, Bupati atau Walikota bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/DPRD Kota dan Berkewajiban memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri Dalam rangka pembinaan dan pengawasan.

## 6. Kepegawaian

Kebijakan kepegawaian dalam UU No. 22 tahun 1999 menganut kebijakan yang mendorong pengembangan Otonomi Daerah sehingga kebijakan kepegawaian di Daerah yang dilaksanakan oleh Daerah Otonomi sesuai dengan kebutuhannya, baik pengangkatan, penempatan, pemindahan, dan mutasi maupun pemberhentian sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mutasi antar-Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam Daerah Propinsi diatur oleh Gubernur, sedangkan mutasi antar-Daerah Propinsi diatur oleh Pemerintah. Mutasi antar-Daerah Propinsi dan/atau antar-Daerah Kabupaten dan Daerah Kota atau Daerah Propinsi dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan pada kesepakatan Daerah Otonom tersebut.

## 7. Keuangan Daerah

(1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antara Propinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan prasyarat dalam sistem Pemerintahan Daerah.

(2) Dalam rangka menyelenggarakan Otonomi Daerah kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan Daerah.

## 8. Pemerintahan Desa

(1) Desa berdasarkan Undang-undang ini adalah Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.

(2) Penyelenggaraan Pemerintahan merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab pada Badan Perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.

(3) Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, Kepala Dcsa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.

(4) Sebagai perwujudan demokrasi, di Desa dibentuk Badan Perwakilan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa.

(5) Di Desa dibentuk lembaga kemasyarakatan Desa lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa. Lembaga dimaksud merupakan mitra Pemerintah. Desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat Desa.

(6) Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan Desa, bantuan Pemerintah dan Pemerintah Daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman Desa.

(7) Berdasarkan hak asal-usul Desa yang bersangkutan, Kepala Desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara/sengketa dari para warganya.

(8) Dalam upaya meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang berdirikan perkotaan dibentuk Kelurahan sebagai unit Pemerintah Kelurahan yang berada di dalam Daerah Kabupaten dan/atau Daerah Kota.

## 9. Pembinaan dan Pengawasan

Yang dimaksud dengan pembinaan adalah lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan Daerah Otonom, sedangkan pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada Daerah Otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah. Karena itu, Peraturan Daerah yang ditetapkan Daerah Otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang.

#### 10. Perbedaan UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah

Jika kita perhatikan UU No. 22 tahun 1999 dibandingkan dengan UU No. 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, ada beberapa prinsip yang sangat berbeda, 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 No. 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 bertanggungjawab. 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 Tk. 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 propinsi 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 propinsi, 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 Propinsi 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 propinsi.

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. Yang dapat menjadi Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat : (a) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (b) Setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pemerintah yang sah, (c) Tidak pernah terlibat dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang dinyatakan dengan surat keterangan Ketua Pengadilan Negeri, (d) Berpendidikan sekurang-kurangnya SLTA dan atau sederajat, (e) Berumur sekurang-kurangnya 30 tahun, (f) Sehat jasmani dan rohani, (g) Nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya, (h) Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana, (i) Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan negeri, (j) Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat daerahnya, (k) Menyerahkan daftar kekayaan pribadi, (l) Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Daerah.

13. 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.

14. Keuangan daerah bersumber dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan keuangan pusat dan daerah, pinjaman daerah dan lain-lain pendapatan sah. Dalam setiap kewenangan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah melekat kewenangan keuangan.

15. Kepada Kabupaten dan Kota diberikan otonomi yang luas, sedang pada propinsi otonomi yang terbatas. Kewenangan yang ada pada propinsi 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 propinsi termasuk berbagai kewenangan yang belum mampu ditangani Kabupaten dan Kota.

16. 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 Tehnis 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.

17. Kepala Daerah sepenuhnya bertanggungjawab kepada DPRD, dan DPRD dapat meminta Kepala Daerahnya berhenti apabila pertanggung jawaban Kepala daerah setelah 2 (dua) kali tidak dapat diterima oleh DPRD.

Untuk lebih jelasnya dapat kita lihat dalam tabel 4. 1 berikut ini :

**Perbedaan UU No. 5 Tahun 1974 dan UU No. 22 Tahun 1999**

No	Aspek	UU No. 5 tahun 1974	UU No. 22 tahun 1999
1.	Nama UU dan Asas yang digunakan	Disebut UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah didasarkan kepada asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas perbantuan. Kepala Daerah merangkap Kepala Wilayah.	Disebut UU tentang Pemerintahan Daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan ketiga asas yang mengarah

No	Aspek	UU No. 5 tahun 1974	UU No. 22 tahun 1999
			pada prinsip devolusi. Tidak ada lagi Kepala Daerah yang merangkap Kepala Wilayah, sebagai kepanjangan tangan dari Pusat
2.	Model Penyelenggaraan Desentralisasi	<i>Structural Efficiency Model</i> yang menekankan persatuan dan kesatuan nasional dan cenderung mengabaikan nilai-nilai lokal serta nilai-nilai demokrasi, dengan alasan menjamin efisiensi dan kemajuan ekonomi	<i>Local Democratic Model</i> yang menekankan nilai-nilai lokal dan demokratik serta menghargai perbedaan dan keanekaragaman
3.	Penekanan definisi 'Otonomi Daerah'	Adalah pada penyerahan urusan kepada lembaga pemerintah daerah yang di beri hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri	Lebih berorientasi kepada masyarakat, kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri.
4.	Status Daerah Otonom	Titik berat otonomi pada Dati II, namun Dati I tetap berstatus daerah otonom yang utuh. Daerah otonom merangkap sebagai daerah administrasi	Otonomi yang luas dan utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, dan tidak merangkap sebagai daerah

No	Aspek	UU No. 5 tahun 1974	UU No. 22 tahun 1999
			administrasi
5.	Hubungan antar Dati I dan Dati I	Terdapat hubungan hirarkis antara Dati I dan Dati II melalui jalur “Kepala Wilayah	Tidak ada hubungan hirarkis maupun subordinatif antara daerah-daerah otonom.
6.	Kedudukan Badan Legislatif	Fungsi eksekutif dan fungsi legislatif tercampur aduk karena kedudukan Kepala Daerah yang merangkap Kepala Wilayah	Fungsi eksekutif dan fungsi legislatif dipisahkan secara tegas,yaitu Kepala Daerah sebagai fungsi eksekutif dan DPRD sebagai fungsi legislatif. Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD.
7.	Prinsip Pembiayaan Pengeluaran	<i>Function Follows Finance</i> , jadi tergantung dari pemberian Subsidi Daerah Otonom (SDO) dan INPRES dari Pusat.	<i>Finance Follows Function</i> , fungsi-fungsi pengeluaran Daerah terdefinisi dengan jelas yaitu, PU, kesehatan, pendidikan, perhubungan,industri dan perdagangan, penanaman modal,lingkungan hidup, pertanian,koperasi dan tenaga kerja.

Sumber : Berdasarkan tulisan E Koswara (2000)<sup>5</sup>

Meski berupaya untuk memperbaiki kehidupan yang lebih demokratis, namun implementasi UU No. 22 tahun 1999 yang pada awalnya mengusung semangat desentralisasi politik justru menimbulkan berbagai persoalan, diantaranya muncul perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dominasi legislatif (DPRD) yang tinggi, konflik antara daerah kabupaten/kota dengan daerah provinsi, perebutan sumber daya ekonomi, sistem koordinasi menjadi tidak efektif, konflik antara bupati/walikota dengan wakil bupati/wakil walikota. Alhasil, UU No. 22 tahun 1999 hanya bertahan selama empat tahun sebelum digantikan dengan UU No. 32 tahun 2004. Teguh Yuwono mencatat, setidaknya ada salah kaprah tentang otonomi di daerah di Indonesia. Salah kaprah itu yakni, *pertama*, tentang konsep otonomi daerah itu sendiri. Konsep otonomi daerah yang dipakai selama ini sebenarnya sebuah terminologi yang salah digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Dalam literatur manajemen pemerintahan, otonomi tidak pernah dijadikan sebagai dasar manajemen publik pusat dan daerah. Hal ini karena otonomi adalah *a transfer of political power from state to society* (Rondinelli, 1998).

Dalam konsep ini, tidak mengherankan bila daerah kemudian minta merdeka atau memisahkan diri karena otonomi bernuansa amat politis, yaitu pada *transfer of political power*. Konsep yang tepat adalah desentralisasi daerah, bukan otonomi daerah. Ini karena desentralisasi merupakan *a transfer of management from the central to local governments*. Dalam konteks ini, daerah merupakan bagian tidak terpisahkan dari pusat, sehingga semangat memerdekakan (memisahkan) diri sudah di luar konteks manajemen publik pusat-daerah (Yuwono, 2001). *Kedua*, adalah fungsi pemerintah pusat dan organ-organnya. Kemunculan isu menyeruak ke permukaan beberapa waktu lalu, yaitu bupati atau wali kota membangkang kepada gubernur adalah bentuk salah kaprah. Hal ini karena pencampuradukan konsep otonomi dan desentralisasi. Otonomi dan desentralisasi membawa konsekuensi manajemen yang amat berbeda. Bila membangkangnya karena kedudukan gubernur sebagai kepala daerah, tentu logis sebagaimana amanat UU No 22/ 1999. Tetapi, bila membangkangnya karena kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, maka di sinilah salah kaprahnya. Hal ini karena dalam desentralisasi, lima fungsi pokok pemerintah harus tetap dimiliki pemerintah pusat, yaitu fungsi koordinasi, fungsi supervisi, fungsi stabilitasi, fungsi alokasi, dan distribusi sumber daya, serta fungsi evaluasi (Harris, 1983). Untuk ini, tidak ada

---

<sup>5</sup> ibid

alasan bagi daerah untuk menolak dikoordinasi, disupervisi, atau dievaluasi pemerintah pusat beserta perangkatnya.

Salah kaprah ketiga menyangkut kewenangan. Sebagai sebuah negara kesatuan (bukan negara federal), maka sumber kewenangan daerah sesungguhnya berasal dari pemerintah pusat. Artinya, daerah secara manajerial ada dalam posisi inferior dibanding pusat. Karena itu, otoritas kewenangan tetap ada pada pusat, meski daerah masih tetap terbuka untuk melakukan *bargaining* dengan pusat. Letak salah kaprahnya, kewenangan wajib harus dijalankan, meski mungkin sebuah kabupaten/kota tidak mampu menjalankan semuanya. Ini kesalahan pada konsep implementasi di mana berasumsi pada penyamarataan kemampuan daerah. Padahal, kenyataannya kemampuan mereka amat beragam.

Salah kaprah keempat tentang struktur organisasi dan tata kerja. Praktik yang terjadi di daerah, mereka berpendapat, jumlah organisasi daerah harus sama dengan jumlah kewenangan yang dimiliki. Artinya, jika kewenangannya 11, maka dinas daerahnya juga harus 11. Ini sebuah kesalahan persepsi dalam manajemen, karena tidak ada keharusan, jika kewenangannya 11, maka dinas daerahnya harus 11 pula. Pengalaman Kabupaten Kudus, di mana SOTK baru hanya membentuk lima dinas, adalah pengalaman menarik, bukan saja untuk Jawa Tengah tetapi juga Indonesia. Bahkan beberapa lembaga internasional secara spesifik tertarik mendalami otonomi daerah di Kabupaten Kudus.

Salah kaprah kelima adalah tentang arogansi daerah. Mengingat daerah memiliki apa pun yang ada di daerahnya, maka menimbulkan semangat kedaerahan yang berlebihan. Misalnya para nelayan yang berkonflik (hingga konflik fisik) karena mencari ikan di wilayah laut kabupaten/kota lain. Ini sebuah kesalahkaprahan yang parah oleh karena kesalahpahaman yang berkepanjangan.

Salah kaprah keenam adalah menyangkut konsep putra daerah. Adalah mendekati benar bahwa dengan implementasi kebijakan otonomi daerah, semangat nasionalisme makin luntur dengan semangat kedaerahan yang makin menguat. Bahkan semangat sukuisme (SARA) dijadikan pertimbangan dasar sistem promosi kepegawaian daerah. Ini kesalahkaprahan yang tragis.

Salah kaprah ketujuh adalah menyangkut DPRD. Menurut UU No 22/1999, DPRD dan pemerintah daerah mempunyai kedudukan sejajar. Dalam praktiknya, tidak. Karena, DPRD menjadi superior ketimbang kepala daerah dan jajarannya. DPRD dipandang arogan karena kekuasaannya besar, bahkan bisa intervensi beberapa fungsi eksekutif. Ini terjadi karena UU-

nya menempatkan DPRD sebagai *superior and extra powerful body* di daerah. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 108 Tahun 2000 juga makin memperkuat DPRD sebagai *the great giant* di daerah.

Salah kaprah kedelapan adalah menyangkut manajemen keuangan. Implementasi UU No 5/1974, daerah menerima dana SDO untuk membayar gaji pegawai dan program instruksi presiden (Inpres) untuk membangun daerah, sehingga program pembangunannya lebih banyak. Namun, dengan implementasi UU No 22/1999, ternyata dana dan program pembangunan daerah mandek dan mungkin masih ada di pemerintah pusat (Warsito, 2001). Hal ini karena DAU sama dengan SDO, digunakan untuk membayar gaji pegawai, sementara Inpres pembangunan sudah tidak ada lagi.

Salah kaprah kesembilan adalah anggaran pembangunan daerah menjadi sangat kecil dibanding anggaran rutin. Hal ini bermasalah karena pengalokasian dana rutin yang berlebihan. Kasus di beberapa daerah yang menyediakan gaji besar bagi DPRD merupakan buktinya.

Salah kaprah kesepuluh menyangkut inkonsistensi kebijakan. Sebagian besar PP yang berkait dengan otonomi daerah datang terlambat dan isi peraturannya saling kontroversial antara satu pasal dengan pasal lainnya. Inkonsistensi kebijakan dalam UU No 22/1999 dan PP No 108/2000 merupakan bukti kesalahkaprahan ini. Artinya, desain kebijakannya tidak matang dan tidak direncanakan dengan baik.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> **Drs Teguh Yuwono**, M Pol Admin, dosen & Sekretaris Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik (Puskodak) FISIP UNDIP Semarang, alumnus Pascasarjana Flinders University dengan spesifikasi keahlian Kebijakan dan Manajemen Publik.

### C. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

#### 1. Pembentukan Daerah Dan Kawasan Khusus

##### a. Pembentukan Daerah

Baik daerah provinsi maupun kabupaten/kota dalam pembentukannya ditetapkan oleh suatu undang-undang. Undang-undang mengenai pembentukan daerah tersebut harus memuat sedikitnya dua belas unsur pembentukan daerah. Kedua belas unsur tersebut disajikan pada Tabel 4.1 sebagai berikut:

**Tabel 4.2**  
**Unsur Pembentukan Daerah**

No.	Unsur Pembentuk Daerah
1.	Nama Daerah
2.	Cakupan Wilayah
3.	Batas Wilayah
4.	Ibukota Daerah
5.	Kewenangan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan
6.	Penunjukkan Pejabat Kepala Daerah
7.	Pengisian Keanggotaan DPRD
8.	Pengalihan Kepegawaian
9.	Pendanaan
10.	Peralatan
11.	Dokumen
12.	Perangkat daerah

Sumber: Pasal 4 UU No. 32 Tahun 2004

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa pembentukan daerah dapat dilakukan dengan tiga cara. *Pertama* pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah yang bersandingan, *kedua* pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa bagian daerah yang bersandingan, *ketiga* pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pembentukan daerah melalui cara yang terakhir dapat dilakukan apabila daerah tersebut telah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan.



Dalam rangka pembentukan daerah provinsi dan kabupaten/kota terdapat tiga syarat yang harus diperhatikan. Ketiga hal tersebut meliputi syarat administratif, syarat teknis dan syarat fisik kewilayahan. Untuk syarat pembentukan daerah provinsi disajikan pada Tabel 4.2, sedangkan untuk syarat pembentukan daerah kabupaten/kota disajikan pada Tabel 4.3 sebagai berikut.

**Tabel 4.3**  
**Syarat-syarat Pembentukan Daerah Provinsi**

Penjelasan	
Syarat Administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi</li> <li>❖ Persetujuan DPRD Provinsi Induk dan Gubernur</li> <li>❖ Rekomendasi Menteri Dalam Negeri</li> </ul>
Syarat Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Faktor kemampuan ekonomi</li> <li>❖ Potensi Daerah</li> <li>❖ Sosial Budaya</li> <li>❖ Sosial Politik</li> <li>❖ Kependudukan</li> <li>❖ Luas Daerah</li> <li>❖ Pertahanan dan Keamanan</li> <li>❖ Faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah</li> </ul>
Syarat Fisik Kewilayahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ paling sedikit memiliki lima kabupaten/kota</li> <li>❖ lokasi calon ibukota</li> <li>❖ sarana dan prasarana pemerintahan.</li> </ul>

Sumber: Pasal 5 UU No. 32 Tahun 2004

**Tabel 4.4**  
**Syarat-syarat Pembentukan Daerah Kabupaten/Kota**

	Penjelasan
Syarat Administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan</li> <li>❖ Persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur</li> <li>❖ Rekomendasi Menteri Dalam Negeri</li> </ul>
Syarat Teknis	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Faktor kemampuan ekonomi</li> <li>❖ Potensi Daerah</li> <li>❖ Sosial Budaya</li> <li>❖ Sosial Politik</li> <li>❖ Kependudukan</li> <li>❖ Luas Daerah</li> <li>❖ Pertahanan dan Keamanan</li> <li>❖ Faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah</li> </ul>
Syarat Fisik Kewilayahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Untuk pembentukan kabupaten paling sedikit memiliki lima kecamatan</li> <li>❖ Untuk pembentukan kota paling sedikit memiliki empat kecamatan</li> <li>❖ lokasi calon ibukota</li> <li>❖ sarana dan prasarana pemerintahan.</li> </ul>

Sumber: Pasal 5 UU No. 32 Tahun 2004

Selain dapat dibentuk dengan beberapa persyaratan seperti di atas, apabila dianggap tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah, daerah provinsi maupun kabupaten/kota dapat dihapus ataupun digabungkan dengan daerah lain. Penghapusan dan penggabungan daerah otonom tersebut dapat dilakukan setelah melalui proses evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang pedomannya diatur tersendiri dalam Peraturan Pemerintah. Setelah proses evaluasi dilakukan, penghapusan maupun penggabungan daerah beserta akibatnya ditetapkan melalui undang-undang.

Demikian halnya dengan beberapa perubahan yang terjadi pada suatu daerah yang meliputi perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa

bumi serta perubahan nama, atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah secara teknis ditetapkan pula melalui Peraturan Pemerintah.

- Implikasi Pemekaran

Beberapa implikasi pemekaran terjadi pascapenetapan UU 32/ 2004 ini. Hingga 2009, 205 daerah otonom baru telah terbentuk yang terdiri atas 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota. Sehingga jumlah total daerah otonom di Indonesia adalah 524 daerah otonom, terdiri atas 33 provinsi dan 398 kabupaten, 93 kota, lima kota administratif, dan satu kabupaten administratif. Jika dibandingkan dengan masa orde baru, hingga tahun 1998, total provinsi sebanyak 27 dan kabupaten kota sebanyak 277. Dengan demikian, penetapan UU ini membawa pertumbuhan signifikan bagi jumlah daerah otonom yang baru. Dengan alasan pendekatan pelayanan publik, alasan ekonomi dan keadilan penganggaran, poin pemekaran dalam UU 32 tahun 2004 ini membawa sejumlah implikasi.

Implikasi-implikasi yang terjadi hendaklah menjadi satu evaluasi bagi implementasi UU 32/ 2004 ini. Pada 2010 Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah LAN Jakarta melakukan kajian mengenai Evaluasi Pembentukan, Pemekaran, Penggabungan dan Penghapusan Daerah. Kajian kualitatif yang dilaksanakan pada 14 provinsi dan 28 kabupaten/ kota ini menemukan sejumlah implikasi pemekaran yakni membengkaknya anggaran di level pusat, gemuknya struktur organisasi, kemiskinan yang bertambah di level daerah, sengketa batas wilayah serta minimnya kemajuan seperti yang diharapkan. Gemuknya struktur organisasi dan kepegawaian mengakibatkan dana yang lebih banyak teralokasikan untuk belanja pegawai daripada pembangunan. Selain itu, juga terjadi ketidakharmonisan penyerahan dokumen, penganggaran, peralatan dan personel antara pemerintah daerah dan lembaga-lembaga lainnya, serta terkait juga tarik-menarik kepentingan politis dalam demokratisasi lokal dan penganggaran. Tarik menarik kepentingan politis ini berkaitan dengan alasan pemekaran sebenarnya untuk membayar 'hutang' politik anggota DPR kepada konstituennya, tidak jarang, alasan pemekaran bertendensi alasan emosional daripada alasan rasional.

Legitimasi mengenai pemekaran dituangkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 129 tahun 2000 mengenai Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran. Meski demikian, PP ini hanya mensyaratkan pada hal-hal yang bersifat potensi daerah, bukan output actual yang dihasilkan daerah sebelum dimekarkan. Pada akhirnya, kajian ini merekomendasikan bahwa pemekaran daerah sebaiknya dilakukan secara berjenjang, dan bertahap, yakni dimulai dari nomenklatur provinsi persiapan dan kabupaten/ kota persiapan. Apabila setelah lima tahun dinilai oleh tim penilai memenuhi persyaratan pemekaran, maka pemekaran disahkan, jika

belum, pemekaran ditangguhkan. Untuk mendekatkan pelayanan publik pada daerah yang ditangguhkan pemekarannya dapat ditempuh cara penguatan kecamatan.

Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah yang dilakukan United Nations of Development Programme (UNDP) dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) pada 2008 juga menunjukkan implikasi yang sama. Ketika pemerintah pusat merumuskan PP No. 129 tahun 2000 untuk mengidentifikasi kemampuan daerah untuk menjadi daerah otonomi, pemahaman yang berbeda timbul di level daerah yang berorientasi untuk cepat keluar dari keterpurukan ekonomi. Secara umum, studi ini melaporkan daerah otonom baru ternyata tidak berada dalam kondisi awal yang lebih baik dibandingkan daerah induk atau daerah control. Evaluasi sejak 2001 hingga 2007 ini menilai daerah otonom baru secara umum masih tertinggal. Dari aspek kinerja perekonomian daerah ditemukan dua masalah utama yang dapat diidentifikasi yaitu: pembagian potensi ekonomi yang tidak merata, dan beban penduduk miskin yang lebih tinggi. Di sisi keuangan daerah disimpulkan bahwa daerah baru yang terbentuk melalui kebijakan Pemerintahan Daerah menunjukkan kinerja yang relatif kurang optimal dibandingkan daerah kontrol. Hal ini terutama disebabkan oleh beberapa permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah, yaitu ketergantungan fiskal yang lebih besar di daerah pemekaran berhubungan dengan besarnya alokasi belanja modal di daerah pemekaran; optimalisasi pendapatan dan kontribusi ekonomi yang rendah; dan porsi alokasi belanja modal dari pemerintah daerah yang rendah. Semua ini mengindikasikan belum efektifnya kebijakan keuangan daerah terutama di daerah otonom baru – dalam menggerakkan aktifitas ekonomi di daerah baik yang bersifat konsumtif maupun investasi.

Mengenai aspek kinerja pelayanan publik, studi ini mengidentifikasi bahwa pelayanan publik di daerah pemekaran belum berjalan optimal, disebabkan oleh beberapa permasalahan, antara lain tidak efektifnya penggunaan dana; tidak tersedianya tenaga layanan publik; dan belum optimalnya pemanfaatan pelayanan publik. Dari aspek kinerja aparatur pemerintah daerah diidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu ketidaksesuaian antara aparatur yang dibutuhkan dengan yang tersedia; kualitas aparatur yang umumnya rendah; dan aparatur daerah yang bekerja tidak efektif. Dari sisi pertumbuhan ekonomi hasil studi menunjukkan bahwa daerah otonom baru lebih fluktuatif dibandingkan daerah induk yang relatif stabil dan meningkat. Daerah pemekaran telah melakukan upaya perbaikan kinerja perekonomian, namun karena masa transisi membutuhkan proses maka belum semua potensi ekonomi dapat digerakkan.

Di sisi keuangan daerah disimpulkan bahwa peran anggaran pemerintah daerah pemekaran dalam mendorong perekonomian, relatif kurang optimal

dibandingkan daerah kontrol. Di sisi pelayanan publik, kinerja daerah otonomi baru masih berada di bawah daerah induk. Kinerja pelayanan publik daerah otonom baru dan daerah induk secara umum masih di bawah kinerja pelayanan publik di daerah kontrol maupun rata-rata kabupaten.

Pemekaran daerah merupakan sebuah isu yang perlu dipertimbangkan dengan baik dan hati-hati dimana persiapan pemekaran juga harus melihat kekuatan dan output daerah yang bersangkutan untuk menjadi mandiri. Lebih lanjut, studi ini merekomendasikan untuk memberikan jeda 10 tahun persiapan bagi daerah yang meminta pemekaran sebelum pemekarannya disahkan. Persiapan ini berupa fasilitasi pengalihan aparatur, penyiapan infrastruktur perekonomian, fasilitas pemerintahan, serta pembagian sumber daya alam dan sumber daya manusia. Dalam jangka pendek diperlukan perubahan pola belanja aparatur pemerintah daerah, supaya pembangunan mampu menciptakan permintaan baru terhadap peningkatan pelayanan publik. Aparatur pemerintah daerah harus lebih diarahkan pada peningkatan kualitas aparatur sesuai dengan kompetensi aparatur yang diperlukan oleh daerah, mulai dari tahap penerimaan tetapi juga mencakup promosi dan mutasi aparatur. *Merit system* dapat digunakan untuk membuat desain besar penataan aparatur, khususnya aparatur pada tingkat pemerintah daerah. Dengan kata lain diperlukan dukungan lebih besar dari pemerintah pusat kepada daerah induk yang melakukan persiapan pemekaran berdasarkan PP No. 129 tahun 2000 dan juga daerah pemekaran.

Berdasarkan evaluasi terhadap PP No. 129 tahun 2000 yang dinilai kurang ketat dalam menegaskan persyaratan pemekaran dan juga berorientasi pada potensi daerah, bukan output, maka pada 2007, pemerintah mensahkan PP No. 78 tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan dan dan Penggabungan daerah yang menggantikan PP No. 129 tahun 2000. PP No 78 tahun 2007 memuat beberapa syarat pemekaran yang berbeda dengan aturan yang lama, di antaranya jumlah kabupaten, waktu pemekaran, juga rekomendasi dari kabupaten induk dan provinsi. Selain itu, mekanisme penentuan aspirasi masyarakat terkait dengan pelaksanaan pemekaran dari forum komunikasi desa dan keluarahan. PP ini kembali menuai kritikan yakni terlalu fokus pada mekanisme pemekaran sehingga makna pemekaran tidak menuju pada kesejahteraan rakyat.

Pemekaran yang terlalu jauh dan berlebihan justru mengakibatkan membengkaknya jumlah pegawai pemerintahan, semakin banyak jabatan-jabatan tinggi dalam struktur pemerintahan provinsi dan pemborosan keuangan daerah melalui penambahan birokrat yang membebani anggaran daerah akibat pembayaran gaji dan tunjangan. Pasalnya, hingga 2011,

berdasarkan evaluasi yang dilakukan oleh Kementria Dalam Negeri, sebanyak 116 daerah mengalokasikan anggaran pegawai di atas 60 persen, dan APBD puluhan daerah 70 persen untuk anggaran pegawai. Pemekaran tanpa disertai konsolidasi demokrasi yang utuh dan matang melalui pemilihan legislatif dan kepala daerah dapat menciptakan perencanaan pemekaran yang tidak matang karena hutang politik dan dinasti keluarga elite-elite politik baru yang menguasai provinsi atau kabupaten bagaikan kerajaan kecil dalam Republik Indonesia. Selain itu pemekaran provinsi dengan memisahkan beberapa kabupaten dari provinsi induk dapat menjadi isu rawan yang dihindangi sentimen perpecahan. Perpecahan yang terjadi terutama disebabkan oleh sengketa batas wilayah. Hingga 2010, menurut data Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Kemendagri, terdapat 946 segmen batas daerah yang harus ditegaskan. Meskipun semangat awalnya adalah otonomi daerah dan perbaikan pelayanan administrasi kepada masyarakat melalui pemangkasan birokrasi pada tingkat provinsi, beberapa hasil evaluasi menunjukkan bahwa pemekaran belum menunjukkan kedekatan yang signifikan dengan alasannya semula. Maka, isu pemekaran sebagaimana tertuang dalam Pasal 4, 5, dan 6 UU No. 32 tahun 2004 ini selayaknya ditinjau kembali dari segi persyaratan dan pentahapannya. Akhirnya pada 2011, pemerintah memutuskan untuk melakukan moratorium pemekaran meskipun PP 78 tahun 2007 belum dicabut. Keputusan ini tepat karena untuk membina kemandirian fiskal bagi daerah otonom yang sudah terbentuk.

#### b. Kawasan Khusus

Kawasan khusus menurut Undang-undang otonomi daerah ini merupakan bagian wilayah dalam provinsi ataupun kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional. Fungsi pemerintahan yang bersifat khusus tersebut meliputi perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas yang ditetapkan dengan undang-undang dan secara teknis diatur pula dalam peraturan pemerintah.

Untuk membentuk suatu kawasan khusus, pemerintah harus mengikutsertakan daerah yang bersangkutan, atau daerah dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus kepada Pemerintah dengan mengikuti petunjuk yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah.

## 2. Pembagian Urusan Pemerintahan Beserta Kewenangannya

### a. Urusan dan Kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi

Terdapat dua hal pokok yang menjadi urusan pemerintah daerah provinsi menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dua hal pokok tersebut yakni urusan wajib dan urusan pilihan. Keduanya tersurat dalam Pasal 13 Undang-undang tersebut. Pasal ini menjelaskan bahwa terdapat enam belas urusan wajib yang harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi.

Keenambelas urusan wajib tersebut yakni (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.

Selanjutnya terdapat hal lain yang menjadi urusan pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi. Hal tersebut meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Urusan pilihan tersebut harus sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Berdasarkan kedua urusan inilah kemudian pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. PP tersebut mengatur pembagian urusan pemerintahan diantara dan antar strata pemerintahan.

Kewenangan bidang lain 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 standarisasi nasional.

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.

Mengenai kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur, dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut. Dalam penyelenggaraan kewenangan Pemerintah yang diserahkan dan/atau dilimpahkan kepada Daerah/Gubernur, Daerah/Gubernur mempunyai kewenangan untuk mengelolanya mulai dari pembiayaan, perizinan, perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sesuai dengan standar, norma dan kebijakan pemerintah.

Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Kabupaten dan Kota, yaitu kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota yang ditangani oleh Provinsi setelah ada pernyataan dari Daerah Kabupaten dan Kota.

Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sumber daya nasional adalah sumber daya alam, sumber daya buatan dan sumber daya manusia yang tersedia di daerah.

Kewenangan daerah di wilayah laut meliputi :

- a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi dan pengelolaan kekayaan sebatas wilayah laut tersebut.
- b. Pengaturan kepentingan administratif
- c. Pengaturan tata ruang
- d. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah
- e. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara
- f. Khusus untuk penangkapan ikan secara tradisional tidak dibatasi wilayah laut.

Kewenangan daerah kabupaten/kota di wilayah laut adalah sepertiga dari batas laut daerah provinsi. Sedangkan kewenangan daerah kabupaten/kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan diatas. Dengan demikian, pada dasarnya seluruh kewenangan sudah ada pada kabupaten/kota. Oleh karena itu, penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh Pemerintah.



#### b. Urusan dan Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 terdapat dua hal pokok yang menjadi urusan pemerintahan pemerintah daerah kabupaten/kota. Kedua hal tersebut dapat dibedakan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan yang tersurat dalam pasal 14 undang-undang mengenai otonomi daerah tersebut. disebutkan dalam pasal 14 bahwa terdapat enam belas urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota.

Keenambelas urusan wajib ini merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi (1) perencanaan dan pengendalian pembangunan; (2) perencanaan, pemanfaatan maupun pengawasan tata ruang; (3) penyelenggaraan ketertiban umum serta 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.

Sedangkan urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. 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.

Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja. Kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota tidak dapat dialihkan ke Pemerintah Provinsi. Khusus kewenangan Pemerintah Kota disesuaikan dengan kebutuhan perkotaan, antara lain pemadam kebakaran, kebersihan, pertamanan, dan tata kota.

Pemerintah dapat menugaskan tugas-tugas tertentu kepada daerah dalam rangka tugas pembantuan disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada pemerintah. Kewenangan kabupaten/kota berlaku juga di kawasan otorita yang terletak di dalam daerah otonom, yang meliputi badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan bandar udara, kawasan

perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan pariwisata, kawasan jalan bebas hambatan, dan kawasan lain yang sejenis.

c. Hubungan Gubernur dan Walikota

Provinsi dalam peraturan perundang-undangan didefinisikan sebagai daerah provinsi dengan kedudukan “daerah” sekaligus wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan pusat dan didelegasikan kepada gubernur. Daerah provinsi bukan merupakan pemerintah atasan daerah kabupaten/kota. Dengan demikian, antara daerah otonom provinsi dan daerah kabupaten/kota “tidak mempunyai hubungan hierarki”.

Pemberian kedudukan provinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus sebagai wilayah administrasi didasari pertimbangan sebagai berikut :

- Untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam kerangka NKRI.
- Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas daerah kabupaten/kota serta melaksanakan kewenangan otonomi daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota.
- Untuk melaksanakan “tugas-tugas” pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Pemberian kewenangan otonomi pada kabupaten/kota didasarkan pada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab artinya :

- a) otonomi luas artinya adalah keleluasan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan.
- b) otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada, dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.
- c) otonomi yang bertanggung jawab adalah perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa :
  - Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat
  - Pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ada beberapa alasan mengapa pemerintah pusat mendelegasikan peran dan kewenangan kepada pemerintah daerah, yakni untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu juga untuk meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.

Namun demikian, dalam tata hubungan antara gubernur dan bupati/walikota masih saja terjadi persoalan di tingkat koordinasi. Padahal gubernur sesuai dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berkedudukan sebagai wakil Pemerintah yang memiliki tugas dan wewenang :

- Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
- Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah juga mempunyai tugas:

- Menjaga kehidupan berbangsa, bernegara dalam rangka memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- Menjaga dan mengamalkan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi;
- Memelihara stabilitas politik;
- Menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Dalam konteks pembagian peran dan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah ternyata terdapat beberapa persoalan, yakni menyangkut masalah tata hubungan koordinasi antara gubernur dengan bupati/walikota. Tiadanya hubungan ketaatan yang terjadi antara bupati/walikota itu disebabkan titik sentral otonomi yang lebih ditekankan pada kabupaten/kota sehingga memperbesar kewenangan bupati/walikota.

Gubernur selaku wakil pemerintah pusat yang juga dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung dengan *dual status* sebagai wakil pemerintah dan kepala daerah seringkali harus berselisih paham dengan bupati/walikota. Posisi *dual status* gubernur sebagai wakil pemerintah ini tidak membuat posisi gubernur kuat di hadapan bupati/walikota karena bupati/walikota tidak bertanggung jawab secara langsung kepada gubernur. Sehingga dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kabupaten/kota, gubernur seringkali harus mengelus dada melihat sikap tidak patuh bupati/walikota. Sikap tidak patuh bupati/walikota itu terlihat dalam berbagai forum yang diselenggarakan di tingkat provinsi.

**Tabel 4. 5**  
**Hubungan Gubernur dan Bupati/Walikota**

<b>No.</b>	<b>Persoalan</b>	<b>Waktu</b>
1.	Wakil Gubernur Maluku, Said Assagaff marah besar karena banyak walikota dan bupati yang tidak menghadiri Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Tahun 2012 yang digelar di Baileo Siwalima, Karang Panjang, Ambon	7 April 2011
2.	Sembilan bupati/walikota tak hadir dan tak mengutus perwakilan saat Pemprov Jatim membuka Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Provinsi Jatim. Kesembilan bupati/walikota tersebut adalah Bupati Magetan, Pacitan, Tulungagung, Lamongan, Jember, Walikota Surabaya, Walikota Blitar, Walikota Malang, dan Walikota Pasuruan.	15 April 2010
3.	Gubernur Kaltim Awang Faroek Ishak menyatakan kekecewaannya atas ketidakhadiran sejumlah bupati dalam penyerahan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) 2011 Kaltim.	30 Desember 2010
4.	Gubernur Kalteng Teras Narang menilai Walikota Palangkaraya HM Riban dan Bupati Pulangpisau H Ahmad Amur tidak patuh	22 Februari 2010
5.	Gubernur Kalsel H Rudy Ariffin kecewa dengan banyaknya bupati/walikota yang tidak hadir pada acara Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Dari 13 bupati/walikota yang seharusnya hadir, ternyata hanya dihadiri oleh satu bupati saja. Bupati yang dimaksud adalah Bupati Tanah Bumbu, Mardani H Maming. Sedangkan 12 bupati/walikota lainnya tidak terlihat hadir.	29 September 2010
6.	Gubernur Kalimantan Barat, Cornelis kecewa bercampur berang saat menyerahkan daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) 2009. Pemicunya, dari 14 bupati/wali kota di Kalbar, hanya empat yang datang. Selebihnya, diwakili wakil bupati/wakil wali kota, sekretaris daerah serta pejabat eselon II	7 Januari 2009

No.	Persoalan	Waktu
7.	Gubernur Jawa Tengah Bibit Waluyo marah besar karena sikap acuh tak acuh para bupati/wali kota yang tidak memenuhi undangan rapat koordinasi (rakor) di tingkat provinsi. Bibit terpaksa mengusir Wakil Bupati Brebes Agung Widyantoro, serta memberi peringatan keras kepada Bupati Wonosobo Kholiq Arif dan Bupati Rembang M Salim, yang sama-sama mewakilkan anak buahnya dalam rakor evaluasi dan pencapaian program kerja kabupaten/kota 2008	19 November 2008

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Pemerintah pusat akhirnya berupaya memecah kebuntuan itu dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2010 yang mengatur tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi. Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2010 menegaskan bahwa dalam hal adanya bupati/walikota yang mangkir dari undangan koordinasi yang dilakukan di tingkat provinsi, Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dapat menjatuhkan sanksi. Hanya saja, rincian mengenai sanksi apa yang boleh dijatuhkan oleh gubernur tidak diatur dengan jelas dan tegas dalam Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2010. Akibatnya, gubernur seolah menjadi ‘macan ompong’.

Pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2011 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2010 untuk memperkuat kewenangan gubernur yang diberlakukan efektif per 6 April 2011. Penguatan kewenangan gubernur dalam Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2011 itu tampak dengan adanya penambahan pasal di antara Pasal 7 dan Pasal 8, yakni Pasal 7A yang berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 7A

- 1) Bupati/walikota yang tidak hadir tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan dalam pelaksanaan koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) dikenakan sanksi administratif berupa peringatan tertulis.
- 2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
  - a) pemberian surat peringatan pertama oleh gubernur terhadap bupati/walikota yang tidak hadir dalam pelaksanaan koordinasi pertama; dan
  - b) pemberian surat peringatan kedua oleh gubernur terhadap bupati/walikota yang tidak hadir dalam pelaksanaan koordinasi setelah mendapat surat peringatan pertama.

- 3) Surat peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada bupati/walikota yang bersangkutan dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- 4) Apabila setelah diberikan peringatan kedua, bupati/walikota tetap tidak hadir, gubernur mengusulkan pada kementerian/lembaga terkait untuk tidak mengalokasikan dana tugas pembantuan kepada kabupaten/kota yang bersangkutan pada tahun anggaran berikutnya.
- 5) Menteri Dalam Negeri dapat menindaklanjuti tembusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dalam rangka pembinaan dan pengawasan sesuai peraturan perundang-undangan.

Di antara Pasal 9 dan Pasal 10 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 9A yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 9A

- (1) Gubernur wajib melaporkan kepada Menteri Dalam Negeri mengenai kegiatan penyelenggaraan rapat koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a dan huruf b, Pasal 5, Pasal 7, dan Pasal 8.
- (2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah diterima Menteri Dalam Negeri paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak tanggal penyelenggaraan rapat koordinasi berakhir.
- (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit memuat:
  - a. Hari dan tanggal penyelenggaraan rapat;
  - b. Peserta rapat dengan melampirkan daftar hadir;
  - c. Materi rapat koordinasi yang dibahas; dan
  - d. Berita acara hasil rapat koordinasi.

Penerapan Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2011 diharapkan semakin meningkatkan kewenangan gubernur dibandingkan sebelumnya. Kewenangan yang diberikan itu harus digunakan dalam kerangka penerapan etika pemerintahan. Meski peran gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diperkuat tetapi hal itu juga harus dibarengi dengan ketaatan terhadap aturan. Ketaatan ini merupakan upaya agar gubernur juga tidak menyalahgunakan kewenangan yang diberikan. Kementerian Dalam Negeri juga memiliki kewenangan untuk mengambil tindakan langsung jika ada perbedaan antara Gubernur dan Bupati/Walikota.

Pengaturan mengenai tata cara yang lebih jelas dalam memperkuat peran gubernur sebagai wakil pemerintah untuk melaksanakan pembinaan, pengawasan, koordinasi, dan penyelarasan kegiatan pembangunan di daerah akan dapat mengurangi ketegangan yang selama ini sering terjadi pada hubungan antara bupati/walikota dan gubernur di daerah. Hal ini

penting mengingat perbedaan dalam memahami pola hubungan antar kedua tingkatan pemerintahan di daerah seringkali mempersulit koordinasi dan sinergi dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan di tingkat kabupaten/kota.

Penguatan fungsi gubernur sebagai kepala daerah sekaligus sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi juga dimaksudkan untuk memperkuat hubungan antar tingkatan pemerintahan. Dalam pelaksanaan peran gubernur sebagai wakil pemerintah, maka hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota bersifat bertingkat, dimana gubernur dapat melakukan peran pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebaliknya bupati/walikota dapat melaporkan permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam hubungan antarkabupaten/kota. Di samping itu penguatan peran gubernur sebagai kepala daerah akan dapat memperkuat orientasi pengembangan wilayah dan memperkecil dampak kebijakan desentralisasi terhadap fragmentasi spasial, sosial, dan ekonomi di daerah.

#### d. Permasalahan dalam Implementasi Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah

Meskipun urusan dan kewenangan pemerintah provinsi dan kabupaten/ kota telah dijabarkan dalam pasal 13 dan 14 UU No. 32/ 2004, dalam kondisi aktual pembagian wewenang ini menuai beberapa permasalahan. Permasalahan tersebut antara lain:

- Belum optimalnya pembagian urusan antar tingkatan pemerintahan. Biasanya penentuan wewenang provinsi dalam urusan lintas kabupaten/ kota daerah masih mewarnai implementasi pembagian kewenangan ini. Meskipun dalam Pasal 2 ayat 1 UU No. 32 tahun 2004 mengatur bahwasanya provinsi dan kabupaten/ kota telah dibagi secara berjenjang, namun jika ditinjau kembali, kewenangan Provinsi dan Kabupaten/kota dalam UU No. 32/2004 masih sama sehingga menimbulkan kebingungan terutama terkait pembiayaan urusan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota. PP no. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan juga belum mengatur mekanisme koordinasi pelaksanaan yang jelas.

Biasanya kewenangan tersebut juga disebabkan oleh kedudukan provinsi tidak didefinisikan secara jelas pada UU No. 32 tahun 2004. Kejelasan kedudukan provinsi ini penting untuk menegaskan bahwa seharusnya provinsi memiliki fungsi koordinasi dan control terhadap penyelenggaraan pemerintahan umum dan pelayanan publik di tingkatan daerah. Provinsi dalam sistem pemerintahan yang berlaku tidak memiliki kewenangan yang jelas atas kabupaten/ kota. Sebaliknya, pemerintah kabupaten/ kota

dapat berhubungan langsung dengan pemerintah pusat. Akibatnya, daerah otonom merasa tidak perlu bertanggungjawab kepada provinsi, kenyataan ini melemahkan fungsi koordinasi oleh gubernur. Selain itu, kewenangan keuangan provinsi diatas kabupaten kota juga tidak ada.

- Belum adanya koherensi antara UU 32/ 2004 dengan kebijakan sektoral. Hal ini mengakibatkan pelbagai permasalahan, yaitu antara lain dalam hal kewenangan, pengelolaan APBD, pengelolaan suatu kawasan atau pelayanan tertentu, pengaturan pembagian hasil sumberdaya alam dan pajak, dan lainnya. Selain itu juga menimbulkan tumpang tindih kewenangan antar pusat, provinsi dan kabupaten/kota daerah yang mengakibatkan berbagai permasalahan dan konflik antar berbagai pihak dalam pelaksanaan suatu aturan, misalnya tentang pendidikan, tenaga kerja, pekerjaan umum, pertanahan, penanaman modal, serta kehutanan dan pertambangan.

Lebih lanjut, sebaiknya pembagian urusan di level pusat, provinsi dan daerah serta mekanisme koordinasinya diatur oleh UU untuk mengurangi tumpang tindih dengan UU Sektoral. Selain itu, diperlukan pula kodifikasi UU sektoral yang berkaitan dengan tanggung jawab dan hubungan pengelolaan sektor sehingga dapat mengurangi potensi konflik lantaran masing-masing pihak berpedoman pada UU yang berbeda.

- Minimnya hubungan koordinasi antara Provinsi dan Kabupaten. Sebagai akibatnya beberapa program propinsi sering langsung masuk daerah tanpa sepengetahuan provinsi. Demikian pula dengan mekanisme pengawasan provinsi ke Kabupaten

Untuk itu, urusan dan kewenangan yang perlu didesentralisasikan perlu dirinci lebih jelas. Selain itu, UU No. 32 Tahun 2004 selayaknya menjadi acuan kriteria penetap dalam UU sektoral agar nampak jelas urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah dan pusat.

e. Hubungan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah serta antar Pemerintahan Daerah

Dalam menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan, setiap pemerintahan daerah memiliki hubungan baik dengan pemerintah pusat maupun dengan pemerintahan daerah lainnya. Terdapat beberapa hubungan yang terjalin yaitu *pertama* hubungan wewenang, *kedua* hubungan keuangan, *ketiga* hubungan yang bersifat pelayanan umum, *keempat* hubungan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Hubungan yang dilakukan tersebut



dilaksanakan secara adil dan selaras karena akan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan.

Hubungan dalam bidang keuangan antara pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi tiga hal. *Pertama* pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, *kedua* pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah dan *ketiga* pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah. Sedangkan hubungan dalam bidang keuangan antar pemerintahan daerah juga meliputi tiga hal. *Pertama* bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, *kedua* pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama, *ketiga* pembiayaan bersama atas kerja sama antardaerah, *ketiga* pinjaman dan/atau hibah antarpemerintahan daerah.

Hubungan dalam bidang pelayanan umum antara pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi *pertama* kewenangan, tanggung jawab, dan penentuan standar pelayanan minimal, *kedua* pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah dan *ketiga* fasilitasi pelaksanaan kerja sama antarpemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum. Sedangkan hubungan dalam bidang pelayanan umum antarpemerintahan daerah meliputi *pertama* pelaksanaan bidang pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah, *kedua* kerja sama antarpemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum dan *ketiga* pengelolaan perizinan bersama bidang pelayanan umum.

Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi tiga hal. *Pertama* kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian, *kedua* bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya serta *ketiga* penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan. Sedangkan hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah meliputi *pertama* pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah, *kedua* kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah serta *ketiga* pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Lebih lanjut diterangkan dalam undang-undang yang disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004 tersebut bahwa daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk

mengelola sumber daya di wilayah laut. Daerah tersebut mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut meliputi enam hal. *Pertama* eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut, *kedua* pengaturan administratif, *ketiga* pengaturan tata ruang. *Keempat* penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah, *kelima* ikut serta dalam pemeliharaan keamanan dan *keenam* ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Apabila wilayah laut antara dua provinsi kurang dari 24 mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar dua provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud.

Hubungan antar pemerintah daerah sesuai dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Bab IX tentang Kerja Sama dan Penyelesaian Perselisihan. Sesuai pasal 195 UU No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa kerjasama antar daerah ini dapat dilakukan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Rincian lebih jauh mengenai kerjasama antar daerah ini diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah. Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2007 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan kerjasama daerah adalah kesepakatan antara gubernur dengan gubernur atau gubernur dengan bupati/wali kota atau antara bupati/wali kota dengan bupati/wali kota yang lain, dan atau gubernur, bupati/wali kota dengan pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban.

Adapun objek kerja sama daerah adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik. Penyelenggaraan Kerjasama Antar Daerah (KAD) ini hendaknya dilaksanakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, sinergi, saling menguntungkan, kesepakatan bersama, itikad baik, mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah NKRI, persamaan kedudukan, transparansi, keadilan dan kepastian hukum.

Sesuai dengan pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2007 disebutkan bahwa untuk tata cara kerjasama daerah diantaranya diatur hal-hal sebagai berikut :

1. Kepala daerah atau salah satu pihak dapat memprakarsai atau menawarkan rencana kerja sama kepada kepala daerah yang lain dan pihak ketiga mengenai objek tertentu.
2. Apabila para pihak sebagaimana dimaksud pada huruf a menerima, rencana kerja sama tersebut dapat ditingkatkan dengan membuat kesepakatan bersama dan menyiapkan rancangan perjanjian kerja sama yang paling sedikit memuat:
  - a. subjek kerja sama;
  - b. objek kerja sama;
  - c. ruang lingkup kerja sama;
  - d. hak dan kewajiban para pihak;
  - e. jangka waktu kerja sama;
  - f. pengakhiran kerja sama;
  - g. keadaan memaksa; dan
  - h. penyelesaian perselisihan.
3. Kepala daerah dalam menyiapkan rancangan perjanjian kerja sama melibatkan perangkat daerah terkait dan dapat meminta pendapat dan saran dari para pakar, perangkat daerah provinsi, Menteri dan Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait.
4. Kepala daerah dapat menerbitkan Surat Kuasa untuk penyelesaian rancangan bentuk kerja sama. Adapun Pelaksanaan perjanjian kerja sama dapat dilakukan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Dalam hubungannya dengan DPRD, rencana kerjasama daerah yang membebani daerah dan masyarakat harus mendapat persetujuan dari DPRD dengan ketentuan apabila biaya kerja sama belum teranggarkan dalam APBD tahun anggaran berjalan dan/atau menggunakan dan/atau memanfaatkan aset daerah. Namun kerja sama daerah yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan biayanya sudah teranggarkan dalam APBD tahun anggaran berjalan tidak perlu mendapat persetujuan dari DPRD. Penyelesaian perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan kerjasama diharapkan dapat diselesaikan dengan musyawarah. Akan tetapi, apabila kata mufakat tidak dapat dicapai, maka untuk kerjasama antar daerah-daerah yang terdapat dalam satu provinsi, penyelesaian perselisihan dapat dilakukan dengan keputusan Gubernur provinsi tersebut. Sementara untuk kerjasama antar Provinsi, dapat dilakukan dengan keputusan Menteri (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri).

Dalam Peraturan Pemerintah No. 50 Tahun 2007 juga diatur mengenai pembentukan Badan Kerjasama. Badan Kerjasama ini dapat dibentuk untuk Kerjasama Antar Daerah (KAD) yang dilakukan secara terus-menerus atau berlangsung dalam waktu minimal 5 tahun. Badan Kerjasama ini bukan bagian dari perangkat daerah dan dibentuk dengan keputusan bersama Kepala Daerah. Tugas Badan Kerjasama ini termasuk pengelolaan, monitoring dan evaluasi pelaksanaan Kerjasama Antar Daerah (KAD). Selain itu, Badan Kerjasama juga dapat memberikan masukan atau saran mengenai langkah-langkah yang diperlukan apabila ada permasalahan dalam pelaksanaan kerjasama. Adapun untuk biaya penyelenggaraan Badan Kerjasama ini menjadi tanggung jawab bersama Kepala Daerah dengan daerah yang terkait dengan kerjasama.

Meski penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan dengan prinsip otonomi sudah berlangsung sejak tahun 2001, namun hingga kini hubungan antar pemerintah daerah dalam konteks kerjasama belum banyak dilakukan. Padahal keberhasilan suatu daerah dalam membangun wilayahnya tidak bisa dilepaskan dari keberadaan wilayah-wilayah disekitarnya yang berdekatan. Kerjasama daerah dinilai memiliki beberapa peran yang strategis baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses mensejahterakan masyarakat, adapun peran tersebut diantaranya :

1. Meminimalisasi munculnya ego daerah sebagai imbas dari kewenangan yang besar bagi daerah untuk mengelola dan bertanggungjawabkan daerahnya.
2. Mengoptimalkan pemanfaatan potensi yang dimiliki oleh daerah, terutama dalam mengatasi problem keterbatasan APBD dan sumber daya alam.
3. Efisiensi dan efektifitas dalam memberikan pelayanan publik.
4. Meningkatkan daya saing daerah.
5. Sinergitas antar daerah dalam kerangka NKRI.<sup>7</sup>

Toh pun ada hubungan kerjasama yang dilakukan tetapi hasil yang dicapai jauh dari hasil memuaskan. Salah satu contohnya adalah kerja sama antar daerah di kawasan Jawa Tengah bagian barat yang diwadahi dengan nama Barlingmascakep (Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap, dan Kebumen). Kebijakan pemasaran terhadap potensi daerah yang saling melakukan kerja sama itu dinilai masih kerap tumpang tindih dengan program masing-masing kabupaten. Ketua Forum Staf Ahli Bupati Se-Barlingmascakeb, Pratikno Widiarso mengemukakan, alih-alih mengangkat potensi ekonomi di lima kabupaten yang tergabung

---

<sup>7</sup> [www.kemendagri.go.id](http://www.kemendagri.go.id). Direktur Jenderal Pemerintahan Umum, Ir. Timbul Pudjianto, MPM, Disampaikan pada "Rapat Evaluasi Pelaksanaan Kerjasama Daerah se-Provinsi Jawa Tengah". Rapat dihadiri oleh peserta dari seluruh Kabupaten/Kota se-Jateng dan DIY, Biro Otda dan kerjasama Setda Prov. Jateng, Bakorwil Jateng, serta Badan Penanaman Modal dan Kerjasama Prov. DIY.

dalam Barlingmascakeb, masing-masing daerah malah terkesan bersaing menggaet investor tanpa memprioritaskan kepentingan bersama.

Salah satu contoh persaingan itu adalah ketika Banyumas mengunggulkan produksi getuk dan batik. Kabupaten lain semestinya memberikan dukungan berupa suplai bahan baku, bukan malah menyaingi untuk membuat produk serupa. Di sisi lain, kebijakan Barlingmascakeb juga belum sinergis dengan masing-masing kabupaten. Bupati Banjarnegara Djasri mengakui hasil kerjasama yang dirasakan masing-masing daerah belum sebanging dengan dana Rp. 150 juta yang dikeluarkan per tahun. Salah satu kelemahan kerja sama antar daerah ini adalah belum terbangunnya sistem informasi manajemen berbasis internet. Akibatnya, komunikasi, koordinasi, konsultasi, bank data Barlingmascakeb belum efektif dan efisien. Kondisi ini juga diakui Direktur Jenderal Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri Timbul Pudjianto yang menyebutkan bahwa berbagai persoalan kerja sama antar daerah kerap amat kompleks dan terbentur pada egoisme dan konflik kewenangan.<sup>8</sup>

**Tabel 4.6**  
**Beberapa Kerja Sama Antar Daerah di Indonesia**

No	Blok Regional	Tahun Berdiri	Anggota Aktif
1.	JABOTABEK kemudian saat ini menjadi JABODETABEK	1973	Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi
2.	BARLINGMASCAGEB	2002	Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap dan Kebumen
3.	SUBOSUKAWONOSANTREN	-	Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen, Klaten
4.	Tapanuli Utara	-	13 kabupaten dan kota di Sumatera Utara
5.	MEBIDANG	-	Medan, Binjai, Deli Serdang
6.	GERBANG KERTA SUSILA	-	Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, dan Lamongan
7.	PAWONSARI BAKULREJO	-	Pacitan, Wonogiri, Wonosari, Bantul, Kulon Progo, Purworejo
8.	JOGLOSEMAR	-	Jogja, Solo, Semarang

Sumber : Suparmono, SE,M.Si, Kerjasama Daerah, [www.slideshare.com](http://www.slideshare.com)

Kerjasama Antar Daerah (KAD) selama ini juga tidak lepas dari kendala-kendala yang terjadi dalam pelaksanaannya. Kendala-kendala itu diantaranya adalah sebagai berikut:

<sup>8</sup> Kompas, Kerja Sama Daerah Tak Jalan, "Masing-Masing Daerah Bersaing Menggaet Investor", Senin 20 Juni 2011

1. Belum ada database yang cukup baik mengenai KAD di seluruh Indonesia
2. Pemerintah Daerah masih belum cukup mempertimbangkan KAD sebagai salah satu inovasi dalam penyelenggaraan pembangunan. Salah satu penyebabnya adalah adanya persaingan dan ego daerah dimana semangat otonomi masih dipandang sempit dan kedaerahan. Setiap daerah memacu perkembangan daerahnya sendiri tanpa menimbang kemampuan dan kebutuhan wilayah lain. Kondisi ini menghambat prakarsa daerah untuk bekerjasama dengan daerah lain. Terlebih lagi, tidak jarang pelayanan publik yang diusahakan melalui Kerjasama Antar Daerah (KAD) lebih banyak merugi dan disubsidi APBD sehingga kurang menarik dikerjasamakan. Pemerintah Daerah kemudian lebih memilih bekerjasama dengan pihak swasta karena menganggap kerjasama dengan daerah lain justru lebih rumit dan rawan terjadi konflik. Selain itu, belum ada mekanisme insentif untuk daerah-daerah yang bekerja sama dalam peningkatan efektivitas/efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik
3. Untuk daerah-daerah pemekaran, ada kecenderungan lebih enggan untuk bekerja sama dengan daerah lain, termasuk daerah induk, karena *euphoria* baru menjadi sebuah daerah otonom.
4. Di pemerintah pusat sendiri, KAD belum menjadi satu inovasi prioritas untuk didiseminasikan ke daerah. Selama ini KAD biasanya terbentuk atas inisiatif daerah sendiri. Masih sangat kurang fasilitasi atau inisiasi dari Pemerintah maupun Pemerintah Provinsi. Peran Pemerintah sampai saat ini baru dalam bentuk penyusunan PP No. 50 Tahun 2007 mengenai tata cara KAD.<sup>9</sup>

### 3. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi Dan Pemerintahan Kabupaten/Kota

Disebutkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa asas umum penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi atau desentralisasi berarti penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan tugas pembantuan berarti 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.

---

<sup>9</sup> Kasubdit Kelembagaan Pemerintah Daerah, Direktorat Otonomi Daerah Bappenas, Dr. Ir. Antonius Tarigan, M.Si Kerjasama antar daerah (KAD) untuk peningkatan penyelenggaraan pelayanan publik dan daya saing wilayah

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, memilih pimpinan daerah, mengelola aparatur daerah, mengelola kekayaan daerah, memungut pajak daerah dan retribusi daerah, mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah, mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Adapun kewajiban yang harus dipenuhi oleh daerah yang menyelenggarakan otonomi yaitu melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, mengembangkan kehidupan demokrasi, mewujudkan keadilan dan pemerataan, meningkatkan pelayanan dasar pendidikan, menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan, menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, mengembangkan sistem jaminan sosial, menyusun perencanaan dan tata ruang daerah, mengembangkan sumber daya produktif di daerah, melestarikan lingkungan hidup, mengelola administrasi kependudukan, melestarikan nilai sosial budaya, membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya serta kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah (RKPD) dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### a. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah terdiri atas seorang kepala daerah dan seorang wakil kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Untuk daerah provinsi, pemerintah terdiri dari seorang Gubernur beserta Wakil Gubernur dan perangkat daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten/kota pemerintah meliputi Bupati/Walikota beserta Wakil Bupati/Walikota dan perangkat daerah kabupaten/kota.

Baik gubernur maupun bupati/walikota memiliki tugas dan wewenang tersendiri. Kecuali Bupati/Walikota yang hanya memiliki peran sebagai kepala daerah kabupaten/kota, dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya gubernur tidak hanya berperan sebagai kepala daerah provinsi, tetapi juga gubernur berperan sebagai wakil pemerintah. Kedua peran yang dimiliki gubernur itulah yang membuat adanya peran ganda dari seorang gubernur.

## Kepala Daerah

Adapun tugas dan wewenang seorang kepala daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota antara lain memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, mengajukan rancangan Perda, menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD, menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama. Tugas dan wewenang kepala daerah lainnya adalah mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah, mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya tugas yang harus dilaksanakan oleh wakil kepala daerah adalah membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi, memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota. Tugas berikutnya dari seorang wakil kepala daerah adalah memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah, melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah serta melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dalam melaksanakan segala bentuk tugas yang diembannya, wakil kepala daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala daerahnya masing-masing. Wakil kepala daerah pun dapat menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

Selain yang disebutkan di atas, dalam melaksanakan tugas dan wewenang, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai beberapa kewajiban yaitu memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik



Indonesia, meningkatkan kesejahteraan rakyat, memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat, melaksanakan kehidupan demokrasi serta menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan. Di samping itu kewajiban yang lain misalnya menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, memajukan dan mengembangkan daya saing daerah, melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik, melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah, menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah serta menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD. Kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota 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.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan hal-hal yang menjadi larangan bagi kepala daerah beserta wakil kepala daerah. Hal tersebut antara lain *pertama* membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain, *kedua* turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah, atau dalam yayasan bidang apapun, *ketiga* melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan, *keempat* melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya. *Kelima* menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan, *keenam* menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya, *keenam* merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut UU mengenai otonomi daerah ini juga menyebutkan beberapa hal yang dapat menyebabkan seorang kepala daerah dan atau wakilnya dapat berhenti ataupun diberhentikan. Penyebab tersebut diantaranya adalah karena meninggal dunia, permintaan sendiri dan atau diberhentikan. Adapun alasan pemberhentian kepala daerah dan atau wakilnya karena *pertama* berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru, *kedua* tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut

selama enam, *ketiga* tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Selanjutnya *keempat* dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, *kelima* tidak melaksanakan kewajiban kepala dan *keenam* melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

#### Wakil Pemerintah

Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, Gubernur mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam pasal 38 undang-undang yang sama. Pasal tersebut menyebutkan bahwa Gubernur mempunyai tugas dan wewenang sebagai pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota; koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota; serta koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Selanjutnya secara lebih rinci tugas dan wewenang Gubernur diatur pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi. Dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa Gubernur bertugas melaksanakan urusan pemerintahan yang meliputi koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan instansi vertikal, dan antar instansi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan; koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan; koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antar pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayah provinsi yang bersangkutan; pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Tugas dan wewenang Gubernur yang lain adalah menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; menjaga dan mengamalkan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi; memelihara stabilitas politik; menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di daerah; dan koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota. Selain kesembilan tugas tersebut, sebagai wakil pemerintah Gubernur juga melaksanakan urusan pemerintahan di wilayah provinsi yang menjadi kewenangan Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pasal 4 Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa Gubernur memiliki berbagai kewenangan yaitu mengundang rapat bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal; meminta kepada bupati/walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat; memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji; menetapkan sekretaris daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; mengevaluasi rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah kabupaten/kota; memberikan persetujuan tertulis terhadap penyiangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota; menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi; serta melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian yang ditugaskan di wilayah provinsi yang bersangkutan.

#### b. Perangkat Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri atas tiga unsur yaitu unsur staf, unsur pendukung dan unsur pelaksana. Unsur yang *pertama* adalah perangkat daerah yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi. Unsur ini diwadahi dalam lembaga sekretariat. Unsur yang *kedua* adalah unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah. Sedangkan unsur yang *ketiga* sebagai pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah. Pembagian ketiga unsure ini disajikan pada Tabel 4.6 berikut ini.

**Tabel 4.7**  
**Unsur Perangkat Daerah**

No.	Unsur Perangkat Daerah	Diwadahi dalam
1.	Unsur Staf	Sekretariat
2.	Unsur Pendukung	Lembaga Teknis Daerah
3.	Unsur Pelaksana	Dinas

Sumber: Pasal 5 UU No. 32 Tahun 2004

Berdasarkan penjelasan Undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah ini 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 beberapa faktor yaitu *pertama* kemampuan keuangan, *kedua* kebutuhan daerah, *ketiga* cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, *keempat* jenis dan banyaknya tugas, *kelima* luas wilayah kerja dan kondisi geografis, *keenam* jumlah dan kepadatan penduduk, *ketujuh* potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, *kedelapan* sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam. Tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pada peraturan yang ditetapkan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 sebagai pengganti peraturan mengenai Organisasi Perangkat Daerah sebelumnya (PP No. 84 Tahun 2000 dan PP No. 8 Tahun 2003).

Seperti yang dijelaskan di atas bahwa perangkat daerah terdiri atas tiga unsur. Terdapat perbedaan yang mencolok antara perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota. Perangkat Daerah Provinsi terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah. Sedangkan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.

Sebagai perangkat daerah Sekretariat Daerah dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah di dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya seorang sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Apabila sekretaris daerah berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas sekretaris daerah dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah.

Sekretaris Daerah adalah seorang pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris Daerah Provinsi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Karena kedudukannya tersebut seorang Sekretaris Daerah merupakan pembina pegawai negeri sipil di daerahnya.

Demikian pula dengan perangkat Sekretariat DPRD. Perangkat daerah ini dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD. Adapun tugas dari Sekretaris DPRD adalah sebagai berikut *pertama* menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD, *kedua*

yaitu menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD, *ketiga* mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD dan *keempat* menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Dalam menyediakan tenaga ahli, Sekretaris DPRD wajib meminta pertimbangan pimpinan DPRD. Secara teknis operasional, Sekretaris DPRD berada dibawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD, sedangkan secara administratif Sekretaris DPRD bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Dinas sebagai unsur pelaksana otonomi daerah dipimpin oleh kepala dinas. Kepala Dinas ini berasal dari pegawai negeri sipil yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dan telah memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepada kepala daerah pula kepala dinas bertanggung jawab melalui Sekretaris Daerah.

Sedangkan lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik. Lembaga teknis daerah ini dapat berbentuk badan, kantor ataupun rumah sakit umum daerah. Masing-masing lembaga teknis daerah dipimpin oleh seorang kepala yang diangkat oleh kepala daerah. Seperti sekretaris daerah, sekretaris DPRD dan kepala dinas, kepala badan, kepala kantor maupun kepala rumah sakit umum daerah pula berasal dari pegawai negeri sipil yang telah memenuhi syarat menjadi kepala lemtekda atas usul Sekretaris Daerah.

Perangkat daerah yang lain adalah kecamatan dan kelurahan. Kecamatan berada di wilayah kabupaten/kota, sedangkan kelurahan berada di wilayah kecamatan. Kecamatan dan kelurahan dibentuk dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Kecamatan dipimpin oleh seorang camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Selain hal itu camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan antara lain *pertama* mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, *kedua* adalah mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, *ketiga* mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, *keempat* adalah mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, *kelima* yaitu mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan

pemerintahan di tingkat kecamatan, *keenam* membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan serta *ketujuh* melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Seorang camat diangkat oleh bupati/walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil. Dengan demikian camat bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota. Camat harus menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya camat dibantu oleh perangkat kecamatan. Perangkat kecamatan tersebut bertanggung jawab kepada camat.

Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Adapun tugas lurah yang lainnya adalah *pertama* pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, *kedua* pemberdayaan masyarakat, *ketiga* pelayanan masyarakat, *keempat* penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, *kelima* pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

Dalam melaksanakan tugasnya lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari pegawai negeri sipil. Dengan demikian lurah bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui camat. Sebagaimana camat, lurah pun harus menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lurah dibantu oleh perangkat kelurahan yang bertanggung jawab kepada lurah. Selain itu untuk kelancaran pelaksanaan tugas, lurah dapat membentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan dengan Perda.

### c. DPRD

Sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai tiga fungsi yaitu *pertama* fungsi legislasi, *kedua* fungsi anggaran dan *ketiga* fungsi pengawasan. Dalam menyelenggarakan ketiga fungsi tersebut berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 (hasil revisi UU nomor 32 tahun 2004), DPRD mempunyai sepuluh tugas dan kewenangan yaitu *pertama* membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama, *kedua* membahas dan

menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah, melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah, *keempat* mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota dan *kelima* memilih wakil kepala daerah. Jam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

Tugas yang *keenam* adalah memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah, *ketujuh* memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah, *kedelapan* meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, *kesembilan* melakukan pengawasan dan meminta laporan KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, *kesebelas* memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Berdasarkan Undang-undang ini pula tugas dan kewenangan DPRD dalam membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah dihapus.

Selain mempunyai tiga fungsi sebagaimana disebutkan di atas, DPRD pun mempunyai tiga hak. *Pertama* hak interpolasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara. *Kedua* hak angket, yaitu adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. *Ketiga* hak menyatakan pendapat yaitu hak untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpolasi dan hak angket.

Dalam prakteknya, hak angket dilaksanakan setelah hak interpolasi diajukan dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPRD. Keputusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Hak angket ini digunakan dengan terlebih dahulu dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama

60 hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD. Panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki.

Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya DPRD dilengkapi dengan berbagai kelengkapan. Berdasarkan undang-undang mengenai otonomi daerah ini, alat kelengkapan yang dimiliki oleh DPRD adalah pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, Badan Kehormatan serta alat kelengkapan lain yang diperlukan. Pembentukan, susunan, tugas, dan wewenang alat kelengkapan DPRD diatur tersendiri dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Kelengkapan DPRD yang berupa Badan Kehormatan DPRD dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan DPRD. Anggota Badan Kehormatan DPRD dipilih dari dan oleh anggota DPRD itu sendiri. Adapun besar kecilnya keanggotaan Badan Kehormatan DPRD diatur dengan ketentuan sebagai berikut:

**Tabel 4.8**  
**Ketentuan Jumlah Anggota Badan Kehormatan DPRD**

DPRD	Jumlah Anggota DPRD	Jumlah Anggota Badan Kehormatan
Kabupaten/Kota	Sampai dengan 34 orang	3 orang
	35-45 orang	5 orang
Provinsi	Sampai dengan 74 orang	5 orang
	75-100 orang	7 orang

Sumber: Undang-undang 32 Tahun 2004 Pasal 47

Selanjutnya Ketua dan Wakil Ketua Badan Kehormatan DPRD dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan DPRD tersebut. Untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, Badan Kehormatan DPRD ini dibantu sebuah sekretariat yang secara fungsional dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD (Setwan).

Adapun tugas dari Badan Kehormatan DPRD adalah *pertama* mengamati, mengevaluasi disiplin, etika dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan kode etik DPRD, *kedua* meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode



Etik DPRD serta sumpah/janji, *ketiga* melakukan penyelidikan, verifikasi klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih dan *keempat* menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi dan klarifikasi sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD.

Dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya, DPRD wajib menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD sendiri. Kode etik ini sedikitnya harus meliputi *pertama* pengertian kode etik, *kedua* tujuan kode etik, *ketiga* pengaturan sikap, tata kerja, dan tata hubungan antar penyelenggara pemerintahan daerah dan antara anggota serta antara anggota DPRD dan pihak lain, *keempat* hal yang baik dan sepantasnya dilakukan oleh anggota DPRD, *kelima* etika dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, sanggahan dan *keenam* sanksi dan rehabilitasi.

#### Keanggotaan DPRD

Setiap anggota DPRD mempunyai berbagai hak yaitu mengajukan rancangan Perda, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, protokoler dan keuangan dan administratif. Sedangkan kewajiban yang harus dipenuhi oleh seorang anggota DPRD yaitu *pertama* mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan, *kedua* melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, *ketiga* mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, *keempat* memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah. Kewajiban yang *kelima* yaitu menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, *keenam* mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan, *ketujuh* memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pilihannya *kedelapan* mentaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD dan *kesembilan* menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Dalam menjalankan berbagai kewajibannya setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi. Jumlah anggota setiap fraksi sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD. Anggota DPRD dari satu partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk satu fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi

gabungan. Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari partai politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi. Sedangkan fraksi gabungan setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat setagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat. Partai politik yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi hanya dapat membentuk satu fraksi.

**Tabel 4.9**  
**Ketentuan Jumlah Komisi dalam DPRD**

DPRD	Jumlah Anggota DPRD	Jumlah Komisi
Provinsi	35-75orang	4 komisi
	75 orang lebih	5 komisi
Kabupaten/Kota	20-35 orang	3 orang
	35 orang lebih	4 orang

Sumber: Undang-undang 32 Tahun 2004 Pasal 51

Setiap anggota DPRD tidak dapat dituntut dihadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tulisan dalam rapat DPRD, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan kode etik DPRD, kecuali jika anggota DPRD tersebut mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam peraturan perundang-undangan. Anggota DPRD tersebut tidak dapat diganti antar waktu karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD.

Adapun tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden bagi anggota DPRD provinsi dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD kabupaten/kota. Dalam hal persetujuan tertulis tidak diberikan dalam waktu paling lambat enam puluh hari semenjak diterimanya permohonan, proses penyidikan dapat dilakukan. Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahan diperlukan persetujuan tertulis.

Kecuali yang telah disebutkan di atas, tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dapat dilakukan apabila anggota DPRD tersebut tertangkap tangan melakukan tindak pidana

kejahatan atau disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara. Setelah tindakan tersebut dilakukan, tindakan penyidikan harus dilaporkan kepada Gubernur dan atau Menteri Dalam Negeri paling lambat dua kali dua puluh empat jam (2 x 24 jam).

#### Larangan dan pemberhentian Anggota DPRD

Setiap anggota DPRD tidak diperkenankan untuk merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, hakim pada badan peradilan, pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD. Anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat/pengacara, notaris, dokter praktek dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPRD. Anggota DPRD juga dilarang melakukan korupsi, kolusi nepotisme.

Anggota DPRD yang masih melakukan pekerjaan seperti yang disebutkan di atas diwajibkan untuk melepaskan pekerjaan tersebut selama menjadi anggota DPRD. Apabila anggota DPRD tersebut tidak mentaati kewajiban yang telah ditentukan dapat diberhentikan oleh pimpinan berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan DPRD.

Seseorang yang menjabat sebagai anggota DPRD dapat berhenti antar waktu apabila anggota DPRD tersebut meninggal dunia, mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis dan diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan. Anggota DPRD juga dapat diberhentikan antarwaktu apabila *pertama* tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan, *kedua* tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPRD, *ketiga* dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, dan/atau melanggar kode etik DPRD, *keempat* tidak melaksanakan kewajiban sebagai anggota DPRD, *kelima* melanggar larangan bagi anggota DPRD dan *keenam* dinyatakan bersalah berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana paling singkat lima tahun penjara atau lebih.

#### 4. Dimensi-Dimensi Sistem Administrasi Pemerintahan Daerah

##### a. Kepegawaian Daerah

Berdasarkan UU No. 32/ 2004 mengenai Pemerintahan Daerah, pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah yang meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah pegawai. Pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah ini dilaksanakan dalam rangka manajemen pegawai negeri sipil secara nasional.

Beberapa ketentuan mengenai manajemen pegawai negeri sipil daerah disajikan pada Tabel 3. 1 sebagai berikut:

**Tabel 4. 10**

<b>Manajemen Pegawai Negeri Sipil Daerah</b>		
	<b>Ditetapkan oleh</b>	<b>Keterangan</b>
<b>Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah provinsi</b>	Gubernur	
<b>Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kab/kota</b>	Bupati/Walikota	setelah berkonsultasi kepada Gubernur
<b>Perpindahan pegawai negeri sipil antar kab/kota dalam satu provinsi</b>	Gubernur	setelah memperoleh pertimbangan kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN)
<b>Perpindahan pegawai negeri sipil antar kabupaten/kota antar provinsi, dan antar provinsi</b>	Menteri Dalam Negeri	setelah memperoleh pertimbangan Kepala BKN
<b>Perpindahan pegawai negeri sipil provinsi/kab/kota ke departemen/lembaga pemerintah non departemen atau sebaliknya</b>	Menteri Dalam Negeri	setelah memperoleh pertimbangan Kepala BKN
<b>Penetapan formasi pegawai negeri sipil daerah provinsi/kabupaten/kota</b>	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara	Atas usul gubernur

Sumber: UU No. 32 Tahun 2004

Terdapat beberapa hal yang harus dipertimbangkan dalam pengembangan karir pegawai negeri sipil daerah yaitu integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar daerah, dan kompetensi.

Berkaitan dengan gaji serta tunjangan pegawai negeri sipil daerah dibebankan pada APBD yang bersumber dari alokasi dasar dalam dana alokasi umum (DAU). Adapun penghitungan dan penyesuaian besaran alokasi dasar dalam DAU akibat pengangkatan, pemberhentian, dan pemindahan pegawai negeri sipil daerah dilaksanakan setiap tahun. Penghitungan alokasi dasar tersebut diatur dalam Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pemutakhiran data pengangkatan, pemberhentian, dan pemindahan pegawai negeri sipil daerah untuk penghitungan dan penyesuaian alokasi dasar dilakukan oleh pemerintah.

Pada tingkat nasional, pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil daerah dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, sedangkan pada tingkat daerah dikoordinasikan oleh Gubernur. Standar norma dan prosedur pembinaan dan pengawasan manajemen pegawai negeri sipil daerah lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan sangat bergantung kepada aparatur negaranya. Salah satu unsur dari aparatur negara adalah pegawai negeri. Pegawai negeri bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat. Dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 disebutkan bahwa pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu yang menjadi bagian dari pegawai negeri adalah pegawai negeri sipil. Berdasarkan hal itu, maka pegawai negeri sipil perlu diatur dalam suatu manajemen pegawai negeri sipil.

Dalam rangka mengatur kebijakan mengenai kepegawaian, pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai pengganti Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Pembahasan penting yang dimuat dalam Undang-undang tersebut adalah mengenai manajemen PNS. Pengertian manajemen PNS menurut undang-undang tersebut adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi,

penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian. Selanjutnya kebijaksanaan manajemen PNS meliputi formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya PNS, pemindahan, gaji, tunjangan kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban, dan kedudukan hukum.

- Formasi

Formasi digunakan untuk menentukan jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan. Formasi ditetapkan untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan. Untuk mengisi formasi, maka dilakukan pengadaan PNS. Pengadaan PNS diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2002.

Dalam pengadaan, setiap warga negara yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan, mempunyai kesempatan yang sama untuk melamar menjadi PNS. Apabila pelamar tersebut diterima, maka ia harus melalui masa percobaan minimal 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun. Selama masa percobaan tersebut, statusnya adalah Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS). Dengan diterbitkannya UU No. 32 tahun 2004 pengelolaan PNS dilakukan terintegrasi oleh pemerintah, sehingga tidak ada lagi kewenangan pemerintah untuk mengelola kepegawaian di daerah

- Pengangkatan

PNS diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu. Menurut Bratakusumah (2001 : 100), jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintahan adalah jabatan karier. Jabatan karier adalah jabatan dalam lingkungan birokrasi yang hanya dapat diduduki oleh PNS. Jabatan karier dibagi menjadi 2 (dua), yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional. Jabatan struktural yaitu jabatan yang secara tegas ada dalam struktur organisasi, sementara jabatan fungsional tidak secara tegas disebutkan dalam struktur organisasi tetapi secara fungsi diperlukan oleh organisasi seperti peneliti, widyaiswara, pustakawan, dan lain-lain. Sementara pengertian pangkat menurut Bratakusumah (2001 : 101) adalah kedudukan yang menunjukkan tingkat seseorang PNS berdasarkan jabatannya dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian.

Pengangkatan PNS dalam pangkat awal ditetapkan berdasarkan tingkat pendidikan formal. Pengangkatan pertama bagi CPNS didasarkan pada ijazah yang digunakan pada saat melamar. Menurut PP Nomor 98 Tahun 2000, Golongan ruang yang ditetapkan untuk pengangkatan CPNS adalah sebagai berikut:

**Tabel 4. 11**  
**Golongan Ruang Pengangkatan CPNS**

<b>Golongan</b>	<b>Ijazah yang digunakan</b>
I/a	SD atau yang setingkat
I/c	SLTP atau yang setingkat
II/a	SLTA atau yang setingkat
II/b	Sekolah Guru Luar Pendidikan Luar Biasa, Diploma II atau yang setingkat
II/c	Sarjana Muda, Akademi, Diploma III atau yang setingkat
III/a	S1, Diploma IV atau yang setingkat
III/b	Dokter, apoteker, Magister (S2), atau yang setingkat
III/c	Doktor (S3)

Selain PNS, di dalam lingkungan birokrasi pemerintahan terdapat tenaga honorer. Pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005. Menurut kebijakan tersebut, tenaga honorer adalah seseorang yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian atau pejabat lain dalam pemerintahan untuk melaksanakan tugas tertentu pada instansi pemerintah atau penghasilannya menjadi beban APBN atau APBD.

Prioritas pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS adalah :

- Tenaga guru
- Tenaga kesehatan pada Unit Pelayanan Kesehatan
- Tenaga penyuluh di bidang pertanian, perikanan, dan peternakan; serta
- Tenaga teknis lainnya yang sangat dibutuhkan Pemerintah.

Untuk pengangkatan tenaga honorer tersebut, didasarkan pada usia dan masa kerja yaitu sebagai berikut:

- Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 46 tahun dengan masa kerja 20 tahun atau lebih secara terus menerus.
- Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 46 tahun dengan masa kerja 10 tahun atau lebih sampai dengan kurang dari 20 tahun secara terus menerus.
- Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 40 tahun dengan masa kerja 5 (lima) sampai dengan kurang dari 10 tahun secara terus menerus.
- Tenaga honorer yang berusia paling tinggi 35 tahun dengan masa kerja 1 (satu) tahun atau lebih sampai dengan kurang dari 5 (lima) tahun secara terus menerus.

Lebih lanjut dikatakan bahwa pengangkatan tenaga honorer menjadi CPNS dilakukan secara bertahap mulai tahun 2005 sampai tahun 2009. Akan tetapi, karena banyak masalah yang muncul, maka pengangkatan tenaga honorer diperpanjang sampai tahun 2012. Hal itu dikemukakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Lebih lanjut disebutkan bahwa permasalahan yang muncul mengenai pengangkatan tenaga honorer karena banyak data yang tercecer, teranulir, dan tenaga honorer yang tidak diikuti seleksi. Oleh karena itu, untuk pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS dibagi menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu berdasarkan data yang tercecer, tertinggal, atau ditinggalkan padahal yang bersangkutan memenuhi syarat. (Pikiran Rakyat, 13 Februari 2011).

- Pengembangan pegawai

Dalam rangka pengembangan PNS maka diadakan kegiatan pendidikan dan pelatihan (diklat) bagi PNS. Kebijakan mengenai diklat PNS diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000. Berdasarkan kebijakan tersebut, pengertian diklat adalah proses penyelenggaraan belajar mengajar dalam rangka meningkatkan kemampuan PNS.

Diklat PNS bertujuan untuk:

- Meningkatkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan sikap untuk dapat melaksanakan tugas jabatan secara profesional dengan dilandasi kepribadian dan etika PNS sesuai dengan kebutuhan instansi.
- Menciptakan aparatur yang mampu berperan sebagai pembaharu dan perekat persatuan dan kesatuan bangsa.
- Memantapkan sikap dan semangat pengabdian yang berorientasi pada pelayanan, pengayoman, dan pemberdayaan masyarakat.
- Menciptakan kesamaan visi dan dinamika pola pikir dalam melaksanakan tugas pemerintahan umum dan pembangunan demi terwujudnya pemerintahan yang baik.

Jenis diklat PNS ada 2 (dua) macam yaitu diklat prajabatan dan diklat dalam jabatan. Diklat prajabatan merupakan syarat pengangkatan CPNS menjadi PNS. Diklat prabatan disesuaikan dengan golongannya, yaitu untuk golongan I, II, dan III. CPNS wajib diikutsertakan dalam diklat prajabatan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun setelah pengangkatannya sebagai CPNS. Sementara untuk diklat dalam jabatan terdiri dari 3 (tiga) jenis diklat yaitu diklat kepemimpinan, diklat fungsional, dan diklat teknis.

Diklat kepemimpinan atau lebih dikenal dengan diklatpim dilaksanakan untuk mencapai kompetensi untuk memangku jabatan struktural. Diklatpim terdiri dari 4 (empat) tingkatan



sesuai dengan jabatan struktural yang akan diemban oleh pegawai yang bersangkutan, yaitu diklatpim tingkat IV untuk jabatan struktural eselon IV, diklatpim tingkat III untuk jabatan struktural eselon III, dan terus sampai ke tingkat I.

Jenis diklat yang kedua adalah diklat fungsional. Diklat fungsional dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi sesuai dengan jenis dan jenjang jabatan fungsional masing-masing. Untuk jenis dan jenjang diklat fungsional ditetapkan oleh instansi pembina jabatan fungsional yang bersangkutan seperti peneliti oleh LIPI, pustakawan oleh Perpustakaan Nasional, dan lain sebagainya. Sementara jenis diklat yang terakhir yaitu diklat teknis, dilaksanakan untuk mencapai persyaratan kompetensi teknis yang diperlukan untuk menjalankan tugasnya. Diklat teknis dapat dilaksanakan secara berjenjang dan ditetapkan oleh instansi teknis pegawai yang bersangkutan.

#### - Pemindahan

Pemindahan PNS dilakukan oleh Presiden. Untuk memperlancar pelaksanaan pemindahan, Presiden dapat mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian pusat dan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada pejabat pembina kepegawaian daerah yang diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah.

Dalam hal pemindahan antar instansi, ditetapkan oleh Kepala Badan Kepegawaian Negara. Kepala BKN menetapkan pemindahan PNS antara lain:

- PNS Pusat antar Departemen/Lembaga.
- PNS Pusat dan PNS Daerah antar Propinsi/Kabupaten/kota dan Departemen/Lembaga.
- PNS Daerah antar Daerah Propinsi
- PNS Daerah antara Daerah Kabupaten/Kota dan Daerah Kabupaten/Kota Propinsi lainnya.

#### - Penetapan gaji

Gaji pegawai negeri ditetapkan dengan peraturan pemerintah (PP). Kebijakan yang mengatur Peraturan Gaji PNS adalah PP Nomor 7 Tahun 1977. Berdasarkan kebijakan tersebut, setiap PNS mendapatkan gaji pokok serta tunjangan.

- Gaji pokok

Gaji pokok ditetapkan berdasarkan golongan ruang untuk pangkat PNS tersebut. Gaji pokok untuk CPNS adalah 80% dari gaji pokok PNS berdasarkan golongannya. Selain itu, bagi seseorang yang diangkat menjadi PNS telah mempunyai pengalaman kerja, diberikan gaji pokok yang segaris dengan pengalaman kerjanya.

- Tunjangan

Di samping mendapatkan gaji pokok, PNS juga diberikan tunjangan. Tunjangan yang diberikan kepada PNS yaitu, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan, tunjangan pangan, serta tunjangan-tunjangan lain. Tunjangan keluarga diberikan berdasarkan perhitungan tanggungan keluarga bagi PNS yang bersangkutan. Tunjangan keluarga dibagi menjadi 2 (dua) yaitu tunjangan isteri/suami dan tunjangan anak. Tunjangan suami/isteri besarnya 5% dari gaji pokok. Apabila kedua-duanya bekerja sebagai PNS, maka tunjangan ini hanya diberikan kepada pegawai yang mempunyai gaji pokok yang lebih tinggi. Sementara tunjangan anak diberikan apabila kepada PNS yang mempunyai anak atau anak angkat dengan ketentuan anak tersebut umurnya kurang dari 18 tahun, belum kawin, tidak mempunyai penghasilan sendiri, dan masih menjadi tanggungan PNS tersebut. Besarnya tunjangan anak yaitu 2% dari gaji pokok untuk setiap anak. Tunjangan anak diberikan sebanyak-banyaknya untuk 3 (tiga) orang anak termasuk 1 (satu) orang anak angkat.

Tunjangan jabatan dibagi menjadi yaitu tunjangan jabatan struktural serta tunjangan jabatan fungsional. Tunjangan jabatan struktural adalah pemberian tunjangan yang diberikan kepada PNS yang diangkat dan ditugaskan secara penuh dalam jabatan struktural. Ketentuan pemberian tunjangan jabatan struktural diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2007. Sementara tunjangan jabatan fungsional adalah tunjangan jabatan yang diberikan kepada PNS yang diangkat dan ditugaskan secara penuh dalam jabatan fungsional sesuai ketentuan peraturan presiden tentang tunjangan masing-masing jabatan fungsional.

- Program kesejahteraan

Untuk meningkatkan gairah dalam bekerja, maka diselenggarakan usaha kesejahteraan PNS. Usaha kesejahteraan tersebut meliputi program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Untuk penyelenggaraan usaha kesejahteraan, PNS wajib membayar iuran setiap bulan dari penghasilannya. Untuk penyelenggaraan program pensiun dan penyelenggaraan asuransi kesehatan, Pemerintah menanggung subsidi dan iuran.

- Pemberhentian

Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 96 Tahun 2000, pemberhentian PNS dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis yaitu pemberhentian sementara dari jabatan, serta pemberhentian PNS/CPNS.

- Pemberhentian sementara dari jabatan

Pemberhentian sementara dilakukan terhadap PNS daerah yang menduduki jabatan struktural. Pemberhentian pejabat struktural di daerah ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian baik untuk Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Bagi Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Propinsi dapat menetapkan pemberhentian sementara Sekertaris Daerah Propinsi dan Pejabat struktural eselon II ke bawah atau jabatan fungsional. Penetapan pemberhentian tersebut dapat didelegasikan kepada pejabat lain yang berada di lingkungannya. Hal ini juga berlaku bagi Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah Kabupaten/Kota. Tentu saja kewenangannya berdasarkan wilayah kekuasaannya, yaitu Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

- Pemberhentian PNS/CPNS

Pemberhentian yang dimaksud di sini adalah pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat, antara lain karena:

- Atas permintaan sendiri;
- Meninggal dunia;
- Hukuman disiplin;
- Perampangan organisasi pemerintah;
- Menjadi anggota partai politik;
- Dipidana penjara;
- Dinyatakan hilang;
- Keuzuran jasmani; dan
- Mencapai batas usia pensiun.

Pemberhentian PNS/CPNS ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah baik itu untuk Pemerintahan Propinsi maupun untuk Pemerintahan Kabupaten/kota. Adapun yang ditetapkan oleh Pejabat tersebut yaitu:

- Pemberhentian CPNS yang tidak memenuhi syarat untuk diangkat menjadi PNS di lingkungannya.
- Pemberhentian PNS yang berpangkat Pembina Utama golongan ruang IV/e ke bawah di lingkungannya.

- Permasalahan dalam Implementasi Regulasi Kepegawaian

Sesuai dengan pasal 129 ayat 1 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen pegawai negeri sipil daerah dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen pegawai negeri sipil secara nasional. Hal ini berarti rentang kendali masalah kepegawaian ada di tangan

pemerintah pusat. Meski demikian, pemerintah pusat kemudian menyerahkan sebagian kewenangannya kepada daerah.

Dengan ketentuan tersebut maka di daerah hanya terdapat pegawai daerah kecuali pegawai instansi vertikal Departemen Agama yang oleh Undang-Undang memang masih kewenangan pusat. Pegawai pusat baik yang berasal dari instansi vertikal maupun perangkat dekonsentrasi serta pegawai provinsi semuanya dilimpahkan menjadi pegawai daerah. Pelimpahan urusan kepegawaian kepada pemerintah daerah pada era otonomi daerah secara otomatis juga berimbas pada masalah pemberian gaji dan tunjangan. Sesuai dengan pasal 134 UU No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa :

- 1) Gaji dan tunjangan pegawai negeri sipil daerah dibebankan pada APBD yang bersumber dari alokasi dasar dalam dana alokasi umum.
- 2) Penghitungan dan penyesuaian besaran alokasi dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) akibat pengangkatan, pemberhentian, dan pemindahan pegawai negeri sipil daerah dilaksanakan setiap tahun.
- 3) Penghitungan alokasi dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
- 4) Pemerintah melakukan pemutakhiran data pengangkatan, pemberhentian, dan pemindahan pegawai negeri sipil daerah untuk penghitungan dan penyesuaian alokasi dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Penyerahan kewenangan dalam manajemen pegawai kepada daerah di era otonomi ternyata membawa implikasi yang serius bagi APBD. Hasil evaluasi yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri menunjukkan hampir 70 persen daerah mengalokasikan APBD untuk membayar pegawai yang diambilkan dari pos APBD. Proporsi ini menyebabkan belanja modal untuk pembangunan mengalami kemacetan karena ketiadaan alokasi anggaran. Beban berat yang harus ditanggung dana APBD adalah program remunerasi yang dihembuskan pemerintah dalam misi reformasi birokrasi. Program peningkatan kualitas layanan birokrasi dengan sistem remunerasi ini justru menjadi bumerang bagi APBD. Hasil penelitian Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) mencatat sebanyak 124 daerah menggunakan lebih dari 50 persen anggaran daerahnya hanya untuk belanja pegawai.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> FITRA : 124 Pemda Terancam Bangkrut, Vivanews.com, Minggu, 3 Juli 2011

**Tabel 4.12**  
**16 kabupaten/kota dengan belanja pegawai 70 persen ke atas**

<b>No</b>	<b>Kabupaten/kota</b>	<b>Porsi</b>
1.	Kota Tasikmalaya	70 persen
2.	Kabupaten Klaten	70 persen
3.	Kota Bitung	70 persen
4.	Kota Padang Sidempuan	70 persen
5.	Kabupaten Sragen	70 persen
6.	Kabupaten Purworejo	70 persen
7.	Kabupaten Pemalang	70 persen
8.	Kabupaten Kulon Progo	71 persen
9.	Kabupaten Bantul	71 persen
10.	Kabupaten Kuningan	71 persen
11.	Kota Palu	71 persen
12.	Kabupaten Simalungun	72 persen
13.	Kabupaten Agam	72 persen
14.	Kota Ambon	73 persen
15.	Kabupaten Karanganyar	75 persen
16.	Kabupaten Lumajang	83 persen

Sumber : FITRA, 2011

**Tabel 4. 13**  
**Belanja Pegawai Provinsi Tertinggi per 25 Juni 2010**

<b>No.</b>	<b>Provinsi</b>	<b>Belanja Pegawai</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	<b>Total Pendapatan</b>
1.	DKI Jakarta	Rp. 7,58 triliun	Rp. 11,82 triliun	Rp. 22,17 triliun
2.	Jawa Barat	Rp. 1,62 triliun	Rp. 5,62 triliun	Rp. 7,75 triliun
3.	Jawa Timur	Rp. 1,48 triliun	Rp. 5,14 triliun	Rp. 7,39 triliun
4.	Jawa Tengah	Rp. 1,17 triliun	Rp. 3,72 triliun	Rp. 5,51 triliun
5.	NAD	Rp. 870 miliar	Rp. 795,48 miliar	Rp. 6,24 triliun

Sumber : Data APBD 2010 Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan<sup>11</sup>.

Beban anggaran yang bersumber dari belanja tak langsung berupa pembayaran gaji pegawai negeri di daerah ini pada akhirnya berimplikasi pada program pembangunan di

<sup>11</sup> Provinsi Dengan Belanja Pegawai Tertinggi, Vivanews.com, Kamis, 7 Juli 2011

daerah. Jika memperhatikan rasio anggaran pendapatan dan belanja negara kurun waktu 2007-2011 yang dikururkan oleh pemerintah akan tampak sekali besarnya alokasi anggaran yang dihabiskan pemerintah untuk membayar gaji pegawai. Hasil penelitian litbang *Kompas* merinci bahwa pada tahun 2007 masih terdapat sekitar 40 persen dari total 420 daerah yang anggaran APBD-nya lebih dari 50 persen untuk belanja modal (pembangunan). Namun dari waktu ke waktu jumlah itu terus menyusut drastis. Pada tahun 2008 hanya ada 28 daerah, tahun 2009 menjadi 18 persen dan tahun 2010 daerah yang mengalokasikan 50 persen APBD-nya untuk belanja pembangunan hanya empat dari total 497 daerah.<sup>12</sup> Tahun 2011 hanya ada tujuh daerah dari 497 kabupaten/kota dengan belanja modal di atas 50 persen. Ketujuh daerah itu yakni, Kabupaten Penajam Paser Utara dan Tana Kidung di Kalimantan Utara, Intan Jaya dan Puncak di Papua, Kepulauan Sula di Maluku Utara, dan Nias Barat di Sumatera Utara.<sup>13</sup>

Alokasi anggaran yang dikururkan pemerintah itu digunakan untuk membayar sebanyak 4.598.100 pegawai sesuai data Badan Kepegawaian Negara per 2010. Jumlah itu terdiri dari rentang usia 18-65 tahun. Komposisi paling banyak berada di usia 46-50 tahun sebanyak 953.546 orang dan usia 41-45 sebanyak 882.313 orang. Dari total jumlah itu, komposisi tingkat pendidikan mulai dari Sekolah Dasar hingga S3. Paling banyak Sekolah Menengah Atas sebanyak 1.602.209 orang, disusul Sarjana Strata 1 sebanyak 1.426.215 orang. PNS pria lebih banyak dibanding perempuan, yakni 2,46 juta, sedangkan PNS perempuan 2.137 juta. PNS golongan III paling banyak jumlahnya yaitu 2,178 juta dan Golongan II sebanyak 1,433 juta orang. PNS terdiri atas tiga golongan yaitu fungsional umum sebanyak 2,279 juta, fungsional tertentu 2,09 juta, dan pejabat struktural sebanyak 219,029 orang. Dari pejabat struktural itu, paling banyak Eselon IV yaitu 162.557 orang. Sementara itu, Eselon I sebanyak 540 orang. Untuk jabatan fungsional tertentu, terdiri atas tenaga pendidik/guru, yaitu 1.688.679 orang, tenaga medis 23.651 orang, tenaga paramedis 163.494 orang, dosen/guru besar sebanyak 77.951 orang dan lainnya 145.873 orang.<sup>14</sup>

Selain program reformasi birokrasi dengan kebijakan remunerasi, hal lain yang dituding sebagai penyebab melonjaknya anggaran belanja pegawai adalah rekrutmen pegawai negeri sipil tanpa memerhatikan kebutuhan riil jumlah pegawai dan faktor politik seperti pemberian berbagai tunjangan daerah untuk meraih dukungan. Berbagai permasalahan yang terjadi

---

<sup>12</sup> Kompas, Tajuk Rencana "Anggaran Obesitas", Jumat 19 Agustus 2011

<sup>13</sup> Kompas, Anggaran Daerah Minim Pembangunan, Jumat, 19 Agustus 2011. Data dalam APBN menunjukkan transfer dana dari pusat ke daerah dari tahun ke tahun terus meningkat. Dalam APBN 2005, dana transfer ke daerah mencapai Rp. 150,46 triliun. Pada tahun 2006 menjadi Rp. 226,18 triliun, tahun 2007 sebesar Rp. 253,26 triliun, tahun 2008 sebesar Rp. 292,62 triliun, tahun 2009 sebesar Rp. 308,6 triliun dan Rp. 344,7 triliun pada 2010. Transfer dana ke daerah dalam RAPBN-P tahun 2011 mencapai Rp. 405,07 triliun. Dana untuk daerah menjadi meningkat pada RAPBN 2012 sebesar Rp. 464,40 triliun

<sup>14</sup> Menkeu Kaji PNS dipindah daerah, Vivanews, Kamis, 23 Juni 2011

menyangkut gemuknya birokrasi dan besarnya beban yang harus ditanggung itu dijawab pemerintah pusat dengan melakukan moratorium penerimaan pegawai negeri sipil. Moratorium itu ditandatangani dalam surat keputusan bersama oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi EE Mangindaan, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi dan Menteri Keuangan Agus Martowardojo pada 25 Agustus 2011. Moratorium berlaku mulai 1 September 2011 hingga Desember 2012. Sepanjang pemberlakuan moratorium (periode September-Desember 2011), setiap kementerian dan lembaga wajib membuat analisis detail keperluan pegawai, yang antara lain memerinci jenis jabatan yang membutuhkan pegawai. Hal ini dilakukan untuk mengetahui profil dan kebutuhan pegawai di setiap instansi. Jika hal itu tidak dilakukan, pemerintah akan memberikan sanksi berupa tidak diberikannya anggaran untuk menerima pegawai. Sehingga kementerian dan lembaga tersebut tidak memiliki hak untuk mengajukan rencana perekrutan pegawai.

Selama periode moratorium, setiap daerah dan instansi di pusat atau pun di daerah diminta membuat rencana induk penataan organisasi dan personel. Hingga akhir tahun 2011 diharapkan sudah ada *grand design* strategi penataan PNS selama lima tahun dan besaran turun naiknya PNS yang diperlukan, termasuk penataan kelembagaan atau organisasi, tata laksana, dan manajemen sumber daya aparatur.<sup>15</sup> Moratorium penerimaan PNS juga dilakukan sebagai langkah untuk menata distribusi pegawai negeri yang selama lebih banyak terkonsentrasi di kota-kota besar. Padahal kehadiran PNS untuk memberikan layanan kepada publik di daerah-daerah terpencil sangat dibutuhkan. Agar lebih efektif, langkah penataan PNS berupa moratorium harus diikuti dengan langkah perbaikan aturan mengenai pemberian tunjangan kinerja daerah. Hal ini penting mengingat banyak daerah yang terbukti serampangan dalam menetapkan besaran tunjangan pegawai.

#### b. Pemilihan Kepala Daerah

Pemberlakuan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 yang menggantikan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada akhirnya juga turut mengubah mekanisme pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati/walikota). Perubahan itu terlihat pada Pasal 24 ayat 5 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 yang menyebutkan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, Walikota/Wakil Walikota) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang maju diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan sekurang-

---

<sup>15</sup> Moratorium PNS 'Langkah Taktis Mengefektifkan Reformasi Birokrasi', Kompas, Kamis, 25 Agustus 2011

kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD di daerah yang bersangkutan atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD yang bersangkutan.

Hal ini berbeda jika kita bandingkan dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang menyerahkan mekanisme pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Pemilihan oleh DPRD ini dianggap oleh sebagian kalangan tidak mencerminkan arti demokrasi yang sebenarnya. Sehingga dipandang perlu dilakukan perubahan untuk menempatkan demokrasi partisipasi dari masyarakat secara langsung dan dimanifestasikan dalam bentuk Pilkada langsung.

Terpenuhinya mekanisme demokrasi langsung dalam memilih kepala daerah melalui parpol pun ternyata dianggap masih kurang demokratis. Besarnya peran parpol dianggap menghalangi hak warga negara yang tidak memiliki parpol namun punya keinginan untuk turut maju dalam kontestasi Pilkada. Lalu Ranggalawe, anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah, akhirnya mengajukan uji materiil terhadap pasal 56 dan pasal 59 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 melalui Mahkamah Konstitusi dan meminta calon perseorangan diperbolehkan maju dalam Pilkada. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon sebagian, dengan menyatakan Pasal 56 ayat (2), 59 ayat (1), (2), dan ayat (3) Undang-undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah bertentangan dengan UUD 1945 karena hanya memberi kesempatan kepada partai politik atau gabungan partai politik dan menutup hak konstitusional calon perseorangan dalam pemilihan langsung kepala daerah.

Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan bahwa persamaan kedudukan dan kesempatan dalam pemerintahan adalah hal yang berbeda dari mekanisme perekrutan dalam jabatan pemerintahan yang demokratis. Sehingga mekanisme pencalonan independen menjadi sesuatu yang harus dilaksanakan karena tidak menghilangkan hak perseorangan untuk mencalonkan diri dalam pilkada. Ketentuan mengenai pencalonan kepala daerah dan wakilnya sebagaimana diatur dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berlandaskan pada ketentuan UUD 1945, yaitu Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi, gubernur, bupati, dan wali kota masing-masing kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Mahkamah Konstitusi berpendapat calon perseorangan harus dibebani kewajiban yang berkaitan dengan persyaratan jumlah dukungan minimal yang bersangkutan. Hal ini diperlukan agar terjadi keseimbangan dengan parpol yang disyaratkan mempunyai jumlah wakil minimal tertentu di DPRD dalam mengajukan pasangan calon kepala daerah.

Aturan mengenai pencalonan kepala daerah melalui jalur perseorangan kemudian ditindaklanjuti pemerintah dengan mengeluarkan Undang-Undang No. 12 tahun 2008 yang merupakan revisi atas ketentuan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam



Undang-Undang No. 12 tahun 2008 ada beberapa ketentuan yang diubah, yakni ketentuan Pasal 59 ayat (1) diubah, di antara ayat (2) dan ayat (3) disisipkan 5 (lima) ayat, yakni ayat (2a), ayat (2b), ayat (2c), ayat (2d), dan ayat (2e), ayat (3) dihapus, di antara ayat (4) dan ayat (5) disisipkan 1 (satu) ayat, yakni ayat (4a), dan di antara ayat (5) dan ayat (6) disisipkan 2 (dua) ayat, yakni ayat (5a) dan ayat (5b), sehingga Pasal 59 berbunyi sebagai berikut :

#### Pasal 59

1) Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah :

- a) pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- b) pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang.

2) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf (a) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

2 a) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf (b) dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a) provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);
- b) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
- c) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
- d) provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

2 b) Pasangan calon perseorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf (b) dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan:

- a) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen);

- b) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen);
  - c) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500,000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan
  - d) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).
- 2 c) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2a) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi dimaksud.
- 2 d) Jumlah dukungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2b) tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud.
- 2 e) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (2a) dan ayat (2b) dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Dihapus.
- 4) Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.
- 4 a) Dalam proses penetapan pasangan calon perseorangan, KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.
- 5) Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan calon partai politik, wajib menyerahkan:
- a) Surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik yang bergabung;
  - b) kesepakatan tertulis antarpolisi politik yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon;
  - c) surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung;
  - d) surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan;
  - e) surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;

- f) surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g) surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- h) surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya;
- i) surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- j) kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan
- k) visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.

5 a) Calon perseorangan pada saat mendaftar wajib menyerahkan:

- a) surat pencalonan yang ditandatangani oleh pasangan calon perseorangan;
- b) berkas dukungan dalam bentuk pernyataan dukungan yang dilampiri dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk atau surat keterangan tanda penduduk;
- c) surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon;
- d) surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi kepala daerah atau wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e) surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri bagi calon yang berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- f) surat pernyataan nonaktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah di daerah wilayah kerjanya;
- g) surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- h) kelengkapan persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58; dan
- i) visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.

5 b) Dukungan sebagaimana dimaksud pada ayat (5a) huruf b hanya diberikan kepada satu pasangan calon perseorangan.

- 6) Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya.
- 7) Masa pendaftaran pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon.

Sepanjang diberlakukannya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ternyata banyak sekali paradoks yang semakin jauh dari semangat demokrasi yang ingin dibangun di tingkat lokal. Paradoks yang paling kentara adalah mahalnnya alokasi biaya penyelenggaraan pilkada. Menurut perhitungan Komisi Pemilihan Umum, biaya penyelenggaraan Pilkada sepanjang kurun waktu 2010-2014 di seluruh Indonesia mencapai Rp 15 triliun. Mahalnya biaya itu umumnya digunakan untuk membiayai lima komponen vital dalam pelaksanaan Pilkada dilihat dari pengeluaran yang harus ditanggung KPU, yakni Panitia Pengawas Pemilu, Kepolisian, calon kepala daerah, dan tim kampanye.<sup>16</sup> Dana pembiayaan penyelenggaraan Pilkada ini dialokasikan dari APBD masing-masing daerah. Jika dirinci, biaya yang harus dikeluarkan oleh APBD dalam pemilihan gubernur-wakil gubernur mencapai Rp. 300-500 miliar. Sedangkan biaya yang harus ditanggung oleh APBD untuk membiayai pemilihan bupati/walikota mencapai Rp. 20-50 miliar.

Kritikan tidak hanya dari segi besarnya anggaran penyelenggaraan yang harus ditanggung pemerintah. Keluhan senada juga dikemukakan sejumlah kandidat calon karena biaya yang harus dikeluarkan sangat besar, termasuk membiayai pencalonannya melalui partai politik. Jalur perseorangan masih belum banyak membantu pencalonan kandidat karena banyak yang kesulitan memenuhi prasyarat dukungan untuk maju dalam Pilkada. Mahalnya biaya Pilkada yang harus ditanggung oleh kandidat calon kepala daerah dan wakil kepala daerah (mencapai puluhan hingga ratusan miliar) akhirnya berkorelasi dengan praktek korupsi setelah mereka terpilih. Hampir semua provinsi tersandera korupsi karena ada saja kepala daerah yang berstatus tersangka atau terdakwa. Berdasarkan catatan *Kompas*, hanya lima dari 33 provinsi di Indonesia yang hingga 23 januari 2011 tak ada kepala daerahnya yang terjerat perkara hukum. Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi mengakui setidaknya ada 155 kepala daerah yang tersangkut masalah hukum, 17 orang di antaranya adalah gubernur (tinggal empat yang masih

---

<sup>16</sup> Kompas, <http://cetak.kompas.com/read/2010/07/24/03414390/biaya.pilkada.rp.15.triliun>  
Jumat, 19 Agustus 2011 | 12:56 WIB

menjabat aktif dan tersangkut kasus korupsi). Hampir setiap pekan, seorang kepala daerah ditetapkan sebagai tersangka. Dari catatan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), modus yang digunakan oleh para kepala daerah untuk melakukan korupsi adalah penyalahgunaan dana APBD dan APBN, yaitu *mark up* (penggelembungan harga), bantuan sosial fiktif, dan mengubah spesifikasi teknik dalam pengadaan barang dan jasa <sup>17</sup>.

Paradoks lain yang mendapat kritikan adalah politik uang (*money politics*), politisasi birokrasi, konflik horisontal antar pendukung kandidat calon dan sengketa Pilkada. Sejumlah persoalan di level implemantatif ini cukup banyak menguras tenaga, uang dan pikiran. Semangat demokrasi langsung yang hendak dibangun justru kian jauh dari substansi.

Tak cuma Pilkada langsung yang menimbulkan masalah, peraturan daerah (Perda) yang seharusnya menjadi payung hukum pelaksanaan pemerintahan daerah juga banyak yang bermasalah. Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) mencatat dalam sepuluh tahun terakhir terdapat 4.741 Perda bermasalah di 497 kabupaten/kota. Kajian KPPOD menunjukkan 90 persen dari Perda bermasalah itu berkaitan dengan pajak dan redistribusi. Kondisi ini pada akhirnya berimbas pada terhambatnya laju investasi akibat Perda-Perda bermasalah tersebut.

Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi dalam rapat dengan Komite I Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menyebutkan ada 329 Perda bermasalah sepanjang tahun 2010. Temuan tersebut diperoleh setelah mengkaji 2400 Perda bermasalah dari 3000 yang akan dikaji. Pihak Kemendagri menemukan bahwa Perda-Perda bermasalah itu terkait dengan kecenderungan pemerintah daerah dalam menciptakan berbagai pungutan. Namun pungutan itu tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Perda-Perda itu juga dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, menghambat arus barang antar daerah, dan menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Kemendagri juga mencatat, selama tahun 2002 hingga 2009 telah membatalkan 1.878 Perda bermasalah tentang pajak daerah dan redistribusi daerah. Sejak 2010 kewenangan pembatalan Perda ada di tangan presiden sesuai dengan UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak dan Restribusi Daerah yang berlaku efektif sejak 1 Januari 2011<sup>18</sup>.

### c. Perencanaan Pembangunan Daerah

Sistem perencanaan pembangunan daerah diregulasi dalam UU No. 25 tahun 2004 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Perencanaan Pembangunan Daerah disusun dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan atau kabupaten/kota sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan Pembangunan

---

<sup>17</sup> Aceh Sampai Papua Tersandera Korupsi, Kompas, 18 Januari 2011

<sup>18</sup> Benang Kusut Desentralisasi. "Revisi terhadap UU Pemerintah Daerah mutlak dilakukan", Republika cetak, 26 April 2011

Daerah juga disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Dalam pelaksanaannya perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.

Sebagai Perencanaan pembangunan daerah disusun secara berjangka yang meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP Daerah), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah), Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). RPJP daerah adalah perencanaan pembangunan daerah dengan jangka waktu 20 tahun. RPJP Daerah ini harus memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP nasional. RPJM daerah adalah perencanaan pembangunan daerah untuk jangka waktu 5 tahun. RPJM daerah ini merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah. Penyusunan RPJM daerah harus berpedoman kepada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJM nasional. RPJM daerah memuat berbagai hal yaitu *pertama* arah kebijakan keuangan daerah, *kedua* strategi pembangunan daerah, *ketiga* kebijakan umum, *keempat* program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah dan *kelima* program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Sedangkan RKPD merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 tahun. RKPD harus memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Pelaksanaan RKPD ini juga harus mengacu kepada rencana kerja Pemerintah. Baik RPJP daerah maupun RPJM daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.

Setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD) menyusun rencana strategis (Renstra SKPD). Dalam Renstra SKPD harus memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Renstra SKPD berpedoman kepada RPJM daerah dan bersifat indikatif. Renstra SKPD dirumuskan dalam bentuk rencana kerja satuan kerja perangkat daerah (Renja SKPD). Renja SKPD ini memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Perencanaan pembangunan daerah didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Data dan informasi tersebut mencakup *pertama* penyelenggaraan pemerintahan daerah, *kedua* organisasi dan tata laksana pemerintahan daerah, *ketiga* kepala daerah, DPRD, perangkat daerah, dan PNS daerah *keempat* keuangan daerah, *kelima* potensi sumber daya daerah, *keenam* produk hukum daerah, *ketujuh* kependudukan, *kedelapan* informasi dasar kewilayahan dan *kesembilan* informasi lain terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Agar daya guna dan hasil guna

penyelenggaraan pemerintahan daerah tercapai, pemanfaatan kesembilan data dan informasi tersebut dikelola dalam sistem informasi daerah yang terintegrasi secara nasional.

Implementasi UU No. 25 tahun 2004 ini ternyata juga mengalami berbagai permasalahan. Berdasarkan penelitian tentang Manajemen Pemerintahan Daerah yang dilakukan oleh Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah LAN Jakarta tahun 2009 pada tujuh provinsi yakni Sumatera Barat (Kota Padang dan Kabupaten Padang Pariaman), Jambi (Kota Jambi dan Kabupaten Muaro Jambi), Kalimantan Barat (Kota Pontianak dan Kabupaten Pontianak), Kalimantan Selatan (Kota Banjarmasin dan Kabupaten Banjar), Jawa Tengah (Kota Semarang dan Kabupaten Semarang), Nusa Tenggara Barat (Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Barat), dan Nusa Tenggara Timur (Kota Ternate dan Kabupaten Halmahera Barat) sebagian lokus sudah memperhatikan UU No. 25 tahun 2004, namun beberapa permasalahan yang dihadapi antara lain:

- ✓ Jumlah dokumen perencanaan yang terlalu banyak yang harus disusun yakni dari RKPD, RPJMD, Resntra SKPD, dan Renca SKPD dinilai narasumber terlalu memberatkan.
- ✓ Forum musrenbang yang belum berjalan efektif. Ketidakefektifan ini disebabkan oleh kurangnya akomodasi masyarakat di dokumen perencanaan daerah, selain itu juga kurangnya anggaran pelaksanaan kegiatan kerap menjadi keluhan masyarakat.
- ✓ Subtansi dokumen perencanaan yang satu dengan yang lain kurang terkoordinasi dengan baik, sehingga pada implementasi berikutnya program berjalan kurang selaras.
- ✓ Kurangnya sumber daya manusia dalam perencanaan. Pemerintah hendaknya membantu pemerintah daerah yang mengajukan formasi jabatan fungsional perencanaan. Sampai saat ini, jabatan fungsional (termasuk perencanaan) belum menjadi perhatian dari pemerintah daerah sendiri maupun Pemerintah.

Permasalahan-permasalahan tersebut kiranya menjadi evaluasi tersendiri bagi penyelenggaraan UU No. 25 tahun 2004, dalam hal ini perlu ditambahkan dalam kebijakan perencanaan atau peraturan penjabar mengenai mekanisme dan alur koordinasi antara dokumen perencanaan satu dengan yang lainnya.

#### d. Keuangan Daerah

Penyelenggaraan otonomi daerah akan terlaksana secara optimal, apabila penyelenggaraan pemerintahan daerah diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah. Oleh karena itu, Pemerintah menindaklanjutinya dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Dalam ketentuan Undang-undang tersebut, dikatakan bahwa perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi. Hal yang menjadi pertimbangannya adalah potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Dalam rangka melaksanakan amanat Undang-undang tersebut, Pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Di dalam pasal 1 (satu) PP tersebut dikatakan bahwa keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Yang menjadi ruang lingkup keuangan daerah meliputi:

- Hak daerah untuk memungut pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman;
- Kewajiban daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintah daerah dan membayar tagihan pihak ketiga;
- Penerimaan daerah;
- Pengeluaran daerah;
- Kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan daerah; dan
- Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan daerah dan/atau kepentingan umum.

Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui besarnya oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Penyusunan APBD berpedoman pada RKPD dan disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah.



Di dalam struktur APBD terdiri dari tiga jenis yaitu:

- Pendapatan daerah

Terdapat tiga sumber pendapatan atau penerimaan daerah yang dirangkum dalam Gambar 4. 1 *Pertama* dari pendapatan asli daerah (PAD), *kedua* dana perimbangan dan *ketiga* lain-lain pendapatan daerah yang sah. Sebagai salah satu sumber penerimaan daerah, PAD terdiri atas hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Sumber PAD yang pertama dan kedua ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda. Pemerintahan daerah dilarang melakukan pungutan (ataupun dengan sebutan lain) di luar yang telah ditetapkan oleh undang-undang. Begitupun dengan sumber PAD yang ketiga dan keempat juga ditetapkan melalui Perda dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Adapun pendapatan daerah yang bersumber dari dana perimbangan terdiri atas tiga sumber. *Pertama* Dana Bagi Hasil, *kedua* Dana Alokasi Umum (DAU) dan *ketiga* Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak terdiri atas *pertama* Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor pedesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan, *kedua* Bea Perolehan Atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) sector perdesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan, *ketiga* Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri.

Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari *pertama* penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran hak pengusaha hutan (IHPPH), provinsi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, *kedua* penerimaan pertambangan umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap (landrent) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksplorasi (royalty) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, *ketiga* penerimaan perikanan yang diterima secara nasional yang dihasilkan dari penerimaan pungutan pengusaha perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan, *keempat* penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, *kelima* penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan, *keenam* penerimaan

pertambahan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian Pemerintah, iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan. Daerah penghasil sumber daya alam ini ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan pertimbangan dari menteri teknis terkait. Adapun dasar penghitungan bagian daerah dari daerah penghasil sumber daya alam ditetapkan oleh Menteri Teknis terkait setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Dalam pelaksanaannya lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Dana Alokasi Umum (DAU) dialokasikan berdasarkan persentase tertentu dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu daerah ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu yang menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang formula dan penghitungan DAU-nya ditetapkan sesuai Undang-Undang. Sedangkan Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk. Pendanaan ini dilaksanakan untuk mendanai *pertama* kegiatan khusus yang ditentukan oleh Pemerintah atas dasar prioritas nasional, *kedua* mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu. Selanjutnya terdapat Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih lanjut mengenai Dana Alokasi Khusus ini. Begitu pula dengan penggunaan, supervisi, monitoring dan evaluasi atas dana bagi hasil pajak, dana bagi hasil sumber daya alam, DAU, dan DAK harus berpedoman pada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri.

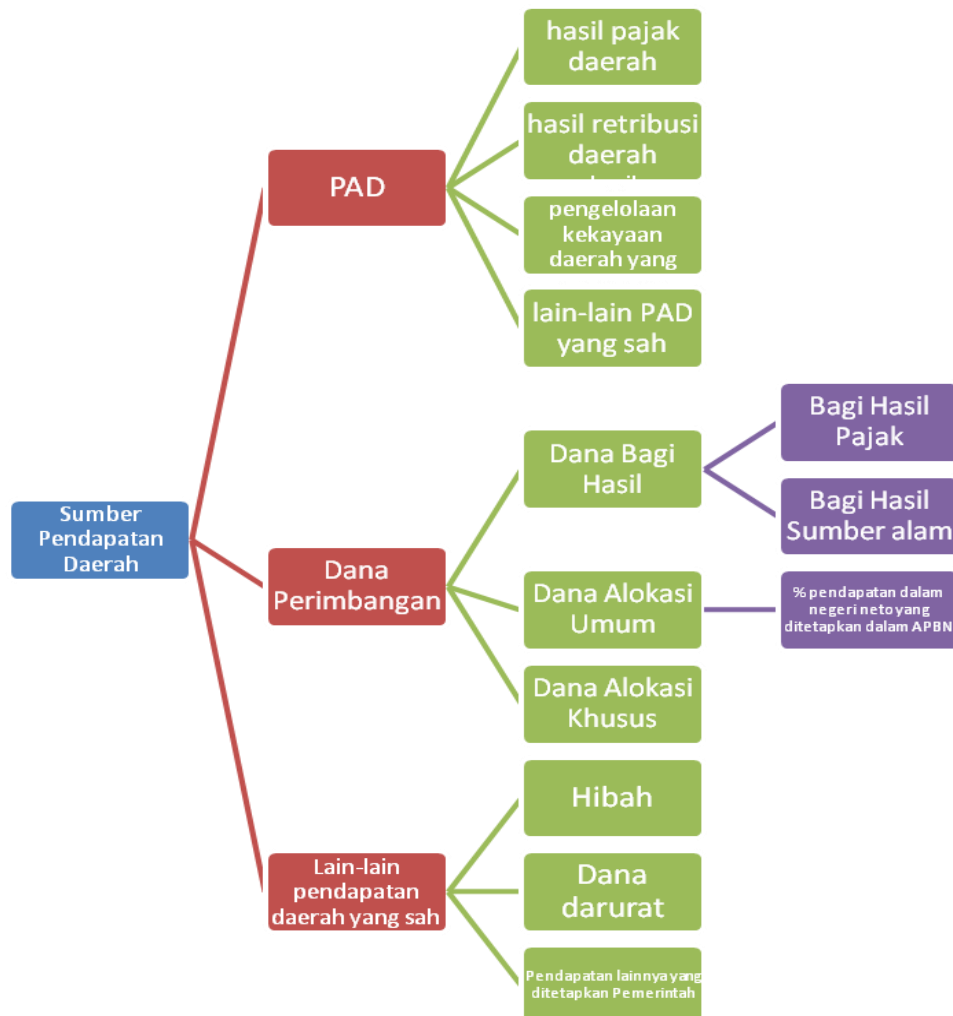
Pendapatan daerah yang sah lainnya meliputi hibah, dana darurat serta lain-lain pendapatan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hibah merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari Pemerintah, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri. Sedangkan yang dimaksud dengan pendapatan dana darurat adalah bantuan Pemerintah dari APBN kepada pemerintah daerah untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan peristiwa tertentu yang tidak dapat ditanggulangi oleh APBD. Keadaan yang dapat digolongkan sebagai peristiwa tertentu ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Besarnya alokasi dana darurat tersebut ditetapkan tersendiri oleh Menteri Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Menteri Dalam Negeri dan Menteri teknis terkait.

Pemerintah mengatur secara khusus mengenai tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan dana darurat ini. Pemerintah dapat mengalokasikan dana darurat kepada daerah yang dinyatakan mengalami krisis keuangan daerah, yang tidak mampu

diatasi sendiri, sehingga mengancam keberadaannya sebagai daerah otonom. Tata cara pengajuan permohonan, evaluasi oleh Pemerintah dan pengalokasian dana darurat di atur tersendiri dalam Peraturan Pemerintah.

**Gambar 4. 1**

**Sumber Pendapatan Daerah**



Sumber: UU No. 32 Tahun 2004

- Belanja daerah

Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah. Perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Dalam pelaksanaannya belanja daerah

harus mempertimbangkan analisis standar belanja, standar harga, tolok ukur kinerja serta standar pelayanan minimal yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Belanja kepala daerah, wakil kepala daerah, pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Perda tersendiri yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.

Untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari Pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat. Dengan persetujuan dari DPRD, pemerintah daerah dapat menerbitkan obligasi daerah untuk membiayai investasi yang menghasilkan penerimaan daerah. Selain dari pada itu untuk, pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah. Segala proses mengenai hal tersebut harus memperoleh pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya perjanjian penerusan pinjaman dilakukan antara Menteri Keuangan dan kepala daerah.

Demikian pula dengan ketentuan mengenai pinjaman daerah dan obligasi daerah. Dalam pelaksanaannya harus berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut diatur mengenai enam faktor yaitu *pertama* persyaratan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pinjaman, *kedua* penganggaran kewajiban pinjaman daerah yang jatuh tempo dalam APBD, *ketiga* pengenaan sanksi dalam hal pemerintah daerah tidak memenuhi kewajiban membayar pinjaman kepada Pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga perbankan, serta lembaga keuangan bukan bank dan masyarakat. Faktor yang *keempat* adalah tata cara pelaporan posisi kumulatif pinjaman dan kewajiban pinjaman, setiap semester dalam tahun anggaran berjalan, *kelima* persyaratan penerbitan obligasi daerah, pembayaran bunga dan pokok obligasi serta *keenam* pengelolaan obligasi daerah yang mencakup pengendalian risiko, penjualan dan pembelian obligasi, pelunasan dan penganggaran dalam APBD.

Selanjutnya pemerintah daerah dapat pula membentuk dana cadangan yang berguna untuk membiayai kebutuhan tertentu yang dananya tidak dapat disediakan dalam satu tahun anggaran. Pengahiran mengenai dana cadangan daerah ditetapkan dengan Peraturan pemerintah yang mengatur persyaratan pembentukan dana cadangan, serta pengelolaan dan pertanggungjawabannya.

Dalam menyelenggarakan berbagai kewenangan, pemerintah daerah dapat melakukan

penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah ataupun milik swasta. Penyertaan modal dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain maupun dapat dialihkan kepada badan usaha milik daerah. Penyertaan modal tersebut dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- Pembiayaan daerah

Pembiayaan daerah terdiri dari penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Penerimaan pembiayaan mencakup SiLPA tahun anggaran sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah, penerimaan pinjaman, dan penerimaan kembali pemberian pinjaman. Sedangkan yang cakupan pengeluaran pembiayaan mencakup pembentukan dana cadangan, penyertaan modal pemerintah daerah, pembayaran pokok utang, dan pemberian pinjaman.

- Surplus dan Defisit APBD

Dalam menyelenggarakan roda pemerintahannya, daerah dapat mengalami surplus maupun defisit anggaran. Apabila suatu ketika diperkirakan APBD akan mengalami surplus, penggunaannya ditetapkan dalam Perda tentang APBD. Surplus anggaran tersebut dapat digunakan untuk pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo, penyertaan modal (investasi daerah) maupun transfer ke rekening dana cadangan. Begitu pula halnya apabila APBD diperkirakan akan mengalami defisit anggaran, pembiayaannya harus ditetapkan dalam APBD. Terdapat empat sumber dana untuk membiayai defisit anggaran yaitu *pertama* sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu, *kedua* transfer dari dana cadangan, *ketiga* hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan dan *keempat* pinjaman daerah.

Adanya daerah yang mengalami defisit anggaran harus dikendalikan oleh Menteri Dalam Negeri. Pemerintah daerah wajib melaporkan posisi surplus maupun defisit APBD kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan setiap semester dalam tahun anggaran berjalan. Apabila pemerintah daerah melaporkan keadaan keuangan daerahnya kepada Menteri Dalam Negeri maupun Menteri Keuangan, maka Pemerintah dapat melakukan penundaan atas penyaluran dana perimbangan. Dengan kata lain Pemerintah dapat menahan penyaluran dana perimbangan bagi daerah tersebut.

- Pemberian Insentif dan Kemudahan Investasi

Dalam meningkatkan perekonomian daerah, pemerintah daerah dapat memberikan insentif ataupun kemudahan kepada masyarakat maupun investor. Pemberian insentif maupun kemudahan berinvestasi tersebut diatur dalam Perda dengan berpedoman kepada peraturan

perundang-undangan.

- Beberapa Permasalahan Pengelolaan Keuangan Daerah.

PP No. 58 tahun 2009 mendefinisikan bahwa ada beberapa urusan pengelolaan daerah yang menjadi kewenangan pemerintah. Dalam pelaksanaannya PP No. 58 tahun 2005 terdapat beberapa permasalahan. Menurut kajian tentang Manajemen Pemerintahan Daerah yang dilakukan oleh Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah LAN Jakarta tahun 2009, bahwasanya pengelolaan keuangan daerah mengalami beberapa permasalahan antara lain:

- ✓ Kurangnya SDM di level daerah yang dapat memenuhi tuntutan pemerintah dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran berbasis kinerja.
- ✓ Perubahan ketentuan pengelolaan keuangan menghambat pengelolaan keuangan di daerah. Selain itu, banyaknya ketentuan dari Bappenas, Kemendagri dan Kemenkeu dan harus diacu mempersulit daerah dalam melaksanakannya. Maka kemudian diperlukan diseminasi PP 58 tahun 2005 dan beberapa ketentuan yang lain dari departemen dan badan yang bersangkutan untuk menghindari multitafsir di level daerah.

e. Aset Daerah dan BUMD

- Pengertian Aset dan Barang Milik Daerah

Aset adalah barang, yang dalam pengertian hukum disebut benda, yang terdiri dari benda yang tidak bergerak dan benda bergerak, baik yang berwujud (*tangible*) maupun yang tidak berwujud (*intangible*), yang tercakup dalam aktiva/kekayaan atau harta kekayaan dari suatu instansi, organisasi, badan usaha atau individu perorangan.<sup>19</sup>

Sementara FASB mendefinisi aset dalam kerangka konseptualnya sebagai berikut (SFAC No 6, prg 25)<sup>20</sup>: Aset adalah manfaat ekonomik masa datang yang cukup pasti atau diperoleh atau dikuasai/dikendalikan oleh suatu entitas akibat transaksi atau kejadian masa lalu.

Berdasarkan kedua pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa aset merupakan benda yang tidak bergerak dan bergerak, baik yang berwujud maupun tidak berwujud, yang dimiliki oleh entitas tertentu dan mempunyai manfaat ekonomik di masa datang akibat transaksi atau kejadian di masa lalu. Oleh karena itu aset merupakan salah satu sumber daya yang mutlak dimiliki oleh suatu organisasi, baik itu untuk organisasi swasta maupun untuk organisasi pemerintahan.

---

<sup>19</sup> Lembaga Administrasi Negara. 2007. Modul 1 Diklat Teknis Manajemen Aset Daerah. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

<sup>20</sup> <http://sijenius.wordpress.com/2008/08/25/aset-sekilas-tentang-aset/>

Di dalam dunia pemerintahan, aset dikenal juga dengan istilah barang milik negara/daerah. Kebijakan yang mengatur tentang barang milik daerah termuat dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah yang direvisi ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2008. Berdasarkan PP Nomor 6 Tahun 2006 tersebut, pengertian barang milik daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Yang dimaksud dengan barang yang diperoleh lainnya yang sah meliputi barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau sejenisnya; barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak; barang yang diperoleh berdasarkan peraturan perundang-undangan<sup>21</sup>; serta barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Sementara menurut Lembaga Administrasi Negara (2007)<sup>22</sup>, yang dimaksud barang milik daerah adalah barang yang bersumber dari : pembentukan daerah otonom berdasarkan Undang-undang; pembelanjaan APBN/APBD; sumbangan dalam/luar negeri; sumbangan pihak ketiga; penyerahan dari pemerintah pusat; fasilitas umum dan fasilitas sosial; swadaya masyarakat; serta semua barang yang secara hukum dikuasai pemerintah daerah.

Menurut Mahmudi (2010 : 146), secara umum, aset/barang milik daerah dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu aset keuangan dan aset non keuangan. Aset keuangan meliputi kas dan setara dengan kas, piutang, serta surat berharga baik berupa investasi jangka pendek maupun jangka panjang. Aset non keuangan meliputi aset tetap, aset lainnya, dan persediaan.

Mahmudi menambahkan, jika dilihat dari penggunaannya, aset/barang milik daerah dapat dikategorikan menjadi tiga yaitu:

- Aset daerah yang digunakan untuk operasi pemerintah daerah
- Aset daerah yang digunakan masyarakat dalam rangka pelayanan publik
- Aset daerah yang tidak digunakan untuk pemerintah daerah maupun publik, atau dengan kata lain merupakan aset yang menganggur atau terbengkalai

Lebih lanjut, jika dilihat dari sifat mobilitas barangnya, aset daerah dapat dikategorikan menjadi dua yaitu:

- Benda tidak bergerak (*real property*), meliputi tanah, bangunan gedung, bangunan air, jalan dan jembatan, instalasi, jaringan, serta monument/bangunan bersejarah (*heritage*).

---

<sup>21</sup> Revisi dari PP No. 38 Tahun 2008 karena pada Permendagri No. 17 Tahun 2007 yang mengacu pada PP No. 6 Tahun 2006 berbunyi "Barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang".

<sup>22</sup> Lembaga Administrasi Negara. 2007. Modul 2 Diklat Teknis Manajemen Aset Daerah. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.

- Benda bergerak (*personal property*), antara lain
  - Mesin;
  - Kendaraan;
  - Peralatan yang meliputi alat berat, alat angkutan, alat bengkel, alat pertanian, alat kantor dan alat rumah tangga, alat studio, alat kedokteran, alat laboratorium, dan alat keamanan;
  - Buku/perpustakaan;
  - Barang bercorak kesenian dan kebudayaan;
  - Hewan/ternak dan tanaman;
  - Persediaan (barang habis pakai, suku cadang, bahan baku, bahan penolong; serta
  - Surat-surat berharga.

Untuk mendukung pengelolaan barang-barang tersebut secara efektif dan efisien serta menciptakan transparansi kebijakan pengelolaan barang milik daerah, maka pemerintah telah mengeluarkan kebijakan yang mengatur mengenai pedoman teknis pengelolaan barang milik daerah diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007. Dalam rangka mengelola barang milik daerah secara baik dan benar, maka pemerintah daerah harus memperhatikan azas-azas yaitu sebagai berikut:

- Azas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah di bidang pengelolaan barang milik daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang, dan Kepala Daerah sesuai fungsi, wewenang dan tanggungjawab masing-masing;
- Azas kepastian hukum, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan;
- Azas transparansi, yaitu penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar;
- Azas efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik daerah diarahkan agar barang milik daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal;
- Azas akuntabilitas, yaitu setiap kegiatan pengelolaan barang milik daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat;
- Azas kepastian nilai, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi



pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah serta penyusunan neraca pemerintah daerah.

- Pejabat Pengelola Barang Milik Daerah

Dalam rangka pengelolaan barang secara baik dan benar, maka setiap pemerintah daerah hendaknya memiliki pejabat yang bertugas khusus dalam pengelolaan barang tersebut. Pejabat pengelola barang milik daerah dipimpin oleh Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah. Selain itu Kepala Daerah berwenang dan bertanggungjawab atas pembinaan dan pelaksanaan pengelolaan barang milik daerah.

Kepala daerah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati atau Walikota mempunyai wewenang untuk:

- Menetapkan kebijakan pengelolaan barang milik daerah;
- Menetapkan penggunaan, pemanfaatan atau pemindahtanganan tanah dan bangunan;
- Menetapkan kebijakan pengamanan barang milik daerah;
- Mengajukan usul pemindahtanganan barang milik daerah yang memerlukan persetujuan DPRD;
- Menyetujui usul pemindahtanganan dan penghapusan barang milik daerah sesuai batas kewenangannya;
- Menyetujui usul pemanfaatan barang milik daerah selain tanah dan/atau bangunan.

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan barang milik daerah, Kepala Daerah dibantu oleh:

- Sekretaris Daerah selaku pengelola, yaitu pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab melakukan koordinasi pengelolaan barang milik daerah;
- Kepala Biro/Bagian Perlengkapan/Umum/Unit pengelola barang milik daerah selaku pembantu pengelola, yaitu pejabat yang bertanggungjawab mengkoordinir penyelenggaraan pengelolaan barang milik daerah yang ada pada SKPD.;
- Kepala SKPD selaku pengguna, yaitu pejabat yang menjadi pemegang kewenangan penggunaan barang milik daerah;
- Kepala Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) selaku kuasa pengguna, yaitu pejabat yang ditunjuk oleh Kepala SKPD untuk menggunakan barang milik daerah yang berada dalam kekuasaannya;

- Penyimpan barang milik daerah yaitu pegawai yang disertai tugas untuk menerima, menyimpan, dan mengeluarkan barang; dan
- Pengurus barang milik daerah, yaitu pegawai yang disertai tugas untuk mengurus barang daerah dalam proses pemakaian yang ada di setiap SKPD/unit kerja.

#### - Siklus Pengelolaan Barang Milik Daerah

Siklus pengelolaan barang milik daerah merupakan rangkaian kegiatan dan/atau tindakan yang meliputi:

>> Perencanaan kebutuhan dan penganggaran;

Perencanaan kebutuhan barang milik daerah disusun oleh masing-masing unit sesuai dengan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD<sup>23</sup>) dengan memperhatikan standarisasi sarana dan prasarana kerja pemerintahan daerah dan standarisasi harga yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah. Dengan demikian, perencanaan penganggaran untuk pemenuhan kebutuhan barang-barang tersebut harus terinci dengan baik yaitu memuat banyaknya barang, nama barang, waktu dan jumlah biaya yang diperlukan.

Dalam melakukan perencanaan kebutuhan barang dilaksanakan berdasarkan pertimbangan, yaitu:

- Untuk mengisi kebutuhan barang pada masing-masing Unit/Satuan Kerja sesuai besaran organisasi/jumlah pegawai dalam satu organisasi.
- Adanya barang-barang yang memerlukan penggantian karena rusak, dihapus, hilang, mati atau sebab lain yang dapat dipertanggungjawabkan.
- Adanya kebutuhan barang yang didasarkan pada standar perorangan jika terjadi mutasi pegawai pada unit atau satuan kerja tersebut.
- Untuk menjaga tingkat persediaan barang milik daerah bagi setiap tahun anggaran agar efektif dan efisien.

Selanjutnya, tahapan kegiatan yang dilakukan dalam perencanaan kebutuhan dan penganggaran ini antara lain:

- 1) SKPD sebagai pengguna barang merencanakan dan menyusun kebutuhan barang dalam RKA SKPD sebagai bahan dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

---

<sup>23</sup> Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006, RKA SKPD adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD.

- 2) Masing-masing SKPD menyusun Rencana Kebutuhan Barang dan Rencana Kebutuhan Pemeliharaan Barang kemudian menyampaikan kepada pengelola melalui pembantu pengelola untuk meneliti dan menyusun menjadi Rencana Daftar Kebutuhan Barang Milik Daerah (RDKBMD) dan Rencana Kebutuhan Pemeliharaan Barang Milik Daerah (RKPBMMD).
- 3) Rencana kebutuhan barang SKPD disusun berdasarkan standarisasi sarana dan prasarana kerja pemerintahan daerah yang ditetapkan Kepala Daerah.
- 4) Setelah APBD ditetapkan, setiap SKPD menyusun Daftar Rencana Tahunan Barang dan disampaikan kepada Kepala Daerah melalui pengelola.
- 5) Berdasarkan rencana tahunan barang dari semua SKPD, diteliti dan dihimpun menjadi Daftar Kebutuhan Barang Milik Daerah untuk satu tahun anggaran.
- 6) Daftar kebutuhan barang daerah tersebut dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pengadaan dan pemeliharaan barang milik daerah.
- 7) Rencana kebutuhan Barang SKPD (RKB SKPD) dan Rencana Kebutuhan pemeliharaan Barang SKPD (RKPBB SKPD) dilakukan dengan mengikuti format yang ada pada lampiran Permendagri No. 17 Tahun 2007.

- Pengadaan

Tata cara pengadaan barang daerah telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Menurut peraturan ini, pelaksanaan pengadaan barang dilakukan melalui dua kegiatan yaitu swakelola dan pemilihan penyedia barang. Swakelola merupakan kegiatan pengadaan barang dimana pekerjaannya direncanakan, dikerjakan, dan/atau diawasi sendiri oleh instansi yang menjadi penanggung jawab anggaran.

Prosedur swakelola meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, penyerahan, pelaporan, dan pertanggungjawaban pekerjaan. Pengadaan melalui swakelola dapat dilakukan oleh instansi penanggung jawab anggaran, instansi pemerintah lain pelaksana swakelola, dan/atau kelompok masyarakat pelaksana swakelola. Sementara untuk pengadaan barang yang dilakukan dengan pemilihan penyedia barang harus melalui kegiatan, antara lain yaitu:

- Perencanaan pemilihan penyedia barang;
- Pemilihan sistem pengadaan;
- Penetapan metode penilaian kualifikasi;
- Penyusunan jadwal pemilihan penyedia barang;
- Penyusunan dokumen pengadaan barang;
- Penetapan HPS.

- Penerimaan, penyimpanan, dan penyaluran;

Penerimaan barang milik daerah sebagai tindak lanjut dari hasil pengadaan harus dilengkapi dengan dokumen pengadaan dan berita acara. Dasar dari penerimaan barang ialah surat perintah kerja/surat perjanjian/kontrak pengadaan barang yang ditandatangani oleh pejabat yang berwenang. Barang yang akan diterima harus disertai dokumen yang jelas menyatakan macam/jenis, banyak, harga, dan spesifikasi barangnya. Barang tersebut diterima apabila hasil penelitian barang oleh panitia pemeriksa barang sesuai dengan isi dokumen yang diberikan sebelumnya. Penerimaan barang dinyatakan sah apabila berita acara pemeriksaan barang telah ditandatangani oleh Panitia Pemeriksa Barang, penyimpan/pengurus barang dan penyedia barang.

Selanjutnya dalam pelaksanaan kegiatan penyimpanan barang milik daerah disesuaikan dengan sifat dan jenis barang untuk penempatan pada gudang penyimpanan. Kegiatan yang dilakukan dalam hal penyimpanan barang milik daerah antara lain yaitu:

- Menerima, menyimpan, mengatur merawat dan menjaga keutuhan barang dalam gudang/ruang penyimpanan agar dapat dipergunakan sesuai dengan rencana.
- Menyelenggarakan administrasi penyimpanan/pegudangan atas semua barang yang ada dalam gudang.
- Melakukan stock opname secara berkala ataupun insidentil terhadap barang persediaan yang ada di dalam gudang agar persediaan selalu dapat memenuhi kebutuhan.
- Membuat laporan secara berkala atas persediaan barang yang ada di gudang.

Penyaluran merupakan kegiatan untuk melakukan pengiriman barang dari gudang ke unit kerja. Dalam pelaksanaan penyaluran dilakukan sesuai dengan rencana penggunaan. Tahapan yang dilakukan dalam kegiatan penyaluran antara lain yaitu:

1. Menyelenggarakan penyaluran barang ke unit kerja.
2. Menyelenggarakan administrasi penyaluran dengan tertib dan rapi.
3. Membuat laporan realisasi penyaluran barang milik daerah.

Ketiga kegiatan di atas pada setiap tahapannya dilakukan dengan menggunakan dokumen yang formatnya tersedia pada lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007. Hal itu bertujuan untuk menyeregamkan format dokumen yang ada di semua pemerintahan daerah di Indonesia.

#### - Penggunaan

Penggunaan merupakan penegasan pemakaian barang milik daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah kepada pengguna/kuasa pengguna barang. Penetapan status penggunaan dilakukan dengan memperhatikan beberapa aspek yaitu sebagai berikut:

- Jumlah pegawai pada SKPD
- Standar kebutuhan tanah dan/atau bangunan
- Beban tugas dan tanggung jawab SKPD
- Jumlah, jenis dan luas dirinci termasuk nilainya

#### - Penatausahaan

Dalam penatausahaan ada tiga kegiatan yang harus dilakukan yaitu pembukuan, inventarisasi, dan pelaporan. Pembukuan adalah suatu proses pencatatan yang dilakukan secara

teratur untuk mengumpulkan data dan informasi keuangan yang meliputi harta, kewajiban, modal, penghasilan dan biaya, serta jumlah harga perolehan dan penyerahan barang atau jasa...<sup>24</sup> Pada saat pembukuan, dilakukan pendaftaran dan pencatatan barang oleh pengguna/kuasa pengguna dengan menggunakan Daftar Barang Pengguna (DBP)/Daftar Barang Kuasa Pengguna (DBKP). Pendaftaran dan pencatatan barang tersebut dilakukan dengan menggunakan Kartu Inventaris Barang yang formatnya tersedia pada bagian lampiran Permendagri No. 17 Tahun 2007.

Selanjutnya kegiatan kedua dalam pembukuan yaitu inventarisasi, yaitu kegiatan untuk melakukan perhitungan, pengurusan, penyelenggaraan, pengaturan data dan pelaporan barang milik daerah. Dari kegiatan ini disusun Buku Inventaris yang menunjukkan semua kekayaan daerah. Buku inventaris memuat data lokasi, jenis/merk type, jumlah, ukuran, harga tahun pembelian, asal barang, keadaan barang, dan sebagainya. Dan terakhir setelah dilakukan pembukuan dan inventarisasi, maka dibuat laporan penggunaan barang. Kuasa pengguna barang menyampaikan laporan barang semesteran, tahunan dan 5 (lima) tahunan kepada pengguna. Selanjutnya pengguna menyampaikan kembali laporan tersebut kepada Kepala Daerah melalui pengelola.

#### - Pemanfaatan

Pemanfaatan merupakan pendayagunaan barang milik daerah yang tidak dipergunakan sesuai tugas pokok dan fungsi SKPD. Pemanfaatan dilakukan dalam bentuk pinjam pakai, sewa, kerjasama pemanfaatan, serta bangun guna serah. Pinjam pakai adalah penyerahan penggunaan barang milik daerah kepada instansi pemerintah, antar pemerintah daerah, yang ditetapkan dengan surat perjanjian untuk jangka waktu tertentu. Dalam pinjam pakai tidak diberikan imbalan kepada instansi pemilik barang dan setelah jangka waktu tersebut berakhir, barang milik daerah tersebut harus diserahkan kembali kepada Pemerintah Daerah. Sementara untuk penyewaan, dibebankan biaya uang sewa kepada pihak peminjam baik itu dilakukan secara bulanan maupun tahunan sesuai dengan kesepakatan.

Bentuk kegiatan selanjutnya yaitu kerjasama pemanfaatan. Kerjasama pemanfaatan dilakukan terhadap barang milik daerah dengan pihak lain dalam rangka optimalisasi dayaguna dan hasil guna barang milik daerah. Kegiatan ini ditujukan dalam rangka menambah atau meningkatkan penerimaan daerah. Pelaksanaannya sendiri dilakukan sesuai dengan prosedur/tata cara yang dimuat dalam Permendagri No. 17 Tahun 2007.

---

<sup>24</sup> repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/18182/3/Chapter%20II.pdf

- Pengamanan dan pemeliharaan

Pengamanan dilakukan terhadap barang berupa barang inventaris dalam proses pemakaian dan barang persediaan dalam gudang yang diupayakan secara fisik, administratif, dan tindakan hukum. Pengamanan secara fisik dapat dibedakan terhadap barang inventaris dan barang persediaan. Pengamanan barang inventaris dilakukan baik terhadap barang bergerak dan barang yang tidak bergerak. Hal yang dilakukan dalam pengamanan barang bergerak yaitu penyimpanan di gudang dan pemasangan tanda kepemilikan. Sedangkan pengamanan barang tidak bergerak dilakukan dengan cara pemagaran, pemasangan papan tanda kepemilikan dan penjagaan. Sementara untuk pengamanan barang persediaan dilakukan dengan cara penempatan pada tempat yang baik dengan memperhatikan sifat dari barang tersebut agar terhindar dari kerusakan fisik.

Di dalam pengamanan barang administratif juga dibedakan terhadap barang inventaris dan barang persediaan. Pengamanan barang inventaris dilakukan dengan cara pencatatan, kelengkapan bukti kepemilikan antara lain BPKB, faktur pembelian, dan lain-lain. Sedangkan pengamanan administrasi barang tidak bergerak dilakukan dengan cara pencatatan, dan penyelesaian bukti kepemilikan seperti IMB, Berita Acara serah terima, Surat Perjanjian, Akte Jual Beli dan dokumen pendukung lainnya. Sementara untuk barang persediaan cukup dilakukan dengan cara pencatatan dan penyimpanan secara tertib.

Langkah penting lainnya yaitu berkaitan dengan pemeliharaan barang. Menurut Mahmudi, (2010 : 156) disebutkan bahwa pemeliharaan barang adalah upaya mencegah kerusakan yang diyakini lebih baik daripada memperbaikinya. Pemeliharaan barang milik daerah dilakukan dengan cara membuat rencana terlebih dahulu sebelum dilakukan pelaksanaan pemeliharaan. Rencana pemeliharaan barang dilakukan untuk menegaskan urutan tindakan atau gambaran pekerjaan yang akan dilaksanakan terhadap barang inventaris dan secara tertulis memuat jenis barang/pekerjaan, volume pekerjaan, perkiraan biaya, waktu pelaksanaannya. Sementara saat pelaksanaan dilakukan berdasarkan tugas dari masing-masing pengelola barang milik daerah serta tata cara yang mesti dilakukan sesuai yang telah direncanakan.

- Penilaian

Penilaian barang milik daerah dilakukan dalam rangka pengamanan dan penyusunan neraca daerah yang berpedoman pada Standar Akuntansi Pemerintah. Dalam pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 disebutkan bahwa Standar Akuntansi Pemerintahan adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan

pemerintah. Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan sekarang ini berbasis akrual.<sup>25</sup> Akuntansi berbasis akrual adalah suatu basis akuntansi di mana transaksi ekonomi dan peristiwa lainnya diakui, dicatat, dan disajikan dalam laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut, tanpa memperhatikan waktu kas atau setara kas diterima atau dibayarkan. Dalam akuntansi berbasis akrual, waktu pencatatan (*recording*) sesuai dengan saat terjadinya arus sumber daya, sehingga dapat menyediakan informasi yang paling komprehensif karena seluruh arus sumber daya dicatat.<sup>26</sup>

Dalam pelaksanaannya, penilaian barang milik daerah dilakukan oleh Tim dengan melibatkan lembaga independen bersertifikasi di bidang penilaian aset. Penilaian barang yang dilaksanakan oleh panitia penilai, khusus untuk tanah dan/atau bangunan, dilakukan dengan estimasi terendah menggunakan nilai jual objek pajak. Sedangkan penilaian barang selain tanah dan/atau bangunan berdasarkan nilai perolehan dikurangi penyusutan serta memperhatikan kondisi fisik aset tersebut. Apabila penilaian yang dilaksanakan oleh lembaga independen, maka dilakukan dengan cara pendekatan salah satu atau kombinasi dari data pasar, kalkulasi dan kapitalisasi pendapatan serta dilakukan sesuai standar penilaian Indonesia yang diakui oleh Pemerintah.

- Penghapusan

Penghapusan merupakan tindakan penghapusan barang Pengguna/Kuasa Pengguna dan penghapusan dari Daftar Inventaris Barang Milik Daerah. Penghapusan dilakukan berdasarkan Surat Keputusan Kepala Daerah tentang Penghapusan Barang Milik Daerah. Penghapusan dapat dilakukan terhadap semua barang, baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak, tetapi dengan mempertimbangkan berbagai alasan. Penghapusan barang tidak bergerak dilakukan berdasarkan pertimbangan seperti rusak berat, tidak dapat digunakan secara optimal, kebutuhan organisasi, dan lain sebagainya. Sementara dalam penghapusan barang bergerak dilakukan berdasarkan 3 (tiga) pertimbangan, yaitu pertimbangan teknis, pertimbangan ekonomis, serta karena hilang atau mengalami kerugian.

- Pemindahtanganan;

Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan sebagai tindak lanjut dari penghapusan. Berdasarkan Permendagri No. 17 Tahun 2007 disebutkan bahwa pemindahtanganan barang yang bernilai lebih dari Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah) ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan dari DPRD.

---

<sup>25</sup> Pasal 4 PP No. 71 Tahun 2011

<sup>26</sup> Simanjuntak, Binsar H. Penerapan Akuntansi Berbasis Akrual di Sektor Pemerintahan di Indonesia. 2010. diunduh di [www.iaiglobal.or.id/tentang\\_iai\\_download.php?id=66&kfile=3](http://www.iaiglobal.or.id/tentang_iai_download.php?id=66&kfile=3) pada 20 September 2011.



Sementara bentuk-bentuk pemindahtanganan barang milik daerah meliputi penjualan dan tukar menukar, hibah, serta penyertaan modal.

- Pembinaan, pengawasan, dan pengendalian;

Ketiga kegiatan ini dilakukan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan serta menjamin tertib administrasi pengelolaan barang milik daerah. Pembinaan dapat dilakukan dengan cara pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, dan supervisi. Sementara pengendalian bertujuan agar kegiatan yang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Oleh karena itu dilakukan juga pengawasan agar pekerjaan yang dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

- Pembiayaan;

Dalam rangka tertib administrasi pengelolaan barang milik daerah, maka dilakukan pembiayaan untuk kegiatan seperti penyediaan blanko/buku inventaris, tanda kodifikasi/kepemilikan, pemeliharaan, penerapan aplikasi sistem informasi barang daerah (simbada) dengan komputerisasi, tunjangan/insentif penyimpan dan/atau pengurus barang, dan lain sebagainya. Oleh karena itu pembiayaan menjadi penting dan harus dianggarkan melalui APBD sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

- Tuntutan ganti rugi.

Dalam rangka pengamanan dan penyelamatan terhadap barang milik daerah, maka perlu dibuat ketentuan-ketentuan yang mengatur sanksi terhadap pejabat pengelola barang berupa tuntutan ganti rugi (TGR) apabila perbuatannya telah merugikan daerah. Dalam melaksanakan TGR, maka Kepala Daerah dibantu oleh Majelis Pertimbangan TGR yang bertugas memberikan pendapat dan pertimbangan apabila terjadi permasalahan. Tuntutan ganti rugi barang tidak dapat dilaksanakan berdasarkan sangkaan atau dugaan saja, akan tetapi harus berdasarkan kenyataan yang sebenarnya. Berdasarkan Permendagri No. 17 Tahun 2007, dalam pelaksanaannya, TGR tidak perlu menunggu Keputusan Pengadilan Negeri.

#### f. Sistem Informasi Manajemen (SIM)

Perkembangan yang menonjol dalam beberapa tahun ke belakang ditandai dengan semakin pentingnya informasi di dalam berbagai aspek kehidupan. Informasi kini dikemas dalam berbagai bentuk sehingga menjadi menarik masyarakat untuk mendapatkannya. Apalagi ditambah dengan perkembangan teknologi informasi yang semakin pesat telah menciptakan

berbagai peluang dan inovasi. Kemajuan teknologi informasi membuat semua orang dapat mengetahui apa saja yang ingin mereka ketahui dengan segera. Sementara itu dengan semakin gencarnya laju pembangunan, organisasi-organisasi publik maupun swasta berlomba-lomba untuk memanfaatkan teknologi informasi yang dapat menunjang efektivitas, produktivitas, dan efisiensi kerja mereka. Salah satu ruang lingkup yang dibahas dalam perkembangan teknologi informasi adalah sistem informasi manajemen.

Menurut Davis (1995 : xv), sistem informasi manajemen adalah sistem informasi yang selain melakukan semua pengolahan transaksi yang perlu untuk sebuah organisasi, juga memberi dukungan informasi dan pengolahan untuk fungsi manajemen dan pengambilan keputusannya. Davis menambahkan, gagasan sebuah sistem informasi yang demikian itu telah ada sebelum munculnya komputer. Berdasarkan hal tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa sistem informasi dapat dikatakan terbagi dua yaitu sistem informasi konvensional dan sistem informasi berbasis komputer. Kumorotomo (2001 : 8), menekankan bahwa sistem informasi manajemen konvensional merupakan pekerjaan-pekerjaan sistematis seperti pencatatan agenda, kearsipan, komunikasi diantara manajer-manajer organisasi, penyajian informasi untuk pengambilan keputusan, dan sebagainya. Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dipastikan apabila dikerjakan secara konvensional akan membutuhkan waktu lebih lama dan pengecekan yang berulang-ulang. Sehingga, sejak kehadiran komputer telah memudahkan manusia dalam menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan tersebut.

Lebih lanjut, Kumorotomo (2001 : 17) menjelaskan, ada 2 (dua) alasan yang menjadikan komputer merupakan alat yang vital dalam sistem informasi manajemen di era modern seperti sekarang ini. Kedua alasan itu adalah kemampuan komputer untuk mengolah data, serta teknologi otomatisasi melalui komputerisasi sudah tersedia dimana-mana dan dapat diperoleh dengan mudah dan murah. Oleh karena itu penggunaan sistem informasi manajemen (SIM) berbasis komputer dirasa lebih efektif dan efisien dibanding SIM secara konvensional.

Unsur-unsur yang terdapat pada SIM berbasis komputer menurut Kumorotomo (2001 : 18-19) yaitu sebagai berikut:

- Manusia

Manusia merupakan unsur penting karena merupakan penentu dari keberhasilan suatu SIM, dan manusia yang akan memanfaatkan informasi yang dihasilkan oleh SIM. Unsur manusia dalam hal ini adalah para staf komputer profesional dan para pemakai (*computer users*).

- Perangkat keras (*hardware*)

Istilah perangkat keras merujuk pada perkakas mesin. Contoh perangkat keras misalnya CPU maupun laptop beserta perangkat pendukungnya. Perangkat pendukung yang dimaksud adalah perkakas keluaran (*output devices*), perkakas penyimpanan (memori), dan perkakas komunikasi.

- Perangkat lunak (*software*)

Istilah perangkat lunak mengacu kepada program-program komputer beserta petunjuk manual pendukungnya. Yang disebut program komputer adalah instruksi-instruksi yang dapat dibaca oleh mesin yang memerintahkan bagian-bagian dari perangkat keras SIM berbasis komputer sehingga dapat menghasilkan informasi yang bermanfaat dari data yang tersedia.

- Data

Data adalah fakta-fakta yang akan dibuat menjadi informasi yang bermanfaat. Data tersebut kemudian akan dipilah, dimodifikasi, atau diperbaharui oleh program-program supaya dapat menjadi informasi.

- Prosedur

Prosedur adalah peraturan-peraturan yang menentukan operasi sistem komputer. Peraturan ini dibuat oleh pimpinan organisasi untuk menjadi acuan bagi para pegawai dalam mengoperasikan sistem informasi tersebut.

Adapun kegunaan SIM menurut Suryanto (2008 : 504) adalah:

- ✓ Meningkatkan aksesibilitas data yang tersaji secara tepat waktu dan akurat bagi para pemakai, tanpa mengharuskan adanya perantara sistem informasi;
- ✓ Menjamin tersedianya kualitas dan keterampilan dalam memanfaatkan sistem informasi secara kritis;
- ✓ Mengembangkan proses perencanaan yang efektif;
- ✓ Mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan akan keterampilan pendukung sistem informasi;
- ✓ Menetapkan investasi yang akan diarahkan pada sistem informasi;
- ✓ Mengantisipasi dan memahami konsekuensi-konsekuensi ekonomis dari sistem informasi dan teknologi baru;
- ✓ Memperbaiki produktivitas dalam aplikasi pengembangan dan pemeliharaan sistem.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dipahami bahwa sistem informasi merupakan sarana penting yang dibutuhkan oleh suatu organisasi di era sekarang ini, baik itu untuk organisasi publik maupun organisasi swasta. Pemerintah daerah sebagai organisasi publik sudah seharusnya menyediakan sistem informasi yang berbasis komputer untuk membantu pelaksanaan pekerjaannya. Kebijakan yang mengatur pemanfaatan teknologi informasi di Indonesia, masih mengacu pada Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government*.

Menurut Suryanto (2008 : 505), definisi *e-government* secara umum adalah suatu proses penyelenggaraan pemerintahan dengan pemanfaatan TI untuk tujuan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas guna meningkatkan kualitas layanan publik... Lebih lanjut Suryanto menambahkan, termasuk di dalamnya adalah situs-situs yang berisi informasi yang dimiliki oleh badan pemerintah, sebagai wahana transaksi antar lembaga pemerintah (*Inter agency relationship* – G2G), pemerintah dengan masyarakat (*Government to Citizen* – G2C) dan pemerintah dengan kalangan bisnis (*Government to Business Enterprises* – G2B). Melihat dari definisi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pemanfaatan *e-government* akan sangat membantu pemerintah daerah dalam menjalin kerjasama dengan para *stakeholdernya*, baik itu dengan instansi pemerintah lain, pihak swasta, maupun dengan masyarakat.

Untuk dapat menyelenggarakan penggunaan e-government, ada 6 (enam) strategi yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah yaitu sebagai berikut :

**Strategi 1 :** Mengembangkan sistem pelayanan yang andal dan terpercaya, serta terjangkau oleh masyarakat luas.

Pengembangan sistem pelayanan yang andal dan terpercaya dapat dilakukan melalui jaringan komunikasi dan informasi. Jaringan komunikasi bertujuan untuk menjembatani sekat-sekat yang membatasi semua pihak dalam melakukan kerjasama. Selain itu informasi yang diberikan harus yang akurat, terkini, dan relevan. Dengan cara seperti itu maka akan terjalin interaksi yang intens sehingga kepercayaan di antara masing-masing pihak lambat laun akan terbentuk. Apabila hal tersebut tidak terpenuhi maka akan sia-sia saja pengembangan jaringan komunikasi dan informasi tersebut.

Beberapa hal yang dapat dilakukan untuk menerapkan strategi ini antara lain yaitu :

- ✓ Perluasan dan peningkatan kualitas jaringan komunikasi dan informasi ke seluruh wilayah dengan tingkat harga yang dapat terjangkau oleh masyarakat dan melibatkan partisipasi dari dunia usaha.

- ✓ Pembentukan portal-portal informasi dan pelayanan publik yang mengintegrasikan sistem manajemen dan proses kerja instansi pemerintah daerah terkait.
- ✓ Pembentukan jaringan organisasi pendukung untuk menghubungkan portal-portal informasi dan pelayanan publik tersebut dengan sistem manajemen yang ada pada instansi yang berkepentingan.
- ✓ Adanya pembakuan sistem manajemen dokumen elektronik, standardisasi, dan sistem pengamanan informasi. Hal ini terkait dengan terbitnya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Elektronik yang menyatakan bahwa informasi elektronik juga mempunyai kekuatan hukum sehingga harus dijaga dan digunakan sebaik-baiknya agar tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu.

**Strategi 2 :** Menata sistem manajemen dan proses kerja pemerintah dan pemerintah daerah otonom secara holistik.

Penataan sistem manajemen dan prosedur kerja pemerintah harus dirancang agar dapat mengadopsi kemajuan teknologi informasi secara tepat. Penataan harus meliputi sejumlah sasaran yang membentuk konteks bagi pembentukan pemerintahan yang baik. Sasaran-sasaran tersebut antara lain meliputi fokus pada kebutuhan masyarakat, manajemen perubahan, penguatan *e-leadership*<sup>27</sup>, dan rasionalisasi peraturan dan prosedur operasi.

**Strategi 3 :** Memanfaatkan teknologi informasi secara optimal.

Kemajuan teknologi informasi telah memberikan peluang bagi instansi pemerintah untuk melakukan pengelolaan berbagai bentuk dokumen dan informasi elektronik dalam volume yang besar. Agar pemanfaatan teknologi informasi tersebut dapat membentuk jaringan kerja yang optimal, maka sejumlah sasaran perlu diupayakan pencapaiannya. Sasaran tersebut antara lain sebagai berikut :

- ✓ Standardisasi yang berkaitan dengan kemampuan pertukaran dan transaksi informasi antar portal pemerintah.
- ✓ Standardisasi dan prosedur yang berkaitan dengan manajemen dokumen dan informasi elektronik serta standardisasi meta-data yang memungkinkan pemakai menelusuri informasi tanpa harus memahami struktur informasi pemerintah.
- ✓ Perumusan kebijakan tentang pengamanan informasi.

---

<sup>27</sup> Menurut Zainal A. Hasibuan (2010), *e-Leadership* adalah segala hal yang menyangkut pengetahuan pimpinan mengenai peran TI dalam pengembangan sistem pelayanan publik yang lebih efektif, efisien, dan transparan. Diunduh di <http://www.biskom.web.id/2010/11/15/wakil-ketua-pelaksana-detiknas-zainal-a-hasibuan-indonesia-negara-tujuan-investasi.bwi> pada tanggal 27 September 2011.

- ✓ Pengembangan aplikasi dasar seperti *e-billing*, *e-procurement*, *e-reporting* yang dapat dimanfaatkan oleh setiap situs pemerintah.
- ✓ Pengembangan jaringan intra pemerintah

**Strategi 4 :** Meningkatkan peran serta dunia usaha dan mengembangkan industri telekomunikasi dan teknologi informasi.

Pengembangan pelayanan publik dapat dilakukan dengan menyertakan partisipasi dari dunia usaha. Beberapa kemungkinan partisipasi dunia usaha yaitu sebagai berikut:

- Pemerintah dapat mendayagunakan keahlian dan spesialisasi di bidang TI yang telah berkembang di sektor swasta.
- Dunia usaha dapat meningkatkan nilai informasi dan jasa pemerintahan bagi keperluan-keperluan tertentu. Nilai informasi ditentukan oleh sejauh mana informasi disajikan sesuai dengan konteks seorang pengguna.
- Peran dunia usaha untuk mengembangkan jaringan komunikasi dan informasi di seluruh wilayah negara, seperti pembuatan warnet-warnet, dan lain sebagainya.

**Strategi 5 :** Mengembangkan kapasitas SDM baik pada pemerintah maupun pemerintah daerah otonom, disertai dengan meningkatkan e-literacy masyarakat.

Peningkatan kapasitas SDM dapat dilakukan dengan perencanaan yang matang dan komprehensif sesuai dengan kebutuhan. Selain itu dalam hal penempatan disesuaikan dengan kompetensinya, apabila sudah terlanjur, maka kompetensi SDM yang bersangkutan dapat dikembangkan melalui berbagai cara diantaranya:

**Strategi 6 :** Melaksanakan pengembangan secara sistematis melalui tahapan-tahapan yang realistis dan terukur.

Dalam implementasinya, *e-government* juga memiliki beberapa kemungkinan konsekuensi yang perlu untuk dipertimbangkan solusi sebelum pelaksanaannya. Kemungkinan-kemungkinan konsekuensi tersebut, antara lain:

- Kemungkinan kurangnya kompetensi sumber daya manusia dan perangkat teknologi yang memadai. Berkaitan dengan jenis perangkat lunak yang harus dijalankan dan sumber daya manusia yang mengurusnya.
- Kemungkinan kurangnya ketersediaan dan konteks kekinian data yang harus disajikan.
- Kemungkinan kurangnya dana dalam menjalankan *e-government*.

#### g. Sistem Pengelolaan Arsip Daerah

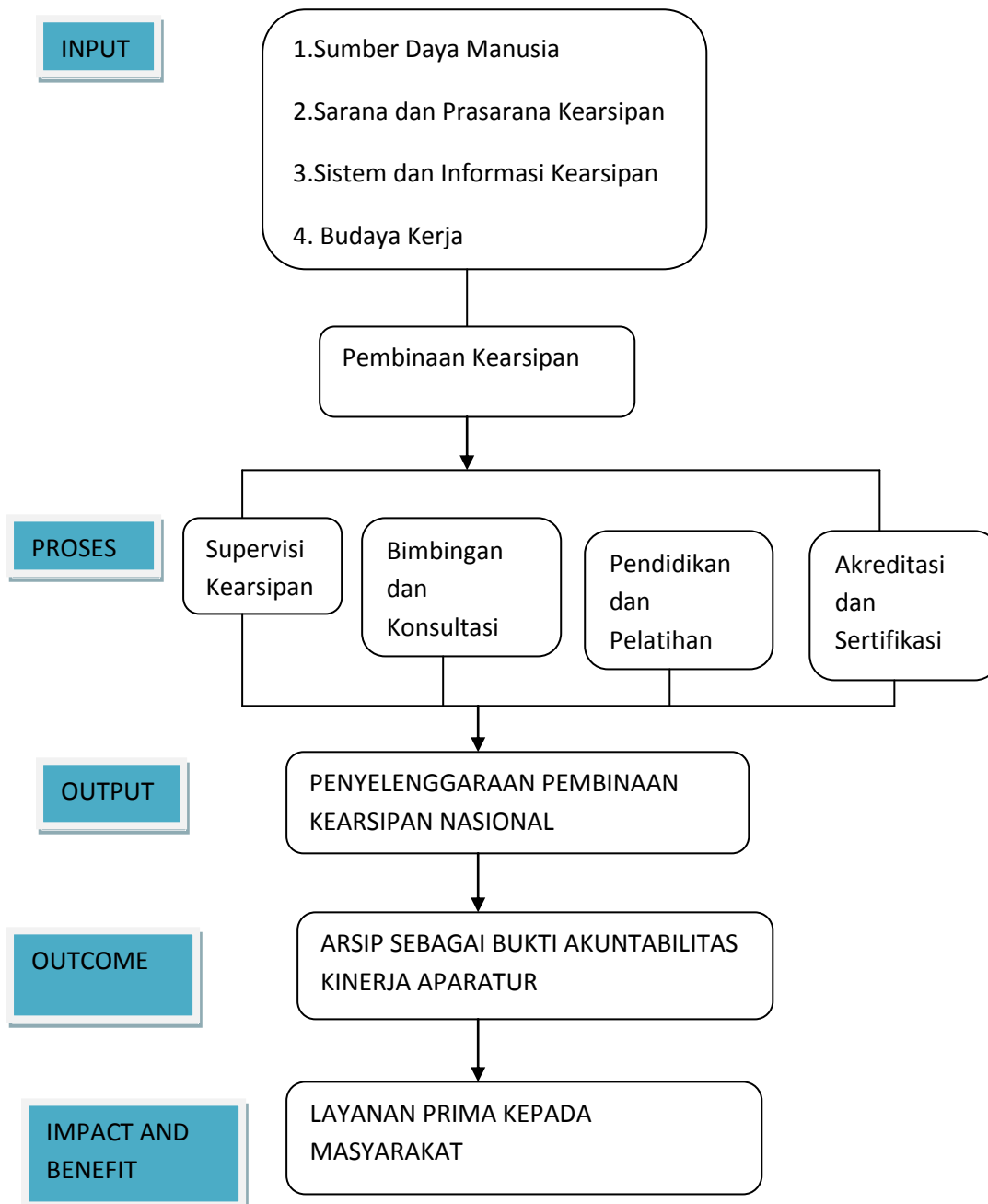
Sistem pengarsipan yang lengkap dan sistematis mendorong terlaksananya salah satu prinsip dalam pemerintahan yang baik yakni akuntabilitas. Urgensi mengenai kebijakan pengarsipan di RI diatur dalam UU No. 43 tahun 2009 tentang Kearsipan. Tujuan penyelenggaraan kearsipan dalam UU tersebut antara lain:

- ✓ Menjamin terciptanya arsip yang dilakukan oleh lembaga negara, pemerintah daerah, lembaga pendidikan, dan lain-lain.
- ✓ Menjamin ketersediaan arsip yang otentik dan terpercaya sebagai alat bukti yang sah.
- ✓ Menjamin terwujudnya pengelolaan arsip yang handal dan pemanfaatannya sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.
- ✓ Menjamin perlindungan kepentingan negara dan hak-hak masyarakat.
- ✓ Mendinamiskan penyelenggaraan kearsipan nasional secara komprehensif.
- ✓ Menjamin keselamatan dan keamanan arsip sebagai bukti pertanggungjawaban.
- ✓ Menjamin keselamatan asset nasional dalam berbagai bidang
- ✓ Meningkatkan pelayanan publik.

Ruang lingkup penyelenggaraan kearsipan mencakup keseluruhan penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip dalam suatu sistem kearsipan nasional yang didukung oleh sumber daya manusia, sarana dan prasarana serta perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga negara, pemerintah daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan serta lembaga kearsipan. Sebagai aspek yang ruang lingkupnya luas, penyelenggaraan kearsipan secara nasional menjadi tanggung jawab Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) sebagai penyelenggara kearsipan nasional. Tanggung jawab ANRI dalam pengelolaan arsip nasional mencakup penetapan kebijakan, pembinaan kearsipan dan pengelolaan arsip. Penyelenggaraan kearsipan provinsi menjadi tanggung jawab lembaga kearsipan provinsi, demikian pula di tingkat kabupaten/ kota. Hingga kini, informasi kearsipan nasional dapat diakses pada web Jaringan Informasi Kearsipan Nasional (JIKN) ; [www.anri.go.id](http://www.anri.go.id).

Untuk memperlancar tanggung jawab pengelolaan arsip, ANRI memiliki melaksanakan pembinaan kearsipan yang alurnya seperti gambar 4. 2 berikut ini:

#### Alur Pikir Proses Pembinaan Kearsipan





Dalam melaksanakan alur pembinaan kearsipan, ANRI mengalami beberapa kendala yang terjadi dalam konteks kondisi kekiniannya antara lain; kurang memasyarakatnya bidang kearsipan, khususnya di pedesaan, belum optimalnya fungsi kearsipan di daerah maupun pusat, arsip belum menjadi rujukan pemerintah/ masyarakat sebagai sumber informasi, belum terlaksananya pendokumentasian ases dengan baik serta kurangnya pemanfaatan teknologi informasi secara optimal. Kurang optimalnya fungsi kearsipan daerah maupun pusat dipicu oleh samarnya hak-hak publik dalam perolehan informasi yang terbuka pada UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan UU No. 43 tahun 2009 tentang kearsipan. Maka, ketidakjelasan tersebut harus segera diselesaikan.

## 5. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Berdasarkan Undang-undang mengenai otonomi daerah ini yang dimaksud dengan desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah. Kesatuan masyarakat tersebut memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-asul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan desa dibentuk dalam wilayah pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Perihal pembentukan, penghapusan maupun penggabungan desa memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat.

Secara bertahap status desa dapat diubah atau disesuaikan menjadi kelurahan berdasarkan usul dan prakarsa Pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan Perda tersendiri. Adapun mengenai pendanaan bagi perubahan status tersebut dibebankan pada APBD kabupaten/kota. Dengan perubahan status tersebut, kekayaan yang dimiliki oleh desa sebelumnya akan menjadi kekayaan daerah kabupaten/kota tersebut dan pengelolaannya diserahkan kepada kelurahan yang bersangkutan.

### a. Pemerintah Desa

Seperti halnya pemerintah kabupaten/kota yang terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah kabupaten/kota, pemerintah desa juga terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa dengan masa jabatan selama enam

tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya sedangkan sekretaris desa berasal dari pegawai negeri sipil.

Berbeda dengan pemerintah daerah kabupaten/kota yang urusan pemerintahannya telah ditentukan sebagaimana yang tercantum diatas, untuk urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup empat hal, yaitu *pertama* urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, *kedua* urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, *ketiga* tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota dan *keempat* urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa. Mengenai tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, maupun pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

#### b. Badan Permusyawaratan Desa dan Lembaga Lainnya

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki tiga fungsi. *Pertama* bersama kepala desa menetapkan peraturan desa, *kedua* menampung aspirasi masyarakat dan *ketiga* menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD terdiri dari unsur pimpinan dan anggota. Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD itu sendiri, sedangkan anggota BPD merupakan wakil dari penduduk desa yang bersangkutan yang penetapannya melalui cara musyawarah dan mufakat. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Lembaga lainnya yang dapat dibentuk di wilayah desa disebut dengan lembaga kemasyarakatan. Lembaga kemasyarakatan ini bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.

#### c. Dimensi-dimensi dalam Pemerintah Desa

##### 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 disebut dengan keuangan desa. Hak dan kewajiban desa tersebut dapat menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan desa.

Sumber pendapatan desa dapat berasal dari *pertama* Pendapatan Asli Desa, *kedua* bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, *ketiga* bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, *keempat* bantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota, *kelima* hibah dan sumbangan dari pihak ketiga. Adapun yang dimaksud dengan belanja adalah dana yang digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa, sedangkan yang disebut dengan pengelolaan keuangan merupakan dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa.

#### Badan Usaha Milik Desa

Seperti halnya kabupaten/kota, desa juga dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Badan usaha ini dapat melakukan pinjaman sesuai peraturan perundang-undangan.

#### Kerjasama Desa

Untuk kepentingan dan kemaslahatan warganya, dua desa atau lebih dapat melakukan kerjasama. Tidak hanya itu, desa pun dapat melakukan hubungan kerjasama dengan pihak ketiga yang tata cara ketentuannya diatur melalui keputusan bersama. Dalam melakukan kerjasama tersebut dibentuk pula badan kerjasama.

#### Implementasi

Pada implementasinya, UU 32/2004 membuat demokrasi di Desa menjadi lebih lemah. Ada potensi kenaikan pendapatan daerah. Dana bagi hasil pertambangan minyak dan gas bumi akan mengalami kenaikan sebesar 0,5% pada tahun 2008. Akan ada kenaikan DAU bagi seluruh daerah, bahkan ada penambahan sumber pendapatan baru yaitu lewat dana bagi hasil pertambangan gas bumi dan pajak penghasilan (PPh). UU 32/2004 lebih menegaskan urusan wajib dan standar pelayanan minimal. Hal ini dapat memastikan tanggungjawab Pemerintah Daerah dalam penanggulangan kemiskinan. Dengan demikian, selama Peraturan Pemerintah turunan UU 32/2004 tidak bergeser terlalu jauh dari PP 25/2000 dan UU 32/2004 sendiri, maka ada potensi besar bagi Pemerintah Daerah untuk dapat menanggulangi kemiskinan secara lebih efektif.

#### **D. Penutup**

Implementasi UU No. 32 Tahun 2004 sebagai upaya penggantian dan perbaikan UU No. 22 Tahun 1999 masih menyisakan beberapa permasalahan. Bagi praktisi, salah satunya pihak Pemerintah Kabupaten Bogor sebagai salah satu lokus kajian pemerintahan daerah menyatakan bahwa mereka sulit memahami secara utuh UU No. 32 Tahun 2004 karena terlalu banyak hal yang diatur. Hingga kini, wacana pemisahan UU 32 Tahun 2004 menjadi UU Pemerintahan Desa, UU Pilkada dan UU Pemerintahan Daerah masih bergulir. Pemisahan UU No. 32 Tahun 2004 menjadi tiga UU diatas lantaran menyatukan pengaturan masalah pemerintahan desa, pilkada dan pemerintahan daerah akan berdampak buruk bagi konsistensi penyusunan pasal-pasal. Kemungkinan yang sekiranya perlu untuk dijajaki yakni terkait pengaturan dana perimbangan pusat dan daerah.

## **BAB V**

# ***BEST PRACTICE* PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH**

## BAB V

### **BEST PRACTICE PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH**

#### **A. Pendahuluan**

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan keleluasaan daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Celah keleluasaan itulah yang kemudian diwujudkan oleh beberapa daerah ke dalam inovasi-inovasi pelayanan publik. Pengalaman inovasi yang berdampak positif dan signifikan ini selanjutnya akan disebut *best practice*. Sesungguhnya, tidak ada definisi universal mengenai istilah *best practice*, namun demikian untuk mempermudah pemahaman, maka *best practice* dapat kita artikan sebagai suatu praktek yang dinilai menunjukkan keberhasilan, dan memiliki dampak sehingga dapat diaplikasikan kembali (a practice that upon rigorous evaluation, demonstrates success, has had an impact, and can be replicated)<sup>28</sup>. Berikut ini beberapa definisi *best practice* :

- ✓ **United Nations Population Fund:** The UNFPA Glossary of Monitoring and Evaluation Terms defines best practices as *planning or operational practices that have proven successful in particular circumstances and which are "used to demonstrate what works and what does not and to accumulate and apply knowledge about how and why they work in different situations and contexts"*
- ✓ **UNESCO:** UNESCO describes best practices as having four common characteristics: *they are innovative; they make a difference; they have a sustainable effect; and they have the potential to be replicated and to serve as a model for generating initiatives elsewhere*
- ✓ **Advance Africa:** Advance Africa, which was funded by USAID to collect and share best practices, states: *"A best practice is a specific action or set of actions exhibiting quantitative and qualitative evidence of success together with the ability to be replicated and the potential to be adapted and transferred. Best practices represent the "Gold Standard" of activities and tools that can be implemented to support program objectives."*

Dalam konteks pemerintah daerah, *best practice* dapat diartikan sebagai praktik-praktik keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan suatu pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan kota). Inovasi pemerintah daerah merupakan keharusan<sup>29</sup> dalam

---

<sup>28</sup> Knowledge for Health Project. (2007). *What Is A Best Practice*. Diakses dari <http://info.k4health.org/practices.shtml>, pada tanggal 1 Juni 2011

<sup>29</sup> Eko Prasajo, Teguh Kurniawan. (2006). *Bebas Iuran Sekolah dan JKJ; Inovasi Pro Masyarakat Miskin di Jember*. Jurnal PSPK Edisi VIII, hal 100 - 135

upaya mencapai kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat dan daerahnya. Telah banyak contoh mengenai inovasi program yang terbukti mampu membawa kemajuan daerah yang sebelumnya terbelakang menjadi daerah maju secara ekonomi dan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebuah inovasi yang baik merupakan sebuah proses dan tahapan pelaksanaan yang cukup panjang serta didasarkan atas sejumlah filosofis dasar dan strategi program yang dirancang dengan baik.

Menurut United Nations International Conference<sup>30</sup>, kriteria *best practice* meliputi :

1. Dampak (*impact*), yaitu dampak positif terhadap lingkungan sekitar khususnya peningkatan kondisi kehidupan masyarakat
2. Kemitraan (*partnership*), yaitu kemitraan aktor-aktor yang terlibat.
3. Keberlanjutan (*sustainability*), yaitu membawa perubahan (institusi, legislasi, sosial, ekonom, efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas).

Tiga kriteria utama diatas perlu didukung 4 kriteria tambahan, yaitu :

1. Kepemimpinan (*leadership*) dan pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*), yaitu *transfer (transferability)* dan replikasi, tepat bagi kebutuhan lokal.
2. Kesenjangan gender dan pengecualian sosial (*gender equality and social inclusion*), yaitu kesetaraan dan keadilan gender.
3. Inovasi (*innovation*), *innovation within local context and transferability*, yaitu bagaimana pihak lain memperoleh manfaat dan inisiatif, alih pengetahuan dan keahlian.
4. Terukur (*tangible*), yaitu memiliki dampak terukur yang berasal dari transfer ide ide, keterampilan, proses, keahlian, pengetahuan atau teknologi

Saat ini, banyak kepala daerah yang mengklaim bahwa daerahnya berhasil menjadi *best practice* dalam bidang tertentu, padahal tidak benar. Hal tersebut sedikit banyak disebabkan kurangnya pemahaman terhadap konsep *best practice*, karena sebenarnya untuk menilai *best practice* suatu daerah, ada beberapa parameter yang dapat digunakan dengan membandingkan kondisi sebelum, saat proses inovasi serta pencapaian yang diraih. Parameter tersebut diantaranya (1) Situasi sebelum program/inisiatif dimulai; (2) Apa motivasi dibalik pelaksanaan program tersebut; (3) Apa yang dianggap inovasi dari program tersebut; (4) Bagaimana pengukuran hasil-hasil yang telah dicapai (dampak); (5) Keberlanjutan

---

<sup>30</sup> United Nations International Conference. (1995). *The Dubai International Award for Best Practices*. diakses dari <http://www.bestpractices.at/main.php?page=programme/award/submission&lang=en> pada tanggal 1 Juni 2011

(*sustainability*); (6) Pengalaman yang perlu dipelajari (*lesson-learned*) dan *action plan*; serta (7) Potensi pengembangan atau penerapan program untuk daerah lain (*transferability*).

## **B. Best Practice Bidang Pelayanan Publik**

Kinerja pelayanan publik menjadi salah satu dimensi yang strategis dalam menilai keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah dan reformasi tata pemerintahan. Semakin tinggi kepedulian tata pemerintah yang baik (*good governance*), kinerja pelayanan publik akan semakin baik. Namun sayangnya, menurut Berdasarkan hasil penelitian *Governance and Decentralization Survey* (GDS) tahun 2002, sebagaimana yang dikemukakan oleh Dwiyanto, dkk (2003:83), pelayanan publik di Indonesia masih sangat rendah. Terdapat tiga masalah penting yang banyak terjadi di lapangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang mendukung kesimpulan tersebut, *Pertama*, masih besarnya diskriminasi pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan masih amat dipengaruhi oleh hubungan per-konco-an, kesamaan afiliasi politik, etnis, dan agama. Fenomena semacam ini tetap marak walaupun telah diberlakukan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dari KKN yang secara tegas menyatakan keharusan adanya kesamaan pelayanan, bukannya diskriminasi. Kedua, tidak adanya kepastian biaya dan waktu pelayanan. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya KKN, sebab para pengguna jasa cenderung memilih menyogok dengan biaya tinggi kepada penyelenggara pelayanan untuk mendapatkan kepastian dan kualitas pelayanan. Dan ketiga, rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik. Ini merupakan konsekuensi logis dari adanya diskriminasi pelayanan dan ketidak pastian tadi.

Berikut ini beberapa contoh *best practice* dalam bidang pelayanan publik yang berhasil dilaksanakan di daerah Provinsi Gorontalo, Kabupaten Sragen, dan Kabupaten Bantul

### **1. Provinsi Gorontalo**

#### **a. Pelayanan Pendidikan**

- *Kondisi Sebelum Inovasi;*

Sebagaimana umumnya daerah di Kawasan Timur Indonesia, kondisi sektor pendidikan Gorontalo masih tergolong rendah. Data BPS tahun 2001 menunjukkan bahwa Angka Partisipasi Murni dan Angka Partisipasi Kasar untuk jenjang pendidikan SD-SMA masih rendah, dimana jumlah anak usia sekolah yang duduk di bangku SMP dan SMA belum mencapai setengah dari



jumlah anak usia sekolah<sup>31</sup>. Selain itu, masalah pendidikan lainnya adalah masih terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan serta ketersediaan guru yang memadai. Pada saat Gorontalo terpisah dari Provinsi Sulawesi Utara, IPMnya sangat rendah yaitu 64.13% sedangkan IPM rata rata nasional berkisar pada angka 65.83%.

- Inovasi Yang Dilakukan;
  - ✓ Provinsi Gorontalo mengalokasikan Rp 62 Miliar untuk Sektor Pendidikan pada APBD 2009, yang mengalami peningkatan 25% dari tahun sebelumnya<sup>32</sup>. Anggaran tersebut digunakan untuk meraih tujuan '**Gorontalo Menuju Pendidikan Gratis**' dengan memberikan kesempatan seluas luasnya kepada masyarakat untuk mengenyam pendidikan terutama penduduk kelompok usia sekolah (7-24 tahun)
  - ✓ Pendidikan diarahkan pada **Pendidikan Berbasis Kawasan**, dari SD sampai perguruan tinggi, yaitu dengan menyesuaikan kurikulum sekolah dengan potensi wilayah/daerah. Misalnya, untuk masyarakat daerah pesisir maka kurikulum sekolah difokuskan pada perikanan dengan sistem 70% praktek dan 30% teori<sup>33</sup>. Dalam pelaksanaannya, program ini disesuaikan dengan pembagian kewenangan yang ada, SD dan SMP tetap menjadi kewenangan kabupaten/kota, dimana Provinsi menanggung biaya dan kurikulum sedangkan pelaksanaannya oleh kabupaten/kota. Pengembangan pendidikan menengah atas dilakukan dengan pembangunan SMK Pertanian dan Perikanan serta peningkatan infrastruktur pendidikan berbasis kawasan. Sedangkan untuk pendidikan tinggi dilakukan perintisan Politeknik Pertanian dan Perikanan (semi pemerintah) dengan subjek pengolahan hasil pertanian dan perikanan
  - ✓ Pencanangan **Program Gorontalo Siap**, yaitu beasiswa yang disiapkan untuk anak berprestasi tingkat SD hingga SMA, serta **Program Gorontalo Unggul** untuk tingkat Perguruan Tinggi
  - ✓ Pemberian Hak **Penggunaan Lahan HGU** terlantar sebagai modal usaha bidang pertanian/perkebunan bagi anak yang telah lulus sarjana, sehingga secara tidak langsung mereka diarahkan untuk kembali ke daerah masing masing untuk mengembangkan daerah/desanya

---

<sup>31</sup> Bappeda Provinsi Gorontalo. (2001). *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur Gorontalo 2001*

<sup>32</sup> Suripto. (2010). *Best Practices Penyelenggaraan Pendidikan Di Provinsi Gorontalo*. diakses dari <http://suripto3x.wordpress.com/2010/12/06/best-practices-penyelenggaraan-pendidikan-di-provinsi-gorontalo/> pada tanggal 1 Juni 2011

<sup>33</sup> Sanusi, Anwar (ed). (2009). *Best Practices Pemerintahan Daerah; Inovasi Kelembagaan, Sistem Dan Prosedur Kerja, Pengembangan SDM aparatur Dan Pemantapan Budaya Organisasi*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara(p. 38)

- Pencapaian Setelah Inovasi;

Indikator yang bisa dijadikan sebagai tolak ukur untuk melihat keberhasilan pelaksanaan tugas umum dan pemerintahan adalah kemajuan dalam pembangunan SDM daerah yang diukur dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Pada tahun 2004 provinsi Gorontalo menempati peringkat 28 dengan nilai IPM 65.4, kemudian pada tahun 2008 menempati peringkat 24 dengan nilai IPM 69.29. Saat ini masyarakat di Provinsi Gorontalo sudah dapat menikmati pendidikan terutama tingkat SD dan SLTA tanpa perlu lagi keluar daerah. Sebab sekolah SD sudah tersebar di setiap desa dan dapat dijangkau oleh masyarakat karena di tiap kecamatan sudah terdapat sekolah baik tingkat SLTP maupun SLTA. Kecuali untuk perguruan tinggi yang baru terdapat di setiap pusat ibu kota kabupaten/kota. Kecuali Kabupaten Pohuwato dan Kabupaten Bone Bolango<sup>34</sup>. Kemampuan penduduk di Provinsi Gorontalo yang dapat membaca, menulis huruf latin hingga tahun 2004 sudah mencapai 95.01 % dari keseluruhan penduduk di Provinsi Gorontalo. Pada tahun 2009, Gorontalo menempati peringkat kelima dalam Indikator Peningkatan Mutu Pendidikan<sup>35</sup>.

b. Pelayanan Kesehatan

- *Kondisi Sebelum Inovasi;*

Permasalahan utama yang dihadapi adalah rendahnya kualitas kesehatan penduduk yang antara lain ditunjukkan dengan masih tingginya angka kematian bayi, anak balita, dan ibu maternal, serta tingginya proporsi balita yang menderita gizi kurang; masih tingginya angka kematian akibat penyakit menular serta kecenderungan semakin meningkatnya penyakit tidak menular; kesenjangan kualitas kesehatan dan akses terhadap pelayanan kesehatan yang bermutu antar wilayah/daerah, gender, dan antar kelompok status sosial ekonomi; belum memadainya jumlah, penyebaran, komposisi, dan mutu tenaga kesehatan; serta terbatasnya sumber pembiayaan kesehatan dan belum optimalnya alokasi pembiayaan kesehatan<sup>36</sup>. Berikut ini uraian masalah yang dihadapi oleh Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo sesuai dengan Renstra Dinas Kesehatan 2007 – 2012.

1) Upaya Kesehatan

---

<sup>34</sup> Febriandy, Stevent. (2009). *Pendidikan Gorontalo*. diakses dari <http://www.batukar.info/wiki/pendidikan-gorontalo> pada tanggal 1 Juni 2011

<sup>35</sup> Yusuf, Adizjayaton. (2009). *Mutu Pendidikan Gorontalo Peringkat 5 Nasional*. diakses dari <http://www.google.co.id/url?sa=t&source=web&cd=2&ved=0CBsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fbukucatan-part1.blogspot.com%2F2009%2F05%2Fmutu-pendidikan-gorontalo-peringkat-5.html&ei=sJUBTs2IKsvnrAfo49iGAw&usg=AFQjCNHnpe01SqrEeYQG0JYHrEkTp4EGiQ> pada tanggal 1 Juni 2011

<sup>36</sup> Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo. (2010). *Rencana Strategis Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo*

- Upaya kesehatan belum terlaksana secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan, dimana kesehatan yang bersifat promotif dan preventif masih kurang
- Jumlah sarana dan prasarana kesehatan masih belum memadai, tercatat jumlah puskesmas di Provinsi Gorontalo 48 buah, PKM perawatan 19 buah dan 29 PKM Non perawatan, penyebaran sarana dan prasarana belum merata.
- Potensi pelayanan kesehatan swasta dan upaya kesehatan berbasis masyarakat yang ada belum digunakan sebagaimana mestinya, sementara penyelenggaraan upaya kesehatan masyarakat dan keterkaitannya dengan pelayanan rumah sakit sebagai sarana pelayanan rujukan masih dirasakan kurang.
- Deajat kesehatan masyarakat dirasakan belum memuaskan, dimana angka kematian bayi dan angka kematian ibu secara nasional masih tinggi, sedangkan umur harapan hidup masih rendah (66,2 tahun untuk tahun 1999).

## 2) Pembiayaan Kesehatan

Pembiayaan kesehatan provinsi Gorontalo masih rendah khususnya anggaran melalui Dana Alokasi Umum (DAU) rata-rata 1.6 %. Presentase ini masih jauh dari anjuran Organisasi Kesehatan sedunia yakni paling sedikit 5 % dari PDB per tahun atau 15 % dari APBD.

## 3) Sumber Daya Manusia Kesehatan

Pengembangan SDM kesehatan belujm menggembirakan, sekalipun telah diterapkannya kebijakan penempatan tenaga dokter dan bidan dengan sistem PTT, tercatat bahwa rasio dokter terhadap puskesmas untuk kawasan perkotaan lebih tinggi dibanding daerah pedesaan demikian pula dengan tenaga para medis.

## 4) Manajemen Kesehatan

- Rendahnya manajemen kesehatan dimana belum tersedianya data infomasi kesehatan yang belum akurat.

- Administrasi kesehatan yang mencakup perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian serta pengawasan dan pertanggungjawaban pembangunan kesehatan baik provinsi maupun kabupaten/kota masih perlu dikembangkan

- *Inovasi Yang Dilakukan;*

Provinsi Gorontalo menempatkan Bidang Kesehatan dan Keluarga Berencana sebagai salah satu bidang pembangunan yang menjadi prioritas dalam mewujudkan visi dan misi menjadi Provinsi Inovatif, dimana salah satu agenda prioritas pembangunan adalah peningkatan akses masyarakat terhadap layanan kesehatan yang berkualitas yang terdiri atas urusan bidang kesehatan dengan **18 program utama**. Pemerintah dengan tegas menyatakan komitmennya dalam pembangunan kesehatan melalui visi Dinas Kesehatan, yaitu "Mewujudkan Masyarakat Gorontalo yang mandiri untuk hidup sehat guna mendukung terciptanya sumber daya manusia yang berkualitas bersandar pada moralitas agama dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia"serta misi (1) Peningkatan kualitas sumber daya manusia pelaksana pembangunan kesehatan; (2) Menggerakkan dan memberdayakan kemandirian masyarakat untuk hidup sehat; (3) Memelihara dan meningkatkan pelayanan kesehatan yang bermutu, merata dan terjangkau terutama bagi masyarakat miskin; (4) Memelihara dan meningkatkan kesehatan individu, keluarga, masyarakat serta lingkungan

Memfasilitasi percepatan pencapaian peningkatan derajat kesehatan bagi seluruh penduduk dengan mengembangkan kesiapsiagaan di tingkat desa/kelurahan yang disebut dengan **Desa dan Kelurahan Siaga**. Dalam rangka peningkatan kualitas Desa dan Kelurahan Siaga, maka perlu melaksanakan revitalisasi Desa dan Kelurahan Siaga guna mengakselerasi pencapaian target Desa dan Kelurahan Siaga Aktif pada tahun 2015 sebesar 80% sebagai salah satu Standar Pelayanan Minimal Bidang kesehatan di Kabupaten dan Kota sesuai dengan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 741/Menkes/Per/VII/2008. Selanjutnya diterbitkan Kepmenkes No.1529/Menkes/SK/X/2010 tentang Pedoman Umum Pengembangan Desa dan Kelurahan Siaga Aktif yang diharapkan dapat sebagai acuan seluruh stakeholder dalam pencapaian SPM tersebut diatas. Saat ini di provinsi Gorontalo jumlah desa siaga sebanyak 527 desa (pencapaian target 85%), dimana yang sudah menjadi desa siaga aktif pada tahun 2010 baru 42 desa (7,96% dari target 10%). Tahun ini akan dikembangkan lagi sebanyak 30 desa

siaga aktif (target DESI aktif tahun 2011:15%). Desa dan Kelurahan Siaga Aktif disepakati menjadi wahana Pemberdayaan Masyarakat untuk pencapaian sasaran MDG's.<sup>37</sup>

Beberapa kebijakan Dinas Kesehatan Provinsi antara lain **pengembangan SDM**, pelatihan kader di daerah pertanian di bidang kesehatan (pada masyarakat setempat), pengobatan gratis diberikan pada warga miskin dimana kriteria miskin diambil dari BPS yang di SK kan oleh walikota. Program unggulan Dinas Kesehatan adalah penurunan gizi buruk dengan pemberian pengobatan kepada ibu ibu hamil dengan kondisi gizi buruk, selain itu dilakukan kegiatan P3K dengan menggunakan puskesmas keliling. Pemerintah Provinsi Gorontalo mengembangkan program penunjang Kesehatan Mandiri dengan fokus (1) Pengembangan peningkatan jangkauan dan kualitas layanan JPKM kepada 540.000 jiwa, (2) Penurunan angka kesakitan keluarga miskin sejumlah 4.050 jiwa, dan (3) Penguatan data melalui jaringan sistem informais database pelayanan kesehatan. Dalam pola hubungan dengan kabupaten/kota, Dinas Kesehatan Provinsi sifatnya pembinaan/pengawasan sehingga setiap kali ada kegiatan di lapangan, harus bekerjasama dengan kabupaten/kota. Dengan demikian hubungan dengan dinas di Kabupaten /Kota baik.

- *Pencapaian Setelah Inovasi;*

Pembangunan kesehatan yang telah dilaksanakan, telah cukup berhasil meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Dalam mendukung penyelenggaran pembangunan kesehatan maka perlu adanya ketersediaan fasilitas pelayanan kesehatan, seperti rumah sakit, dokter praktek, apotek, laboratorium, klinik serta puskesmas dan juga jaringannya yang berkompeten dalam memajukan pembangunan kesehatan khususnya ditingkatan daerah.

Angka indeks pembangunan manusia Provinsi Gorontalo mengalami peningkatan, dimana ditahun 2005 dengan angka 67,7 menjadi 68 ditahun 2007. Hal ini merupakan prestasi yang cukup gemilang mengingat provinsi Gorontalo termasuk provinsi terbaru yang terus bergerak maju dalam berbagai bidang termasuk dalam bidang kesehatan. Bukti lainnya dapat dilihat dari penurunan Angka kematian Bayi dari 21,6/1000 tahun 2006 menjadi 13,5/1000 ditahun 2008, penurunan Angka Kematian Ibu dari 418/100.000 ditahun 2006

---

<sup>37</sup> Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo. (2011). *Pertemuan Forum Desa Dan Kelurahan Siaga Aktif Tingkat Provinsi Gorontalo* diakses dari [http://dinkes.gorontalo.web.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=110%3Adesi&catid=3%3Aberita&Itemid=31](http://dinkes.gorontalo.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=110%3Adesi&catid=3%3Aberita&Itemid=31) pada tanggal 1 Juni 2011

menjadi 278/100.000 kelahiran hidup ditahun 2008, serta Umur Harapan Hidup 65,8 ditahun 2006 menjadi 70,6 ditahun 2008<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo. (2010). *Rumah Sakit Umum Provinsi Gorontalo* diakses dari [http://dinkes.gorontalo.web.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1%3ARumah-sakit-umum&catid=3%3Aberita&Itemid=31](http://dinkes.gorontalo.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1%3ARumah-sakit-umum&catid=3%3Aberita&Itemid=31) pada tanggal 1 Juni 2011

## 2. Kabupaten Sragen

### a. Pelayanan Perizinan

- *Kondisi Sebelum Inovasi;*

Pelayanan perizinan di Kabupaten Sragen mengalami beberapa permasalahan seperti (1) kinerja pemerintah yang lamban tidak responsif, malas dan tidak inovatif; (2) kualitas dan kompetensi pegawai yang kurang memadai (gagap teknologi); (3) prosedur atau mekanisme yang diterapkan dalam memberikan pelayanan terlalu birokratis, berbelit belit dan tidak fleksibel; (4) munculnya berbagai pungutan liar serta besaran biaya yang tidak menentu; dan (5) tidak adanya jaminan keterbatasan waktu dalam memberikan pelayanan

- *Inovasi Yang Dilakukan;*

Awalnya, Kabupaten Sragen membentuk Unit Pelayanan Terpadu (UPT). Pembentukan UPT diawali dengan pola satu atap berdasarkan Keputusan Bupati No. 5/2000. Seiring berjalannya waktu, kualitas pelayanan UPT terhadap masyarakat mengalami peningkatan. Dalam upaya menjaga kesinambungan keberadaan lembaga, setelah dikonsultasikan dengan DPRD, maka pada 23 Oktober 2003 berdasarkan Perda No. 15/-2003 status kelembagaan UPT ditingkatkan menjadi Kantor Pelayanan Terpadu (KPT). KPT Sragen memiliki kewenangan menerima, memproses, dan menandatangani dokumen perizinan. Selain berwenang menugaskan tim teknis perizinan, kantor ini juga menyediakan uang saku dan uang makan bagi tim teknis. Retribusi yang diterima langsung disetorkan ke kas daerah sesuai rekening dinas masing-masing. Pendelegasian kewenangan pun langsung dari bupati kepada KPT.

Semakin meningkatnya jenis layanan yang diberikan kepada, serta dalam rangka meningkatkan peran koordinasi dengan dinas lainnya, pada Juni 2006 berdasarkan Perda No. 4/2006 status kelembagaan KPT dinaikan menjadi Badan Pelayanan Terpadu (BPT). Hal ini dimaksudkan agar dapat mendorong terciptanya iklim usaha penanaman modal dan investasi untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat. Dengan perubahan ini, fungsi lembaga sebagai koordinator dalam hal pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih mengemuka. Saat ini, Badan Pelayanan Terpadu (BPT) Kabupaten Sragen melayani 59 perizinan, mulai dari izin mendirikan bangunan (IMB) hingga izin kursus, serta sepuluh jenis layanan non perizinan, seperti akta pengangkatan anak, bisa dilakukan secara lebih cepat.

Pengenalan BPT ini dilakukan dengan menerapkan 3 strategi, yaitu : (1) Mengkomunikasikan kepada masyarakat melalui slogan 'Sragen One Stop Service – Mudah, Cepat, Transparan dan Pasti', (2) Mengganti Seragam Pegawai dengan seragam sipil seperti pegawai perusahaan swasta untuk menghilangkan kesan aparat pada pegawai BPT, dan (3) mendesain ruang pelayanan BPT yang sederhana dalam bentuk ruang-ruang yang diberi sekat, sehingga setiap perizinan dilayani dalam satu ruangan, pemohon cukup mendatangi ruangan perizinan yang dituju dan langsung dilayani petugas sehingga proses pembayaran langsung dapat dilakukan juga di kasir yang juga berada di ruangan tersebut.

Jika dilihat dari jenis perizinan dan non perizinan yang dilakukan BPT, maka dapat terlihat beberapa jenis pelayanan yang menjadi kewenangan dinas terkait. Untuk menjaga harmonisasi hubungan kelembagaan, BPT tetap melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait, juga terus memberikan penyuluhan kepada masyarakat untuk melengkapi izin pengajuan yang dilakukan tersebut, sehingga dalam proses pemberian izin, BPT dapat berkoordinasi melalui Tim Teknis Pelayanan Perizinan sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan Bupati Sragen No. 503/233/03/2003 tentang Pembentukan **Tim Teknis Pelayanan Perizinan Kabupaten Sragen**.

Tim ini diketuai oleh Kepala BPT yang bertugas untuk melakukan pengecekan lapangan terhadap permohonan perizinan. Berdasarkan hasil pemeriksaan lapangan tersebut, akan diputuskan apakah aplikasi tersebut diterima atau ditolak. Untuk mendukung pelaksanaan tugas BPT, juga dibentuk Tim Pembina BPT dengan Keputusan Bupati Kabupaten Sragen No. 060/159/03/2003 yang keanggotaannya terdiri dari para Kepala Dinas Teknis yang terkait. Dengan adanya Tim Pembina BPT ini, Dinas terkait tersebut ikut bertanggung jawab terhadap kelancaran pelayanan perizinan, sehingga tugas BPT dan dinas terkait dapat terus menjalin koordinasi dan komunikasi untuk melakukan pelayanan perizinan kepada masyarakat atau pelanggan.

Untuk peningkatan kualitas pelayanan yang prima dan mewujudkan efektifitas pelayanan satu atap maka **pengembangan dan pembinaan SDM** yang bertugas di unit seperti diklat komputer dengan cara mengundang instruktur untuk melatih tenaga pelaksana di BPT dengan materi Microsoft Word, Excell dan Access. Selain itu juga diadakan *Training Of Success* yang mengajarkan bagaimana agar tampil rapi, sopan dan santun dalam menghadapi customer.

Sragen telah menerapkan **Sistem Informasi Manajemen Perizinan dan Non Perizinan**, serta membangun jaringan komunikasi dan informasi lintas sektoral sehingga penyelesaian pelayanan dapat berjalan dengan lancar, efektif dan efisien dengan menggunakan teknologi seperti *Tracking Document via internet, Touch Screen Information, CCTV Online, Video*



*Conference, Hotspot Area, Call Centre, geographic Information Sistem.* Dengan demikian BPT dapat memantau secara intensif dalam penanganan pengaduan para pelanggannya.

Dalam mewujudkan efektivitas kinerja, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen mencoba mengoptimalkan peran satuan kerja/dinas yang ada melalui pembentukan **Tim Marketing** yang dibentuk sebagai cara untuk menginjeksi semangat berkompetisi yang lazim berlaku dalam bidang bisnis kepada instansi Pemerintah Daerah Kabupaten Sragen. Tim ini dibentuk sebagai fasilitator yang mendukung pemasaran hasil produk unggulan daerah sehingga dapat mengikuti perkembangan perdagangan global. Selain itu, tim marketing juga memberikan konsultasi dan advokasi kepada para pengelola hasil produk unggulan tersebut agar dapat mengelola secara professional sehingga pendapatan masyarakat, pertumbuhan ekonomi dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dapat lebih meningkat.

**Desentralisasi Kewenangan Ke Kecamatan/Desa** melalui *small management* untuk mendekatkan layanan publik kepada masyarakat. Kabupaten Sragen menerapkan desentralisasi kewenangan dengan melimpahkan sebagian wewenangnya kepada kecamatan dan desa.

Untuk mengetahui tingkat keberhasilan dalam melayani masyarakat dalam bidang pelayanan perizinan dan non perizinan, maka dilakukan evaluasi survey pelanggan setiap 6 bulan sekali. Survey tersebut dilakukan dengan menggunakan Indeks Kepuasan Pelanggan sesuai dengan SK Menpan No. 25/Menpan/2/2004. Survey tersebut telah dilakukan sejak ditingkatkannya status kelembagaan sampai dengan menjadi Badan Pelayanan Terpadu. **Penanganan Keluhan Pelanggan** dilakukan oleh petugas khusus di Bidang Pelayanan Umum dan Pengaduan. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan, saat ini KPT Sragen juga membangun sistem yang sesuai dengan standar ISO 9001-2000. Dengan mengikuti sistem ini, diharapkan sistem pelayanan lewat Sragen OSS akan semakin membaik walaupun orang yang mengelola kantor tersebut terus Kesuksesan Sragen ini dipertegas lagi dalam laporan penelitian KPK (2007) tentang Implementasi Layanan Terpadu. Hasil penelitian KPK menunjukkan, secara keseluruhan pengembangan layanan terpadu di Sragen dapat ditinjau dari perspektif pengembangan pada internal lembaga, serta pengembangan BPT sebagai bagian dalam mewujudkan e-government secara menyeluruh di Kabupaten Sragen.

- *Pencapaian Setelah Inovasi;*

Sejak beroperasi eksistensi BPT ini memberikan dampak positif bagi perkembangan dan pembangunan Kabupaten Sragen. Berbagai pelayanan perizinan dan nonperizinan yang sebelumnya membutuhkan waktu yang panjang, berbelit-belit, dan rawan pungutan liar pun

perlahan-lahan dipangkas dan diubah. Dalam tiga tahun terakhir, bukan hanya jumlah permohonan perizinan yang meningkat, investasi di Kabupaten Sragen juga meningkat pesat. Pada tahun 2002, perizinan yang dikeluarkan kabupaten berpenduduk 850.000 jiwa ini sebanyak 2.027, tahun 2003 naik menjadi 3.170, tahun 2004 menyentuh angka 3.332, dan tahun 2005 mencapai 4.072.

Dengan adanya pelayanan yang mudah, cepat, transparan dan pasti, otomatis dampaknya terasa pada investasi di kabupaten ini. Hingga tahun 2005, tercatat 8.105 perusahaan telah memiliki perizinan (legalitas usaha), padahal tahun 2002 baru 6.373 perusahaan. Investasi pun mengalami kenaikan menjadi 61,3 persen. Tahun 2002 sebanyak Rp 592 miliar, tahun 2003 sejumlah Rp 703 miliar, tahun 2004 mencapai Rp 926 miliar, dan tahun 2005 menjadi Rp 955 miliar. Nilai investasi industri mikro, kecil, dan menengah juga mengalami pertumbuhan sebesar 62,6 persen, yaitu tahun 2002 sebanyak Rp 33,8 miliar, tahun 2003 sejumlah Rp 35 miliar, tahun 2004 menjadi Rp 36,8 miliar, dan tahun 2005 mencapai Rp 38,7 miliar. Kenaikan signifikan juga terjadi pada investasi industri besar, dari Rp 145 miliar (2002), menjadi Rp 394,8 miliar (2003), Rp 555 miliar (2004), dan Rp 556 miliar (2005)<sup>39</sup>.

Gaung Sragen OSS pun sampai ke mana-mana. KPT Sragen menjadi tempat studi banding berbagai daerah dan negara. Berbagai penghargaan pun diterima, seperti penghargaan Satya Abdi Praja dari Gubernur Jateng, Citra Pelayanan Prima dari Presiden, Ranking I daerah Pro Investasi di Jateng tahun 2005, Sertifikat ISO 9001-2000 dari Sucofindo International Certification Service. Selain itu KPT Sragen juga terpilih sebagai best practice modul oleh JICA Jepang dan dibuat film yang kemudian diedarkan ke berbagai kabupaten/kota di Tanah Air. Bahkan, KPT Sragen direkomendasikan Bank Pembangunan Asia dan International Finance Corporation sebagai contoh model KPT di Indonesia, dengan membuat buku panduan tentang OSS yang diedarkan di seluruh kabupaten/kota di Tanah Air.

#### b. Pelayanan Pendidikan

Pemerintah Kabupaten Sragen menetapkan visi pendidikan pada Dinas Pendidikan yaitu “Masyarakat Sragen Cerdas dan Berkualitas” dengan Misi “Mewujudkan Masyarakat Sragen Yang Unggu dan Berdaya Saing Tinggi”. Dalam meningkatkan kualitas tingkat pendidikan, Dinas pendidikan memfokuskan pada **Tiga Grand Strategi**, yaitu : (1) membentuk SDM yang unggul dan berdaya saing tinggi, (2) menciptakan inovasi pemerintahan berwirausaha

---

<sup>39</sup> Sinombor, Sonya Hellen & Reny Sri Ayu Taslim. (2009). *Revolusi Birokrasi Sragen-Parepare* diakses dari [http://oss-center.net/v2/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=1&id=19&Itemid=2](http://oss-center.net/v2/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=1&id=19&Itemid=2) pada tanggal 1 Juni 2011

(*enterprenuership*) dengan pelayanan publik; (3) mendayagunakan inovasi ilmu pengetahuan dan teknologi untuk meningkatkan kualitas, produktivitas dan efisiensi pembangunan. Strategi tersebut dilakukan melalui **2 pendekatan**, yaitu : (1) Sistematis), pembangunan oendidikan yang dilaksanakan terprogram, terarah, terukur dan sustainable; (2) Generik, terdapat penguasaan kompetensi generic terutama pada penguasaan Bahasa Inggris dan Komputer, kemampuan wirausaha danbudi pekerti.

Inovasi yang dilakukan adalah dengan menyempurnakan pola kerja Dinas Pendidikan dengan cara memperluas cakupan kerja. Pendidikan dan pelatihan yang dilakukan tidak hanya ditujukan bagi pegawai Pemkab Sragen saja tapi juga untuk masyarakat. Program yang diterapkan salah satunya dengan menyediakan biaya pendidikan yang menggunakan **program subsidi silang**. Masyarakat kurang mampu tidak dikenakan biaya, sedangkan bagi masyarakat yang dianggap mampu dikenakan biaya pendidikan. Dalam menentukan calon penerima subsidi, Dinas Pendidikan menggunakan Kartu Keluarga Miskin (Gakin) yang sebelumnya telah dilakukan survey oleh petugas dari Diknas.

Selain itu Pemdakab juga membangun Sekolah Nasional Bertaraf Internasional (SNBI) yang ditujukan untuk meningkatkan keprofesionalan satuan pendidikan yang berdasarkan standar nasional dan internasional. Memprioritaskan sekolah yang bersifat kejuruan (62%) daripada sekolah yang bersifat umum (38%) guna mensinerginakn antara dunia kerja dan dunia industry, sehingga tingkat kelulusan yang ada diharapkan dapat segera terjun ke lapangan dunia usaha. Mencanangkan gerakan wajib belajar 12 tahun yang berarti setiap masyarakat sragen usia sekolah harus sekolah serendah rendahnya lulus SMA/ sederajat. Pendirian *International Boarding School* kerjasama dengan Turki (*PASIAD*) untuk *SMP & SMA*. Menambah kurikulum (*Komputer, Bahasa Inggris, Budi Pekerti, Wawasan Kebangsaan & Wirausaha*). Program Sertifikasi Manajemen Mutu (ISO) Sekolah menengah Kejuruan

Kabupaten Sragen juga menjalin kemitraan dengan Yayasan Pendidikan Anak Indonesia Indonesia (YPAI)<sup>40</sup>, dalam memajukan pendidikan, khususnya bagi anak usia dini di seluruh wilayah Kabupaten Sragen. Nota Kesepakatan ini dibuat dengan tujuan untuk mempercepat dan membuka kesempatan seluas-luasnya bagi Pendidik Anak Usia Dini di Sragen serta untuk memperoleh pembelajaran Minat Baca dengan metode biMBA – AIUEO ( Bimbingan Belajar Anak – AIUEO) yang berbasis pada proses belajar mengajar fun learning, small step sistem dan individual sistem. Realisasi dari kemitraan ini, nantinya YPAI nanti akan memberikan pelatihan

---

<sup>40</sup> N Hart. (2009). *Kemitraan Pemerintah Kabupaten Sragen dengan YPAI*. diakses dari [http://bimba-aiueo.com/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=50%3Aberita&id=182%3Akemitraan-pemerintah-kabupaten-sragen-dengan-ypai&Itemid=66](http://bimba-aiueo.com/index.php?option=com_content&view=article&catid=50%3Aberita&id=182%3Akemitraan-pemerintah-kabupaten-sragen-dengan-ypai&Itemid=66) pada tanggal 1 Juni 2011

dengan metode biMBA – AIUEO kepada guru-guru TK dan Playgroup di Kabupaten Sragen. Metode biMBA – AIUEO adalah suatu metoda pengajaran, bimbingan dan latihan yang bertujuan untuk mengembangkan minat baca dan belajar anak secara intrinsik. Kurikulum biMBA – AIUEO terdiri dari Program dan Modul yang berisi aspek kognitif, afektif dan psikomotorik yang diberikan secara bertahap sesuai dengan kompetensi anak demi meningkatkan minat baca dan belajarnya. Metode yang diberikan adalah gabungan *Fun Learning*, Individual dan *Small Step Sistem* yaitu semua proses belajar diberikan dengan mengkombinasikan kemauan dan kemampuan anak dengan cara memvariasikan aspek kognitif, afektif dan psikomotorik secara persuasive dan individual.

- *Pencapaian Setelah Inovasi;*

Pada tahun 2007 Kabupaten Sragen dinyatakan tuntas wajib belajar pendidikan dasar (dikdas) 9 tahun dengan meraih prestasi juara penuntasan lomba wajar dikdas 9 tahun tingkat Jawa Tengah untuk kategori tuntas parirurna. Pencapaian lainnya di bidang pendidikan adalah :

- ✓ Angka Partisipasi Kasar (APK) pendidikan menengah tahun 2006 : 76,15 % dari jumlah anak usia 16-18 tahun : 36.224 anak.
- ✓ Indeks Pembangunan Manusia meningkat menjadi : 66,6 %
- ✓ Angka ‘melek’ melek huruf mencapai : 73 %
- ✓ Sekolah berstandar nasional : 5 SMP; 1 SMA; 15 SMK.
- ✓ Sekolah Nasional Berstandar Internasional : 2 SD; 4 SMK.
- ✓ SMK bersertifikat ISO 9001-2000 : 4 sekolah

### c. Pelayanan Kesehatan

- *Inovasi Yang Dilakukan;*

Pemerintah Kabupaten Sragen menetapkan visi Dinas Kesehatan “Sragen Menjadi Kabupaten Terdepan Dalam Inovasi Pembangunan Kesehatan Menuju Masyarakat Mandiri Untuk Hidup Sehat”, dengan Misinya “Membuat Rakyat Sehat”. Program prioritas Dinas Kesehatan adalah : (1) Program obat dan perbekalan kesehatan; (2) Program upaya kesehatan masyarakat; (3) Program pengawasan obat dan makanan; (4) Program pengembangan obat asli Indonesia; (5) Program perbaikan gizi masyarakat; (6) Program pengembangan lingkungan sehat; (7) Program pencegahan dan penanggulangan penyakit menular; (8) Program kemitraan peningkatan pelayanan kesehatan; (9) Program peningkatan pelayanan kesehatan anak balita; (10) Program peningkatan pelayanan kesehatan lansia; (11) Program pengawasan dan

pengendalian kesehatan masyarakat; dan (12) Program peningkatan keselamatan ibu melahirkan dan anak.

Inovasi yang dilakukan tidak hanya untuk memenuhi tujuan pembangunan kesehatan Kabupaten Sragen yaitu meningkatkan derajat kesehatan masyarakat melalui peningkatan pelayanan kesehatan yang bermutu, merata dan terjangkau bagi seluruh masyarakat, namun juga untuk pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan desa siaga sehat yang dilakukan melalui Puskesmas Keliling yg memiliki fasilitas layaknya sebuah posyandu serta adanya pelayanan kesehatan gratis bagi keluarga miskin.

Penanganan kesehatan tidak hanya menjadi tanggung jawab Dinas Kesehatan saja tapi juga kerjasama lintas sektoral serta peran aktif seluruh masyarakatnya. Dinas Kesehatan menerapkan strategi, diantaranya Mengembangkan dan meningkatkan kerjasama lintas sektoral dan swasta dalam rangka sinergisme, kemitraan dan koordinasi guna mendorong pembangunan berwawasan kesehatan; Meningkatkan perilaku sehat dan pemberdayaan masyarakat melalui pendekatan keluarga dan kemitraan menuju kemandirian masyarakat; Pengembangan sistem jaminan kesehatan terutama penduduk miskin dan rentan; Mendorong peningkatan kondisi kesehatan lingkungan; Mendorong pemerataan, jangkauan dan mutu pelayanan kesehatan secara menyeluruh; Meningkatkan pelayanan kesehatan untuk upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan perseorangan; Mengembangkan kemitraan dan meningkatkan mutu perbaikan gizi masyarakat dan institusi; Mendorong dan mengembangkan sistem kewaspadaan dini, pencegahan dan penanggulangan penyakit; Pemantapan kebijakan dan manajemen pembangunan kesehatan di semua jenjang administrasi melalui pengembangan kebijakan sistem informasi, keterpaduan perencanaan, penatalaksanaan serta evaluasi; Pengembangan dan pemantapan manajemen SDM kesehatan; Peningkatan kompetensi dan profesionalisme SDM kesehatan; Mendorong dan mendukung ketersediaan, pemerataan, mutu dan pelayanan obat dan perbekalan kesehatan, keamanan makanan dan minuman serta kefarmasian.

- *Pencapaian Setelah Inovasi;*

Berikut ini beberapa keberhasilan Kabupaten Sragen dalam bidang kesehatan :

- ✓ Pendataan Keluarga Miskin dan Kaum Difabel (Cacat)
- ✓ Adanya pelayanan e-medix antara puskesmas dapat berkonsultasi langsung dengan dokter spesialis di Rumah Sakit menggunakan komputer online
- ✓ Pelayanan Kesehatan Gratis bagi KK Miskin
- ✓ Pengadaan puskesmas keliling; fasilitasi serta dukungan sarana dan prasarana posyandu.

- ✓ Peningkatan pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan desa siaga sehat
- ✓ Peningkatan sarana-prasarana pelayanan kesehatan : puskesmas, puskesmas pembantu, poliklinik kesehatan desa) serta sarana kesehatan rujukan.
- ✓ Puskesmas rawat inap, pelayanan UGD 24 jam di puskesmas serta pengembangan pelayanan spesialis di puskesmas perawatan.

### 3. Kabupaten Bantul

#### a. Pelayanan Pendidikan

##### *Kondisi Sebelum Inovasi;*

Persoalan krusial yang dihadapi Bantul adalah rendahnya mutu pendidikan, problematika pertanian dan kesehatan<sup>41</sup>, keadaan ini cukup ironis karena wilayahnya hanya berjarak 4 km dari “kota pelajar” Yogyakarta.

##### *Inovasi Yang Dilakukan;*

Kabupaten Bantul bekerjasama dengan Universitas Negeri Yogyakarta dalam menentukan materi dan kurikulum pelatihan yang sesuai dengan kebutuhan Bantul, proses ini dilakukan dengan diskusi dan dialog secara langsung antara Rektor dan Pemda Bantul selama 6 bulan. Langkah berikutnya adalah menyekolahkan staf pemerintah daerah ke jenjang pendidikan lanjut, terutama S2. Staff Pemerintah daerah yang telah lulus pendidikan S2 saat ini membentuk semacam paguyuban yang akan menyumbangkan pemikiran sekaligus mengkritisi kebijakan bupati. Anggaran yang dialokasikan untuk meningkatkan kualitas SDM tersebut adalah sebesar 2 (dua) milyar rupiah setiap tahun.<sup>42</sup>

Untuk mendukung peningkatan mutu pelayanan pendidikan kepada masyarakat, Pemda Kab Bantul mengeluarkan 6 kebijakan strategis dalam bidang pendidikan yaitu (1) Membangun citra pendidikan dan pemberdayaan masyarakat melalui pembentukan Dewan Sekolah dan Dewan Pendidikan; (2) Optimalisasi potensi masyarakat; (3) Meningkatkan kualitas dan

---

<sup>41</sup> Sanusi, Anwar (ed). (2009). *Best Practices Pemerintahan Daerah; Inovasi Kelembagaan, Sistem Dan Prosedur Kerja, Pengembangan SDM aparatur Dan Pemantapan Budaya Organisasi*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara (p. 106)

<sup>42</sup> Departemen Pendidikan Nasional. (2004). *Strategi dan Kebijakan Jangka Panjang Pendidikan Tinggi 2003-2010; Meningkatkan peran serta masyarakat*. Jakarta : Departemen Pendidikan Nasional RI

profesionalisme tenaga pendidik, (4) penggabungan (*merger*) sekolah; (5) Meningkatkan muatan lokal dan agama; (6) pengaturan tata ruang perguruan tinggi

Berdasarkan Perda Kabupaten Bantul No. 16 Tahun 2007 Tentang Pembentukan Organisasi Dinas daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul, urusan pendidikan dibagi menjadi dua dinas yaitu : **Dinas Pendidikan dasar dan Dnas Pendidikan Menengah dan Non Formal**. Sesuai dengan Pasal 5 Perda No. 16/2007 pembagiannya adalah sebagai berikut

Dinas Pendidikan dasar merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang Pendidikan yang dipimpin oleh Kepala Dinas dan berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Dinas Pendidikan Dasar mempunyai tugas melaksanakan urusan rumah tangga Pemerintah daerah dan tugas pembantuan di bidang pendidikan. Dinas Pendidikan Dasar Kabupaten Bantul dalam melaksanakan tugasnya mempunyai fungsi : (a) perumusan kebijakan teknis di bidang pendidikan dasar; (b) penyelenggaraan urusan pemerintahan dan tugas pembantuan di bidang pendidikan dasar; (c) pembinaan dan pelaksanaan tugas bidang pendidikan dasar; (d) pelaksanaan kesekretariatan Dinas; dan (e) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sedangkan Dinas Pendidikan Menengah dan Non Formal merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang Pendidikan yang dipimpin oleh Kepala Dinas dan berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Dinas Pendidikan Menengah dan Non Formal mempunyai tugas melaksanakan urusan rumah tangga Pemerintah Daerah dan tugas pembantuan di bidang pendidikan. Dinas Dinas Pendidikan Menengah dan Non Formal Kabupaten Bantul dalam melaksanakan tugasnya mempunyai fungsi : (a) perumusan kebijakan teknis bidang pendidikan menengah, pendidikan anak usia dini, pendidikan non formal dan informal; (b) penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum bidang pendidikan menengah, pendidikan anak usia dini, pendidikan non formal dan informal; (c) pembinaan dan pelaksanaan tugas bidang pendidikan menengah, pendidikan anak usia dini, pendidikan non formal dan informal; (d) pelaksanaan kesekretariatan Dinas; dan (e) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Pembentukan ini didasarkan pada alasan pemenuhan lapangan pekerjaan yang mayoritas mempersyaratkan minimal jenjang pendidikan SMA atau sederajat. Sehingga kalau wajib belajar hanya 9 tahun (lulusan SMP) maka akan kurang kompetitif di pasaran tenaga kerja. Sebagai konsekuensi dengan telah dicanangkannya pendidikan 12 tahun di Kabupaten Bantul, maka harus dibentuk dinas yang secara fungsional menanani urusan terkait dengan

pendidikan tingkat menengah. selain itu, karena di wilayah KabupatenABntu juga terdapat berbagai pendidikan yang dilakukan secara informal oleh masyarakat, maka urusan inipun digabungkan dengan urusan pendidikan menengah.

### C. Best Practice Bidang Daya Saing Daerah

Penggunaan kompetensi dalam pembangunan industri daerah cukup relevan untuk tujuan peningkatan daya saing daerah dan akhirnya juga peningkatan daya saing nasional. Hal ini dapat terjadi mengingat bahwa pendekatan kompetensi berusaha mengeksplorasi kelebihan dan keunggulan daerah secara unik. Keunikan ini merupakan nilai tersendiri yang tidak dimiliki daerah lain, dan oleh karena itu akan menjadi keuntungan bagi daerah yang memilikinya. Penerapan kompetensi secara nasional dapat diterjemahkan dengan memperkenalkan satu produk unik pada setiap daerah yang berbeda. Hal ini dilakukan agar seluruh sumberdaya dan kemampuan yang dimiliki daerah tersebut terfokus pada upaya untuk menciptakan kompetensi yang bersifat unik.

#### 1. Provinsi Gorontalo

##### a. Perkebunan Jagung

- *Kondisi Sebelum Inovasi;*

Secara mayoritas penduduk Provinsi Gorontalo bermata pencaharian sebagai petani karena sekitar 463.649 Ha merupakan area yang sangat potensial sebagai lahan pertanian, tetapi baru 1/3nya yang dimanfaatkan. Karena wilayah Gorontalo merupakan wilayah agraris dengan topografi yang datar, berbukit bukit sampai dengan bergunung gunung, sehingga berbagai jenis tanaman pangan dapat tumbuh dengan baik. Pada tahun 2002 jumlah masyarakat miskin di Provinsi Gorontalo adalah 32.13% yang berada jauh diatas rata rata nasional yang berjumlah 18.2%.

- *Inovasi Yang Dilakukan;*

- ✓ Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo mencanangkan diri sebagai **Provinsi Agropolitan**, yakni provinsi yang memiliki nilai kompetisi (kompetitif) di bidang pertanian melalui pengembangan konsep agropolitan. Fokus pengembangan bidang pertanian ini melalui penyediaan agro input, pompanisasi, alat dan mesin budidaya pertanian, industri pengolahan hasil pertanian dan pemasaran hasil pertanian.



- ✓ Sektor pertanian di Gorontalo merupakan sektor unggulan program pemerintah yang banyak membantu petani (terutama jagung) sehingga produksi jagung sejak tahun 2001 selalu meningkat. Untuk menampung hasil pertanian, pemerintah provinsi mencari pasar hingga ke luar negeri seperti Malaysia, Filipina, Singapura yang merupakan tanggung jawab BUMD dan swasta.
- ✓ Strategi peningkatan hasil pertanian dilakukan dengan 9 pilar yaitu perbaikan benih, sarana prasarana, irigasi, alat, peningkatan SDM, penyuluh, penelitian, pengendalian hama dan penyakit. Untuk peningkatan hasil dilakukan intensifikasi melalui kesembilan pilar tersebut diatas dan juga dilakukan perluasan lahan atau ekstensifikasi dengan menanam jagung di antara pohon kelapa.
- ✓ Program Provinsi ini juga didukung oleh pemerintah kabupaten/kota. Dukungan ini terlihat dari kebijakan kabupaten yang mendorong dibentuknya Badan Usaha Milik Desa dalam bidang pertanian khususnya jagung dan pengalokasian anggaran yang cukup besar dalam bidang pertanian pada APBD Kabupaten/Kota.
- ✓ Pelaksanaan program tersebut bukan hal yang mudah karena harus merubah masyarakat tradisional menuju masyarakat teknologi melalui perubahan mind set petani. Hal ini disiasati dengan pembuatan pilot project sehingga petani bisa melihat keberhasilan dari cara cara yang ditawarkan. Setelah bisa diterima, petani diberi pinjaman, bantuan bibit dan sebagainya.
- ✓ Untuk pemasaran hasil dicarikan pasar untuk ekspor. Untuk menjamin kestabilan harga (terutama jagung) ditetapkan harga dasar jagung (mellui pergub) yang dinaikkan setiap tahunnya untuk mematikan tengkulak.
- ✓ Ketegasan pemprov terlihat ketika salah satu Kabupaten/Kota tidak mau melaksanakan kebijakan provinsi agropolitan, maka jatah motor operasional bagi para penyuluh pertanian ditarik dan diserahkan kepada para lurah<sup>43</sup>. Salah satu hambatannya adalah masalah politik karena adanya rivalitas antara pimpinan daerah kabupaten/kota dengan gubernur. Hal tersebut terbukti setelah terjadi pergantian kepemimpinan di kabupaten/kota tersebut, maka program agropolitan dapat berjalan sebagaimana mestinya.
- ✓ Untuk memfasilitasi pencapaian program unggulan daerah, Provinsi Gorontalo membentuk sebuah lembaga teknis daerah yaitu Badan Pusat Inormasi jagung untuk mendukung pengembangan produksi jagung sebagai produk unggulan di bidang

---

<sup>43</sup>Sanusi, Anwar (ed). (2009). *Best Practices Pemerintahan Daerah; Inovasi Kelembagaan, Sistem Dan Prosedur Kerja, Pengembangan SDM aparatur Dan Pemantapan Budaya Organisasi*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara (p.40)

pertanian di Provinsi Gorontalo. badan ini semula merupakan Pokja yang dibentuk oleh Bappeda, namun karena dirasa tidak memadai lagi sebagai organisasi non permanen maka bentuk organisasinya diubah menjadi Lembaga Teknis Daerah

- ✓ Pengangkatan wakil kepala Dinas pada lembaga lembaga yang melaksanakan program program unggulan. Pembentukan struktur wakil kepala untuk memperkuat organisasi dalam pelaksanaan tugasnya, dimana tugas kepala dinas lebih fokus ke eksternal, sedangkan tugas wakil kepala dinas lebih fokus pada internal organisasi.

- *Pencapaian Setelah Inovasi;*

- ✓ Provinsi Gorontalo mencatat pertumbuhan ekonomi yang fenomenal dan selalu berada di atas rata rata nasional. Pada tahun 2001, pertumbuhan ekonomi Gorontalo berada pada angka 5.49% atau berada diatas pertumbuhan ekonomi nasional yang berada pada angka 3.8%. Seiring dengan pertumbuhan ekonomi nasional yang menunjukkan trend positif, Gorontalo secara konsisten selalu mengikutinya dan bahkan berada diatas nilai pertumbuhan rata rata nasional. Bahkan saat tahun 2006 terjadi penurunan pertumbuhan ekonomi nasional karenamulai melemahnya perekonomian nasional, sebagai efek dari terguncangnya perekonomian dunia, Gorontalo tetap menjaga stabilitas pertumbuhannya dan bergerak pada kisaran 7.35%.
- ✓ Pada tahun 2007 jumlah masyarakat miskin bisa diturunkan menjadi 27.35% atau turun 5%
- ✓ Keberhasilan Provinsi Gorontalo dalam mengejar ketertinggalan dari provinsi lain dalam pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi angka kemiskinan telah mendapat apresiasi pemerintah pusat, salah satunya dengan beberapa penghargaan, diantaranya Penghargaan Prakarsa Pembangunan Manusia Indonesia (2007), Penghargaan Meretas Ketertinggalan Award (2007)

## 2. Kabupaten Sragen

### a. Pertanian Organik

- *Inovasi Yang Dilakukan;*

Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan memfokuskan kebijakan strategis pada pengembangan pertanian organik. **Pertanian organik** merupakan suatu sistem pertanian yang didesain dan dikelola dengan pembatasan penggunaan pupuk sintetis sehingga mampu menyediakan unsur hara bagi tanaman serta mampu mengendalikan serangan hama dan mampu menciptakan produktivitas yang berkelanjutan. Sumber daya lahan dan kesuburannya

dipertahankan dan ditingkatkan melalui manajemen aktivitas biologi dari lahan itu sendiri dengan memanfaatkan residu hasil panen, kotoran ternak dan pupuk kompos. Pertanian organik ini bermanfaat untuk meningkatkan pendapatan petani, menekan semua bentuk polusi yang dihasilkan kegiatan pertanian, menciptakan lingkungan kerja yang aman dan sehat, meningkatkan dan menjaga produktivitas lahan pertanian dalam jangka panjang, menghasilkan pangan yang cukup aman dan berkualitas, memelihara kelestarian SDA dan lingkungan lapangan kerja yang baru. Pemerintah daerah berperan sebagai fasilitator dan motivator. Salah satu perwujudan pembangunan pertanian khususnya di bidang tanaman pangan dan hortikultura ini adalah dengan peningkatan produksi dan produktivitas komoditi padi, palawija dan hortikultura. Upaya pengembangan pertanian organik ini didukung oleh berbagai kegiatan, diantaranya :

- ✓ Pengembalian ekosistem alami melalui pelarangan 2 sehingga predator alami akan tumbuh; guna menjaga kestabilan ekosistem alami, maka kelestarian sumber daya hayati perlu diperhatikan melalui pengembangan pembuatan dan penggunaan pestisida hayati dan penggunaan pestisida kimia secara bijaksana, sehingga predator dan parasit alami akan tumbuh dan berkembang
- ✓ Penggunaan sumber daya air embung embungan sumur resapan; guna menjaga kelestarian sumber daya air dan menghindari terjadinya degradasi air tanah serta mengurangi terjadinya banjir, maka dibuat embung embung untuk menampung air hujan yang akan dipergunakan pada saat kemarau serta membuat sumur resapan yang berguna untuk memasukkan air kedalam tanah
- ✓ Penghijauan lahan kritis yang akan menyerap air sehingga memunculkan sumber air baru; penghijauan lahan kritis dilakukan melalui konservasi lahan dan penanaman tanaman pada daerah marginal dengan tanaman keras serta tanaman rumput sebagai bentuk penutup tanah
- ✓ Peningkatan kualitas SDM Petani melalui Diklat Penyuluhan/Transfer Teknologi; kualitas sumber daya manusia ditingkatkan melalui training, kursus, magang, studi banding dan pengiriman diklat lainnya. Melalui program ini diharapkan para petani dapat menerapkannya melalui pengalaman yang didapat, sehingga mampu meningkatkan atau merubah pengetahuan, sikap dan keterampilan petani dalam rangka meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani dan keluarganya.
- ✓ Monitoring pasca panen dan pemasaran hasil yang meliputi Pemutusan mata rantai tata niaga, warehouse sistem, pengawalan kualitas produk dan penyediaan dana talangan. Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kabupaten Sragen mengambil langkah langkah untuk memperpendek mata rantai perdagangan gabah atau beras. Setelah difasilitasi pemerintah,

mekanisme perdagangan beras dapat dipotong menjadi lebih pendek. Harga gabah dapat meningkat secara layak dengan minimal Rp 1.100 – Rp 1.200 GKP (Gabah Kering Panen)

- ✓ Ware House Sistem/Lumbung Padi Modern; pembangunan lumbung padi modern merupakan langkah strategis dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan secara local untuk mendukung ketahanan pangan secara nasional. Lumbung padi modern dirancang untuk penanganan pasca panen secara terpadu yang meliputi pembelian gabah dari tingkat petani secara langsung, pengeringan gabah dengan mesin pengering, penyimpanan, processing dan pemasaran saat harga baik melalui sistem tunda jual. Upaya stabilisasi harga gabah tidak hanya pada pengelolaan pasar, tetapi juga pada kualitas gabah, dengan cara ini kualitas gabah dapat terjaga dan mampu bertahan hingga 9 bulan dan pada akhirnya petani ataupun konsumen tidak dirugikan oleh situasi ketidakseimbangan antara persediaan dan permintaan.
- ✓ Pengawasan Kualitas produk(PPL) dimulai sejak pengolahan tanah, penanaman sampai dengan panen. Hal ini dilakukan dalam rangka menjaga kualitas produk pertanian organik khususnya pada tingkat petani. Pengawasan dilakukan agar produk yang dihasilkan dapat diterima oleh konsumen sesuai dengan standar yang ditetapkan. Dalam hal ini petugas memperoleh insentif sebesar Rp 20,-/kg dari penjualan dengan menunjukkan farm record yang menjadi tanggung jawabnya.
- ✓ Penyediaan Dana Talangan; Pemerintah Kabupaten Sragen secara konsisten meningkatkan peran sebagai fasilitator dunia pertanian dari hulu sampai hilir, salah satu bukti konkrit adalah dengan menjaga stabilitas harga gabah untuk meningkatkan pendapatan petani. Dalam rangka stabilitas harga gabah di tingkat petani, maka Pemda Sragen memberikan fasilitas permodalan kepada Lembaga Usaha Ekonomi Pedesaan yang membeli gabah dari petani langsung dengan harga layak.

- *Pencapaian Setelah Inovasi;*

Produksi beras organik disponsori oleh pemerintah Kabupaten Sragen yang dimulai pada tahun 2001 yang telah dilaksanakan sosialisasi budidaya pertanian padi organik varietas Mentik wangi dan IR64. Pupuk yang digunakan adalah pupuk organik yang berasal dari kompos sampah dan kotoran ternak. Pengendalian hama menggunakan Pestisida Organik yang dibuat ekstraksi daun daun obat dan bahan akar akarna tanaman tertentu yang mempunyai khasiat sebagai pengendali hama tanaman padi. Pemasaran dilaksanakan oleh Perusahaan Dagang Pelopor Alam Lestari (PD PAL). Keberhasilan lainnya adalah Penghargaan dari presiden untuk Pemantapan Ketahanan Pangan regional/Daerah Tahun 2004 tingkat nasional; Juara II lomba INTensiikasi Agribisnis Tanaman Pangan Tingkat Provinsi Jawa Tengah Tahun 2004 (Kelompok

Tani Mulyo); Piagam dalam rangka Verifikasi UPJ A (Usaha Pelayanan Jasa Alat Mesin Pertanian 'Banyu Mili') tingkat nasional tahun 2005 dan Penghargaan Nasional dari Masyarakat Pertanian Organik Indonesia tahun 2005

### 3. Kabupaten Jembrana

#### a. Sentra Pendaratan Ikan Terbesar

- *Kondisi Sebelum Inovasi;*

Kabupaten Jembrana berbatasan dengan Samudera Hindia dan didukung oleh luas pantai 999 mil dan panjang pantai 76 km ini membentang dari Gilimanuk sampai Desa Pengaregongan. Produksi perikanan Laut Jembrana yang terbesar di Bali. Tahun 2001 sumbangan perikanan terhadap total kegiatan ekonomi Rp 131,2 miliar atau 10.6%. Tahun 2002 produksinya 37.791 ton, meningkat tiga kali lipat dari tahun sebelumnya. Peningkatan produksi ini mempengaruhi nilai sumbangannya terhadap total perekonomian tahun 2002. Sayangnya potensi perikanan tidak didukung oleh ketersediaan tenaga kerja, hanya 4.7% dari jumlah tenaga kerja yang ada.

Pertanian merupakan andalan perekonomian jembrana dengan pertanian tanaman pangan sebagai yang utama. Meskipun tenaga kerja yang bekerja sebagai petani lebih banyak dibanding nelayan, yaitu 17.7%, produksi pertanian tanaman pangan belum bisa berbicara banyak. Begitu juga dengan perkebunan. Meskipun 16.6% penduduk bermata pencarian sebagai petani kebun, bidang ini hanya memberi kontribusi pada kegiatan perekonomian sebesar Rp 47 miliar.

- *Inovasi Yang Dilakukan;*

Komoditasi perikanan laut mengandalkan produksi ikan lemuru yang hidup dan berkembang biak di perairan pantai, khususnya daerah selatan perairan Jawa Timur dan Bali. Produksi ikan tahun 2002 mencapai 33.937 ton, meningkat jauh lebih banyak dari tahun sebelumnya 6.467 ton. Peningkatan ini merupakan keberhasilan upaya pemerintah daerah merubah tradisi penangkapan ikan nelayan jembrana, sebelumnya mereka hanya mencari ikan di perairan lepas, seperti dilakukan nelayan nelayan muncar banyuwangi.

Pemasaran komoditas hasil industri pengolahan ikan tidak hanya untuk dalam negeri. tahun 2002 nilai eksportnya 1.7 dollar AS dengan Negara tujuan Sri Lanka, Amerika Serikat, Eropa, Honkong dan Malaysia. Produk ikan kaleng yang dihasilkan seperti King's Tuna,

Californian Girl, Dep Blue dan Five Star. Jenis produk ikan kaleng yang dipasarkan ke dalam negeri, Botan Sardines saus tomat, Three Star Sardines saus tomat, Botan Macharel saus tomat.

Hampir semua industri pengolahan ikan dan pabrik es berlokasi di Desa Pengambengan. Desa yang terletak di pinggir pantai dan termasuk wilayah Kecamatan Negara ini berkembang menjadi sentra pendaratan ikan terbesar di seluruh Bali. juga dibangun Pusat Penangkapan Ikan (PPT) Pengambengan. Sentra kegiatan perikanan terbesar di Bali ini mulai dibangun tahun 1876 dan sampai sekarang berkembang menjadi pelabuhan perikanan pantai yang dilengkapi fasilitas dermaga, area pelabuhan, tempat pelelangan ikan dan bangsal penimbangan ikan.

- *Pencapaian Setelah Inovasi;*

Kabupaten Jember beberapa tahun terakhir telah menjadi primadona bagi penyelenggaraan pemerintah daerah (*best practice or local government*). Hampir dalam semua kesempatan selalu menjadi bahan perbincangan sebagai model atau bentuk penyelenggaraan pemerintah yang terbaik, terutama pada era otonomi daerah. Jember telah menjadi salah satu ikon keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintah yang berbasis pada prinsip-prinsip *good governance* dan berorientasikan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

#### **D. Best Practice Bidang *E-Government***

Program pengembangan *e-government* telah bergulir semenjak tahun 2003 dengan dikeluarkannya kebijakan INPRES No. 3 Tahun 2003 Tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan e-Government yang menjadi payung bagi seluruh kebijakan teknis operasional di bidang e-government. Selain itu untuk mempermudah pelaksanaannya, pemerintah juga mengeluarkan buku "Panduan Pembangunan Infrastruktur Portal Pemerintah" dan Panduan Penyusunan Rencana Induk Pengembangan e-government Lembaga. Namun setelah 8 (delapan) tahun program ini berjalan, tidak tampak perkembangan yang signifikan pada bidang *e-government* ini. Pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik masih banyak yang menggunakan metode manual, website-website pemerintahan hanya sebatas informasi tentang profil daerah, aparatur pemerintahan dari segi kompetensi banyak yang belum siap baik dari segi cara pandang dan berpikir maupun kemampuan teknis. Sehingga dapat dikatakan program pengembangan *e-government* di Indonesia belum berjalan efektif.

Akan tetapi, bukan berarti semua pemerintah daerah di negara ini gagal atau belum mengembangkan *e-government* dengan baik. Karena ternyata terdapat beberapa pemerintah daerah yang memang berkomitmen untuk mengembangkan *e-government* demi terwujudnya

*good governance*. Sebut saja Kabupaten Jember, Kota Yogyakarta, dan Kabupaten Sragen. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada penjelasan berikut ini :

a. Kabupaten Jember

- *Kondisi Sebelum Inovasi;*

Kondisi umum yang terjadi pada Kabupaten Jember ketika belum ada upaya pengembangan *e-government* adalah masih terpatrinya paradigma “*kalau dengan cara begini saja bisa mengapa mesti berubah*” di lingkungan pemerintah. Masyarakat tidak pernah bahkan takut bersentuhan dengan teknologi sehingga berimbas pada sulitnya petani menjual produk yang mereka hasilkan. Selain itu dunia pendidikan Jember pun terbelakangan dalam bidang penguasaan teknologi informasi bila dibandingkan dengan daerah lain.

- *Inovasi Yang Dilakukan;*

Dengan kondisi yang seperti itu maka sasaran *e-government* ditetapkan sebagai dalam rangka peningkatan kualitas layanan pemerintah dengan memanfaatkan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) serta tanggap terhadap perubahan kebutuhan masyarakat dan pihak berkepentingan lainnya seperti pemerintah, kesehatan, pendidikan dan masyarakat umum.

Langkah-langkah yang dilakukan Pemkab Jember dalam pemanfaatan IT menurut Made Gede Budhiarta, SSTP., M.Si dalam *e-Jember* edisi 01 adalah sebagai berikut :

1. Pada tahun 2001, Pemkab Jember bekerjasama dengan Badan Pengkajian Penerapan Teknologi (BPPT) dalam rangka pendampingan untuk membangun *e-leader*, pelatihan-pelatihan untuk merubah pola kerja yang semula manual menuju pola kerja digital, serta mempersiapkan SDM aparatur yang berbasis IT. Tahap berikutnya adalah pembangunan infrastruktur jaringan (*networking*) yang dikenal dengan “*Jemberwana Networking (J-Net)*”, yang menghubungkan antara pemerintah di kabupaten, kecamatan, desa/kelurahan, sekolah, rumah sakit, puskesmas dan unit-unit kerja lainnya. Jaringan ini merupakan penopang utama pembangunan dan pemanfaatan IT di Jember.
2. Kemudian dibangun sistem aplikasi pemerintahan, yaitu KANTAYA atau sistem aplikasi Kantor Maya, merupakan sistem aplikasi perkantoran elektronik; SIADINDA atau Sistem Informasi Administrasi Keuangan Dinas Daerah ; SIMBADA atau Sistem Informasi Pengelolaan Barang Daerah ; SIMPEG atau Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian ; Mapping MDGs ; Mapping PJU ; Mapping HGB ;

Aplikasi pada Pelayanan Perijinan ; Aplikasi Perpustakaan dan lain-lain. Tapi belakangan ini beberapa sistem aplikasi yang ada diintegrasikan dengan KANTAYA, sehingga aplikasi-aplikasi tersebut basisnya di KANTAYA.

3. Untuk menunjang pembangunan sistem-sistem tersebut, dilakukan rekrutmen SDM secara bertahap. Perekrutan sarjana komputer dimulai sejak tahun 2005 hingga 2009 dengan total 72 orang,, dengan rincian sebagai berikut ; tahun 2005 merekrut sebanyak 15 orang, tahun 2007 merekrut 10 orang, tahun 2008 merekrut 3 (tiga) orang, tahun 2009 merekrut 48 orang dan 2 (dua) orang magister komputer baik tenaga guru maupun tenaga non guru melalui PNS formasi umum, disamping itu juga ada tenaga kontrak DIII Manajemen Informatika sebanyak 14 orang yang tersebar di 5 (lima) kecamatan.
4. Tahun 2010 ini juga akan dikembangkan tenaga fungsional perekayasa dan diusulkan sebanyak 12 orang, disamping itu dibentuk juga komite e-Development yang memiliki tugas mensinkronisasi dan mengintegrasikan dari semua sistem yang ada.

Inovasi-inovasi yang dilakukan oleh Kabupaten Jembrana adalah sebagai berikut :

- ✓ Perencanaan yang matang dimana pada tahun 2004 pemerintah kabupaten Jembrana menyusun Rencana Induk Pengembangan *e-Government* untuk masa berlaku 2004-2008. Dan disusun kembali Rencana Induk Pengembangan *e-Government* untuk masa berlaku 2009-2013;
- ✓ Pada tahun 2007 adalah pembangunan infrastruktur jaringan (networking) yang dikenal dengan “Jimbarwana Networking (J-Net)“, yang menghubungkan antara pemerintah di kabupaten, kecamatan, desa/kelurahan, sekolah, rumah sakit, puskesmas dan unit-unit kerja lainnya. Jaringan ini merupakan penopang utama pembangunan dan pemanfaatan IT di Jembrana.

Tujuan dari pengembangan J-Net ini adalah sebagai berikut : <sup>44</sup>

- a. Peningkatan kualitas pelayanan masyarakat melalui komputerisasi administrasi pemerintahan di tingkat Kecamatan, Desa dan Kelurahan.
- b. Peningkatan kemampuan SDM dilingkungan pemerintah kabupaten Jembrana.

---

<sup>44</sup> Komang, WS., Ikbil Maulana, Andrari Grahitandaru & Agus Suastika, Membangun Cyver City dengan Gotong Royong, Pemkab Jembrana, 2009, Hal. 92



- c. Penggunaan perangkat lunak/software legal (UU Hak Cipta No. 19 Tahun 2002) dalam mendukung administrasi pemerintahan kabupaten Jembrana.
- d. Meniadakan kesenjangan digital (Digital Divide) di lingkungan pemerintahan kabupaten Jembrana.

Jangkauan Jimbarwana Networking (J-Net) mencakup seluruh Dinas, Badan, Dagian Lingkup pemerintah kabupaten Jembrana ; 5 Kecamatan 51 Desa dan Kelurahan ; SD, SLTP dan SMA Negeri se-Kabupaten Jembrana ; Telephone VOIP (alat komunikasi telepon melalui jaringan data) serta Video Conference (komunikasi melalui media Video Streaming).

- ✓ J-ID (Jembrana Identitas Diri) atau E-KTP, yaitu Nomor unik yang terpadu dalam satu kartu identitas yang diberikan kepada setiap warga Jembrana yang telah memenuhi syarat sesuai peraturan yang berlaku. J-ID yang diwujudkan dalam bentuk KTP SIAK (Kartu Tanda Penduduk dari Sistem Informasi Administrasi Kependudukan) menjadi tanda pengenal seseorang ketika melakukan transaksi kependudukan, kesehatan, pendidikan dan lain-lain, baik aktivitas yang berhubungan dengan birokrasi pemerintahan maupun kegiatan yang menyangkut pelayanan umum dan sosial kemasyarakatan. Manfaat dari J-ID mencakupi berbagai bidang, diantaranya adalah pada : <sup>45</sup>
  - a. **Bidang Kependudukan**, J-ID yang berupa KTP SIAK dapat digunakan sebagai identitas kependudukan dan pencatatan sipil yang merupakan pengakuan Negara terhadap hak penduduk dalam dimensi publik dan perdata.
  - b. **Bidang Pendidikan**, J-ID yang berupa KTP SIAK dapat digunakan sebagai identitas kependudukan dan pencatatan sipil yang merupakan pengakuan Negara terhadap hak penduduk dalam dimensi publik dan perdata.
  - c. **Bidang Kesehatan**, J-ID dapat dibawa untuk mendapatkan pelayanan kesehatan di Pos Kesehatan Desa (Poskesdes), Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas), Praktek Petugas Pelayanan Kesehatan (Dokter/Bidan) dan Rumah Sakit Umum Negara. Dengan menunjukkan J-ID, rekam medik pasien dapat diakses secara online melalui Jimbarwana Network (J-Net) sehingga diagnosa kesehatan menjadi lebih tepat.
  - d. **Bidang Politik**, J-ID/KTP SIAK dapat dipakai masyarakat sebagai kartu identitas dalam pelaksanaan pesta demokrasi (e-voting) di tingkat dusun dan desa. Dengan

---

<sup>45</sup> <http://www.jembranakab.go.id/index.php?module=jid> pada tanggal 8 Juli 2011

menggunakan J-ID/KTP SIAK yang berupa smart card, proses pendaftaran dan perhitungan suara dapat dilakukan dengan lebih cepat dan transparan.

- e. **Bidang Bisnis**, J-ID dapat digunakan sebagai kartu diskon pada merchant atau toko-toko yang telah menjalin kerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Jemberana.
- ✓ *Electronic Voting (E-Voting)*, bertujuan untuk efisiensi baik biaya maupun waktu serta meningkatkan keakuratan proses pemilihan. Memanfaatkan data kependudukan yang lebih baik dan KTP ber-chips (RFID) maka dikembangkan Sistem *E-Voting* dengan menggunakan layar sentuh sebagai media bagi pemilih untuk menyalurkan aspirasinya dengan tanpa mengabaikan kemudahan pemilih dalam memberikan pilihannya. *E-Voting* sendiri harus memiliki sifat yang sama dengan voting konvensional yaitu LUBER (Langsung Umum Bebas Rahasia). Dengan demikian diharapkan tidak ada keraguan dalam penggunaan E-Voting dikemudian hari.<sup>46</sup>
- ✓ J-Smart (Kartu Pegawai Multi Fungsi) yaitu kartu ID pegawai dan juga berfungsi sebagai ATM

Dalam buku *Membangun Cyber City dengan Gotong Royong* yang ditulis oleh Ws. Komang, Ikbil Maulana, Andrari Grahitandaru serta Agus Suastika, dijelaskan bahwa dalam pengembangan *e-government* di kabupaten Jemberana, Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika menjadi *leading sector* untuk pengembangan dan pengelolaan teknologi informasi di Pemkab Jemberana. Sedangkan dalam pengelolaan dan *maintenance* dilakukan oleh tim IT kabupaten Jemberana pada bidang komunikasi dan informatika yang memiliki tupoksi tersebut.

Kemudian dalam mengembangkan *e-government* untuk aspek infrastruktur, jaringan komunikasi data di Pemkab Jemberana adalah sebagai berikut :

- a. Intranet – Pemkab Jemberana sudah memiliki jaringan komunikasi data lintas kantor/instansi, yang dapat mempermudah interkoneksi dan penukaran data antar kantor/instansi di lingkungan Pemkab yang terhubung dengan Sistem *Local Area Network (LAN)* dan *Nir-kabel (Wireless LAN)*;
- b. Internet – koneksi internet di Pemkab Jemberana dapat di akses oleh kantor/instansi yang terhubung dengan jaringan intranet sehingga memudahkan dalam mencari informasi-informasi dari dunia luar;
- c. *Software* yang digunakan oleh Pemkab Jemberana adalah *Free Open Source Software (FOSS)*. Alasannya adalah karena keterbatasan dana, ingin mandiri serta tidak bergantung pada

---

<sup>46</sup> <http://www.jemberanakab.go.id/pengumuman/20100118selayang.pdf> pada tanggal 8 Juli 2011

pihak lain menjadi alasan digunakannya. Banyak manfaat yang didapat dalam pengembangan *e-government* berbasis FOSS ini. Bagi pemerintah akan tercapai efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan efektifitas pelaksanaan koordinasi antar lembaga karena membutuhkan dana yang lebih rendah. Bagi dunia pendidikan dengan adanya FOSS maka pelajar dan pendidik dapat mengembangkan program tanpa harus mengeluarkan uang untuk membeli. Selain itu juga akan mendukung gerakan IGOS yaitu Indonesia *Go Open Source*.

Jika dibandingkan dengan daerah-daerah lain, kabupaten Jembrana telah berpikir lebih maju kedepan dalam mengembangkan sistem informasi. Karena kabupaten Jembrana ternyata tidak hanya mengembangkan *e-government*. Namun program yang ingin di capai adalah Jembrana menuju *e-development*. Hal-hal yang tercakup dalam *e-development* ini sebagai berikut

- a. *E-Government* yaitu dengan peningkatan kualitas layanan pemerintah dengan menggunakan tekmologi informasi dan komunikasi (system Monitoring Koperasi, GIS LPJU, KANTAYA, SIMPEG, SIMDA (Pengawasan, Peternakan, MONAD, SMS Center, Demografi, Perpustakaan, dll), YANUM, SIM ARSIP, SIMAKDA, J-SMART);
- b. *E-Education* yaitu dengan peningkatan kualitas pendidikan dengan menggunakan teknologi informasi dan komunikasi (J-SMART School (perpustakaan, kantin, absensi, Sistem Informasi Sekolah), KASIPENA, KUTAHU, BSE, Video Edukasi);
- c. *E-Society* yang permayarakatan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi untuk peningkatan kesejahteraan rakyat (Telecenter/info banjar, *e-Voting*, mapping MDGs);
- d. *E-Health* yaitu peningkatan kualitas pelayanan kesehatan masyarakat (JKJ online, SIM RS, SIMPUS, SIK).

- *Pencapaian Setelah Inovasi;*

Keberhasilan kabupaten Jembrana dalam mengembangkan *e-government* memberikan banyak manfaat, yaitu penghematan biaya dan efisiensi ; pemberian layanan berkualitas ; transparansi dan akuntabilitas ; peningkatan kapasitas Pemda serta peningkatan kualitas pengambilan keputusan.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Komang, WS., Ikbal Maulana, Andrari Grahitandaru & Agus Suastika, Membangun Cyver City dengan Gotong Royong, Pemkab Jembrana, 2009, Hal. 96

Selain itu salah satu bukti keberhasilan kabupaten Jembrana dalam bidang *e-Government* adalah pada tahun 2008-2009 berhasil memenangkan *e-Government Award* yang diadakan oleh majalah Warta Ekonomi.

b. Kota Yogyakarta

- *Kondisi Sebelum Inovasi;*

Sebelum adanya pengembangan e-government, Pemerintah Kota (Pemkot) Yogyakarta menyadari berbagai kekurangan dalam hal pelayanan publik. Kurang terorganisir, tidak efektif dan efisien serta tidak transparan. Karenanya tujuan tujuan yang dirumuskan oleh Pemkot Yogyakarta ketika merancang dan mengimplementasikan e-government adalah sebagai berikut :

- a. Memanfaatkan teknologi dalam mewujudkan administrasi pemerintahan yang transparansi.
- b. Meningkatkan partisipasi publik pada kegiatan pembangunan yang meliputi semua tahap yaitu perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi.
- c. Meningkatkan kinerja pemerintah dalam melaksanakan tugas pelayanan publik.

- *Inovasi Yang Dilakukan;*

Pemerintah kota Yogyakarta mulai mengembangkan Sistem Informasi Manajemen Daerah (SIMDA) pada tahun 2002. SKPD yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan ini adalah Kantor Arsip dan Pengelolaan Data Elektronik (KAPDE). Kemudian pada tahun 2003 pengembangan SIMDA diarahkan ke pengembangan sistem *e-government*. Hal ini didorong oleh tuntutan untuk memberikan pelayanan publik yang cepat, tepat dan transparan. Usaha pengembangan *e-government* mendapatkan dukungan dari unit yang terkait dengan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) seperti KAPDE dan Dewan Informasi Daerah serta lembaga-lembaga struktural (lembaga perizinan, pariwisata, dll) dan lembaga daerah non-struktural (unit pengadaan barang dan jasa, bagian informasi dan teknologi telematika). Dan dalam mengembangkan sistem *e-government*, pemkot Yogyakarta menggandeng berbagai lembaga dan sektor swasta, yaitu :

- Fakultas MIPA Universitas Gadjah Mada (UGM) dalam melakukan survey ke setiap SKPD untuk menyusun analisis SWOT;
- Perkumpulan untuk Kajian dan Pengembangan Ekonomi Kerakyatan (PKPEK) untuk asisten teknis;

- Pusat Pelayanan Teknologi Informasi dan Komunikasi (PPTIK) UGM dan sektor swasta (Gamatekno dan Jogjamedianet) dalam pengadaan infrastruktur.

Perubahan atau langkah yang dilakukan oleh Pemkot Yogyakarta dalam mengembangkan sistem *e-government* adalah dengan 1) Menyederhanakan, mengintegrasikan dan unifikasi database yang telah ada sebelumnya; 2) Merubah metode dan media sebelumnya dalam menyediakan dan berbagi layanan informasi untuk internal maupun eksternal; 3) Meningkatkan kualitas dan performa aplikasi yang digunakan untuk layanan internal dan pelayanan publik; 4) Melakukan penyesuaian di organisasi pemerintah dalam menyediakan teknologi yang diperlukan; 5) Menggeser paradigma dari sistem manual ke sistem digital di pada lingkup pegawai di Pemkot Yogyakarta dan perubahan pola pikir dalam hubungan pemerintah dengan masyarakat. Bahkan untuk mendukung pengembangan *e-government*, Walikota mengeluarkan Peraturan Walikota No. 78 Tahun 2007 tentang *e-government* yang berisi tentang master plan pemerintah kota Yogyakarta dalam mengembangkan *e-government* yang terdiri dari kerangka pemikiran dasar lembaga, cetak biru pengembangan, solusi pentahapan pengembangan, dan rencana implementasi.

Secara khusus, berikut ini hal-hal yang telah Pemkot Yogyakarta lakukan dalam pengembangan sistem *e-government* di daerahnya :

- Memberikan pelatihan dasar tentang teknologi informasi dan mengkampanyekan kesadaran *e-government* dikalangan pejabat Pemkot Yogyakarta;
- Mendirikan Kantor Teknologi dan Informasi Telematika sebagai lembaga payung dalam mengawasi implementasi *e-government* di SKDP lain;
- Aktivasi website [www.jogjakota.go.id](http://www.jogjakota.go.id) untuk meningkatkan pelayanan publik dengan melibatkan masyarakat dalam komunikasi interaktif dan *download* informasi tentang perpajakan, perizinan, perbankan dan fasilitas lainnya;
- Perekrutan pegawai negeri sipil di Pemkot Yogyakarta secara *online*;
- Sistem pengadaan barang dan jasa secara *online* pada semua SKPD di Pemkot Yogyakarta;
- Komputerisasi pendaftaran dan perizinan layanan publik yang terintegrasi pada satu lokasi. Sehingga mempersingkat waktu proses layanan dan lebih transparan;
- Forum masyarakat secara *online*. Forum ini dapat menyuarakan pendapat dan masukan dari warga masyarakat serta polling untuk isu-isu aktual tentang kota Yogyakarta;
- Mengembangkan sistem pembelajaran *online* untuk SMP dan SMA di Yogyakarta;

- Mengembangkan website untuk berbagai bidang agar memudahkan masyarakat untuk mengakses informasinya; yaitu :
  - a. DPRD : <http://dprd-jogjakota.go.id>
  - b. Bidang Investasi : <http://invest.jogjakota.go.id>
  - c. Bidang Pariwisata : <http://pariwisata.jogjakota.go.id>
  - d. Bidang dan Transmigrasi : <http://bkol.jogjakota.go.id>
  - e. Bidang Hukum : <http://hukum.jogjakota.go.id>
  - f. Bidang Pendidikan : <http://pendidikan.jogjakota.go.id>

Dan bidang-bidang tersebut juga terhubung secara *online* sehingga memungkinkan mereka untuk berbagi informasi, pendapat dan kritik.

- Selain program-program di atas, yang menjadi program unggulan dari Pemkot Yogyakarta adalah Sistem Informasi dalam Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan (SI UPIK). SI UPIK berada di bawah wewenang Badan Informasi Daerah (BID). Pengembangan sistem ini berawal dari gagasan walikota Yogyakarta (Herry Zudianto) yang menilai bahwa masukan, keluhan maupun kritikan dari masyarakat merupakan hal yang penting dalam meningkatkan kinerja pemerintah. Hal-hal yang melandasi dikembangkannya SI UPIK ini adalah :<sup>48</sup>

1. Tidak semua warga masyarakat mengetahui saluran pengaduan yang dapat dipergunakan dengan mudah ;
2. Adanya hambatan waktu bertemu antara rakyat dengan pejabat atau penguasa ; dan
3. Adanya rasa takut dan sungkan untuk mengadukan keluhan diantara masyarakat.

Dengan ada SI UPIK ini, maka diharapkan dapat menampung aspirasi, keluhan, saran, kritik bahkan informasi yang bisa segera di tanggapinya sesuai masukan dari masyarakat. Dan karena keberadaan SI UPIK, maka informasi berjalan dua arah. Bukan hanya pemerintah saja yang memberikan informasi pada masyarakat, namun masyarakat pun memberikan informasi bagi pemerintah. Hal ini menjadi SI UPIK tergolong pengembangan *e-government* yang interaktif.

---

<sup>48</sup> Kumorotomo dalam Junaidi, *Dukungan e-government dalam Upaya Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah : Kasus Best Practice dari Sejumlah Daerah di Indonesia*, Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah 2011, LAB-Ane FISIP Untirta, Serang, 2011

- *Pencapaian Setelah Inovasi;*

Banyak manfaat yang telah dirasakan kota Yogyakarta dari pengembangan *e-government*, antara lain :

1. Meningkatnya kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat;
2. Berkurangnya biaya administrasi dan biaya operasi keseluruhan yang dikeluarkan pemerintah secara signifikan;
3. Meningkatnya transparansi, control dan akuntabilitas dalam organisasi pemerintah;
4. Meningkatnya daya tarik investasi kota Yogyakarta.

Pada program unggulan kota Yogyakarta yaitu SI UPIK berdasarkan hasil penelitian Yulia Rustiyaningsih dalam Junaidi, manfaat yang dirasakan dari responsivitas Pemkot Yogyakarta dari SI UPIK adalah sebagai berikut :

1. Meningkatnya kemampuan Pemda untuk mengenali kebutuhan masyarakat;
2. Kemudahan dalam menyusun agenda dan skala prioritas;
3. Pengembangan program sesuai aspirasi dan kebutuhan masyarakat;
4. Meningkatnya tanggungjawab atas layanan yang diberikan;
5. Meningkatnya komitmen aparat dalam melayani masyarakat.

Selain manfaat-manfaat di atas, pencapaian yang diraih kota Yogyakarta dalam mengembangkan *e-government* adalah berhasil menerima beberapa penghargaan. Diantaranya adalah website terbaik 2009, Warta Ekonomi E-Gov Award Tahun 2005 dan 2011.

### 3. Kabupaten Sragen

- *Kondisi Sebelum Inovasi;*

Pengembangan *e-government* di Kabupaten Sragen dilatar belakangi kesulitan dalam melakukan koordinasi dengan level bawah. Karena wilayah kerja pemerintah Kabupaten Sragen tergolong luas, dimana jarak pusat kota ke desa terjauhnya mencapai 50-60 km atau kurang lebih 2 jam perjalanan dengan kendaraan bermotor. Selain itu infrastruktur yang kurang memadai serta cuaca buruk menyebabkan kinerja pemerintahan menjadi terganggu.

Proses pelayanan publik pun masih berbelit-belit dan diperparah oleh paradigma berpikir PNS Kabupaten Sragen yang belum memiliki paradigma “melayani” masyarakat. Sehingga masyarakat kesulitan dalam mendapatkan pelayanan publik yang baik, efektif dan efisien.

- *Inovasi Yang Dilakukan;*

Strategi yang dimiliki oleh Kabupaten Sragen dalam mengembangkan *e-government* adalah sebagai berikut : <sup>49</sup>

- a. Mengembangkan sistem pelayanan yang handal dan terpercaya,serta terjangkau oleh masyarakat luas;
- b. Menata sistem manajemen dan proses kerja pemerintahan;
- c. Memanfaatkan teknologi informasi secara optimal;
- d. Meningkatkan peran serta dunia usaha dan mengembangkan industri telekomunikasi dan teknologi informasi;
- e. Mengembangkan kapasitas SDM di lingkungan pemerintahan dan meningkatkan *e-literacy* masyarakat;
- f. Melaksanakan pengembangan secara sistematis melalui tahapan-tahapan yang realistis dan terukur.

Kabupaten Sragen merupakan salah daerah di Indonesia yang sukses dalam mengembangkan *e-government*, berikut ini beberapa hal yang dilakukan oleh Kabupaten Sragen sehingga daerah ini pantas menjadi *best practice* di bidang ini :

- Program pelayanan satu pintu atau *One Stop Service (OSS)*. Program ini berada dibawah wewenang Kantor Pelayanan Terpadu (KPT) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Bupati Nomor 17 Tahun 2002. Kemudian untuk mendukung pelayanan KPT maka dengan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 15 Tahun 2003 ditetapkan struktur organisasi KPT Sragen. Kewenangan yang dimiliki oleh KPT adalah menerima, memproses, dan menandatangani dokumen perizinan. Selain itu juga berwenang untuk menugaskan tim teknis perizinan, menyediakan uang saku dan uang makan untuk tim teknis. Dan restribusi yang diterima langsung disetorkan ke

---

<sup>49</sup> Budi Sulihanto, <http://fit.uii.ac.id/media/egovernmentkabupatensragen.pdf>, di akses tanggal 14 November 2011



kas daerah sesuai rekening dinas masing-masing. Pendelegasian kewenangan kepada KTP langsung dari Bupati. Kemudian pada tahun 2006 status KPT ditingkatkan menjadi Badan Pelayanan Terpadu melalui Perda No. 4 Tahun 2006.

Dalam rangka menyukseskan OSS, maka pemerintah Kabupaten Sragen melakukan beberapa strategi, yaitu sebagai berikut : <sup>50</sup>

- a. Sosialisasi kepada masyarakat. Dengan slogan menarik yaitu “Sragen *One Stop Service* – Mudah, Cepat, Transparan & Pasti”, pemerintah Kabupaten Sragen mensosialisasikan program *e-government* dalam bentuk papan reklame dan diletakkan di tempat strategis seperti di depan KPT agar masyarakat tertarik dan datang ke tempat pelayanan;
  - b. Mengganti seragam pegawai dengan seragam sipil sehingga menghilangkan kesan “aparatur” pada pegawai KPT;
  - c. Merubah penampilan ruang pelayanan menjadi lebih sederhana. Setiap layanan perizinan akan dilayani dalam satu ruangan, jadi ruangan pelayanan OSS di KPT Kabupaten Sragen diberi sekat-sekat. Sehingga pemohon cukup mendatangi ruangan perizinan yang dituju dan langsung dilayani petugas. Kemudian biaya perizinan langsung dibayar di kasir yang juga berada di ruangan tersebut.
  - d. Tersedianya Sistem Informasi Perijinan Terpadu yaitu aplikasi sistem informasi perijinan dengan sistem *one stop service* yang melayani 59 perijinan dan 10 non perijinan. Memiliki fasilitas *tracking* dokumen dan proses dokumentasi secara otomatis.
- Pengembangan jaringan infrastruktur Teknologi Informasi Komunikasi (TIK). Sejak awal tahun 2002, pengembangan teknologi informasi di Kabupaten Sragen dimulai dengan pengadaan koneksi jaringan komputer dan integrasi sistem pada kompleks perkantoran Sekretariat Daerah meliputi kantor Bupati, Sekda, Asisten, BPKD, Bappeda, Kesbanglinmas serta KPT, yang terpusat di kantor Pengelolaan Data Elektronik (KPDE). Kemudian pada tahun 2003 mulai koneksi antar Dinas/Satker di luar Setda dan 8 (delapan) titik kecamatan hingga pada tahun 2005/2006 mencakup semua Dinas/Satker dan 20 kecamatan telah terkoneksi jaringan online. Pada tahun 2007 dibangun jaringan desa yang meliputi 208 desa/kelurahan se Kabupaten

---

<sup>50</sup> Andri Tri Kuncoro, <http://newblueprint.wordpress.com/2008/10/23/reformasi-birokrasi-studi-kasus-sragen/>, di akses tanggal 21 November 2011

Sragen. Dan untuk *development system/aplikasi*, pengolahan data dan perawatan seluruhnya dilakukan oleh tim teknis kantor PDE Kabupaten Sragen.

- Mengembangkan aplikasi *e-government* yang dibagi menjadi 2 (dua) sistem yaitu :  
1) *Back office management information system* dan 2) *Front office management information system*.

*Back office management information system* terdiri dari :

- ✓ Aplikasi Kantor Maya (Kantaya) yang berfungsi untuk memonitor laporan harian setiap Satker, kecamatan, BUMD, desa/kelurahan; untuk transaksi data dan informasi; informasi dan monitoring proyek/kegiatan secara *online* pada setiap Satker; menampilkan agenda kerja setiap Satker; surat dinas/undangan pada Satker serta sebagai media untuk diskusi dan *chatting* antar pegawai dan Satker.
- ✓ Aplikasi Surat Maya (Surya) yang mempunyai fungsi untuk administrasi surat menyurat secara *online* untuk seluruh Satker dan dapat meminimalisir pemakaian kertas/*paperless*.
- ✓ Aplikasi Disposisi Maya (Disbook) yang digunakan untuk menjalankan tugas secara *online* sesuai hierarki birokrasi pembuatan disposisi pada semua SKPD.
- ✓ Sistem Informasi Pemerintahan Desa (Sipemdes) yang memuat data Kepala Desa/Kepala Urusan/Perangkat; data Badan Perwakilan Desa (BPD); data wilayah; data potensi desa; data Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; laporan-laporan dll. Dalam pelaksanaannya didukung oleh tenaga PNS bidang IT di tiap desa/kelurahan.
- ✓ Pemasangan sarana CCTV di tempat-tempat strategis seperti kantor bank, toko emas, pasar, perempatan jalan, daerah rawan banjir dll).
- ✓ Sistem Informasi Manajemen Keuangan Daerah .
- ✓ Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian.
- ✓ Sistem Informasi Manajemen Penggajian.
- ✓ Sistem Informasi Manajemen Asset.
- ✓ Sistem Informasi Manajemen Rumah Sakit.
- ✓ Sistem Informasi Puskesmas (Simpus).
- ✓ Telemedicine.
- ✓ *e-Education (e-learning dan e-library)*.

- ✓ Alat pemungutan suara digital. Alat ini lebih aman karena memiliki sensor kartu suara sehingga sulit dipalsukan; tidak ada kartu suara tidak sah akibat rusak dan tidak ada pemilih yang bisa memilih dua kali. Selain itu juga lebih dengan menggunakan alat pemungutan suara digital ini akan mempersingkat waktu karena tidak perlu pencoblosan jadi tinggal memasukkan kartu ke kotak suara. Dan kartu ini bisa dipakai untuk berbagai macam pemilihan seperti pemilihan Kebayan Desa, BPD, Bupati, dan lain-lain.

*Front office management information system :*

- ✓ Portal web Sragen ([www.sragenkab.go.id](http://www.sragenkab.go.id)) yaitu website sebagai media promosi agar meningkatkan investasi dan bisnis, sosialisasi potensi dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Sragen serta menampilkan berita harian Kabupaten Sragen.
- ✓ Menyediakan akses informasi dari masyarakat kepada Bupati melalui email ([info@sragenkab.go.id](mailto:info@sragenkab.go.id)).
- ✓ Menyediakan sarana informasi dan edukasi kepada masyarakat Sragen melalui video ([video.sragenkab.go.id](http://video.sragenkab.go.id)).
- ✓ Sistem Informasi Geografi (SIG) yang menyediakan data dan informasi tematik secara lengkap dan akurat dalam bentuk data spasial (peta). Sistem ini dapat mendukung pengambilan keputusan dalam perencanaan dan pengelolaan penggunaan lahan, sumber daya alam, lingkungan, transportasi, fasilitas kota, dan infrastruktur pelayanan umum lainnya.
- ✓ Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (Simduk) untuk pembuatan KTP yang membutuhkan waktu tidak lebih dari 5 (lima) menit. Selain pengurusan yang mudah, murah dan cepat, di Kabupaten Sragen tidak ada lagi penduduk yang memiliki identitas ganda karena menggunakan *Single Identity Number (SIN)* penduduk
- ✓ Sistem Jaringan Data Informasi Hukum (SJDI) yang memuat regulasi yang dikeluarkan pemerintah kabupaten Sragen (perda, perbup, kep. Bupati, dll).
- ✓ Aplikasi perdagangan antar wilayah yang memuat daftar harga pokok di kabupaten Sragen maupun daerah lainnya di Indonesia.
- ✓ Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE) yaitu sistem pengadaan barang dan jasa pemerintah dengan menggunakan sistem elektronik.

- *Pencapaian Setelah Inovasi;*

Pengembangan *e-government* di Kabupaten Sragen memberi banyak dampak positif bagi kabupaten Sragen, yaitu :

- Terjadinya peningkatan komunikasi data dan informasi;
- Meningkatnya kecepatan dan kualitas pelayanan publik;
- Meningkatkan kecepatan dan kelancaran *reporting* data/informasi dan kegiatan;
- Peningkatan sistem pengawasan dan pengendalian;
- Meningkatnya budaya kerja di lingkungan pemerintah Kabupaten Sragen karena perubahan dari manual menjadi komputerisasi maka waktu dan biaya menjadi lebih efisien dan efektif.
- Efisiensi biaya operasional seperti alat tulis, transportasi dan komunikasi;
- Meningkatkan investasi di Sragen (tahun 2002 : 592 Miliar; tahun 2003 : 703 Miliar; tahun 2004 : 926 Miliar; tahun 2005 : 955 Miliar; tahun 2006 : 1,2 Triliyun);
- Penyerapan tenaga kerja di sektor industri meningkat (tahun 2002 : 40.785; tahun 2003 : 41.785; tahun 2004 : 44.566; tahun 2005 : 46.794; tahun 2006 : 158.188);
- Meningkatnya jumlah perusahaan yang memiliki perijinan atau legalitas usaha (tahun 2002 : 6.373; tahun 2003 : 6.280; tahun 2004 : 7.425; tahun 2005 : 8.105; tahun 2006 : 10.293);
- Berkembangnya jumlah perijinan di kabupaten Sragen yaitu pada tahun 2002 : 2.027 ijin; tahun 2003 : 3.170 ijin; tahun 2004 : 3.332 ijin; tahun 2005 : 4.072 ijin; tahun 2006 : 5.274 ijin;
- Peningkatan potensi fiskal dari urutan 8 terbawah menjadi di atas rata-rata nasional. Dimana pada tahun 2003 mampu naik sampai 250%;
- Pendapatan Asli Daerah (PAD) meningkat dari 8,8 Miliar menjadi 88,3 Miliar selama 7 (tujuh) tahun;
- Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) meningkat sebesar 57,48% dari tahun 2002-2006;
- Meningkatnya pertumbuhan ekonomi (tahun 2004 : 4,53%; tahun 2005 : 5,06%);
- Total swadaya masyarakat pada tahun 2006 mencapai 89,6 Miliar;
- Meningkatkan kesiapan kabupaten Sragen dalam menghadapi era globalisasi;
- Dapat mempererat persaudaraan dan persahabatan.

Inovasi dan komitmen pemerintah kabupaten Sragen merupakan contoh sukses bagi daerah lain di Indonesia. Ini dapat dilihat dari berbagai penghargaan yang diberikan ke Sragen, yaitu sebagai berikut :

- Ranking I Daerah Pro Investasi di Jawa Tengah tahun 2006;
- *Best of the best e-government award* Tahun 2007 dari Warta Ekonomi;
- Meraih piala Citra Pelayanan Prima dari Presiden RI;
- Meraih piala Citra Bhakti Negara dari Presiden RI;
- Mendapatkan *Otonomi Award* di bidang Administrasi Pelayanan Publik dari JPIP Surabaya;
- Terpilih sebagai Model Kabupaten dalam bidang Pelayanan dari BKKSI;
- Mendapatkan *Leadership Award* dari Menpan dan Mensos;
- Dan mendapatkan 83 penghargaan lainnya dalam kurun waktu 9 (Sembilan tahun).

#### **E. Best Practice Bidang Pemberdayaan Masyarakat**

Dari segi pengertian, pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk kuat untuk berpartisipasi dalam, berbagi pengontrolan atas, dan mempengaruhi terhadap, kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya (Parsons dalam Edi Suharto, hal 58, 2009). Atau pemberdayaan adalah suatu cara dengan mana rakyat, organisasi, dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya (Rappaport dalam Edi Suharto, hal 59, 2009).

Untuk dapat membuat program pemberdayaan masyarakat, maka perlu diketahui berbagai indikator pemberdayaan sehingga dapat diketahui mau mencapai sasaran yang mana. Keberhasilan pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari keberdayaan mereka yang menyangkut kemampuan ekonomi, kemampuan mengakses manfaat kesejahteraan, dan kemampuan kultural dan politis.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Masyarakat*, hal 63, 2009

## 1. Kabupaten Boalemo (Dusun Terpadu Mandiri)

- *Kondisi Sebelum Inovasi;*

Kabupaten Boalemo merupakan salah satu kabupaten yang berada di Provinsi Gorontalo. Kabupaten yang baru dibentuk pada tanggal 12 Oktober 1999 ini terletak pada daerah yang terpencil. Sehingga kondisi pada masa awal terbentuk sebagai daerah otonom sangat memprihatinkan. Dimana pada tahun 2001 angka kemiskinan di Kabupaten Boalemo mencapai angka 56,7%. Hal ini diperparah dengan kondisi sumber daya manusia yang rendah serta infrastruktur yang minim. Masyarakat miskin di kabupaten ini hidup dengan keterbatasan, tidak memiliki kemampuan bekerja, kondisi kesehatan yang tidak baik serta tingkat pendidikan yang sangat rendah. Makanya sebelum tahun 2002, masyarakat miskin di Kabupaten Boalemo sangat bergantung kepada bantuan program raskin.

- *Inovasi Yang Dilakukan;*

Inovasi seorang pemimpin menjadi awal kebangkitan Kabupaten Boalemo. Diawali dengan niat tulus untuk mensejahterakan rakyatnya, maka Bupati Boalemo yaitu Ir. H. Iwan Bolking, MM melakukan perbaikan dan pembangunan di wilayahnya. Langkah strategik yang dilakukan oleh beliau dalam pengentasan kemiskinan di daerahnya adalah : 1) Beri mereka subsidi; 2) Berdayakan mereka; 3) Fasilitasi pengembangan kualitas SDMnya.

Melalui strategi pembangunan berbasis dusun, maka diluncurkanlah program Dusun Terpadu Mandiri (DTM). DTM merupakan hunian yang dilengkapi dengan infrastruktur serta lahan pertanian. Hunian-hunian tersebut diperuntukkan bagi masyarakat miskin yang tidak memiliki rumah yang layak. Selain itu dengan adanya lahan pertanian dan infrastrukturnya maka diharapkan dapat memberdayakan masyarakat miskin melalui pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Selain itu, di DTM juga disediakan sarana pendidikan anak usia dini dan puskesmas. Sejak tahun 2003 sampai tahun 2008 telah lebih dari 1400 unit rumah layak huni berhasil dibangun dan didistribusikan kepada masyarakat miskin di Kabupaten Boalemo.

Kemudian program pemberdayaan masyarakat lainnya di Kabupaten Boalemo yaitu program Pembentukan Pos Pemberdayaan Keluarga (Pos Daya) yang tertuang

dalam Peraturan Bupati Boalemo No. 18 Tahun 2010. Program Pos Day yang telah terbentuk di semua desa di Boalemo merupakan salah satu lembaga atau wadah kegotongroyongan yang fokus utamanya adalah keluarga miskin. Tujuan dan sasaran dari Pos Day ini yaitu : <sup>52</sup>

Tujuannya adalah : 1) Menghidupkan kegiatan sosial yang ada di desa, seperti hidup gotong royong untuk menolong keluarga lain, bersama memecahkan kehidupan yang kompleks; 2) Terpeliharanya infrastruktur sosial kemasyarakatan yang terkecil dan solid yaitu keluarga sehingga tercipta suatu kehidupan yang rukun; 3) Terbentuknya lembaga sosial dengan keanggotaan dan partisipasi keluarga di desa.

Sasarannya adalah : 1) (Umum) Dengan titik sentral kegiatan yang meliputi pendidikan ekonomi, kesehatan, dan lingkungan hidup dengan mengutamakan kemandirian dan keswadayaan; 2) (Khusus) Meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia dengan fokus utama keluarga miskin.

Program Pos Day ini merupakan perluasan dari program posyandu dengan cakupan keanggotaan keluarga yang lebih luas serta bidang pelayanan yang banyak. Dalam tahap pembentukan dan pengembangan Pos Day dilaksanakan dengan pendataan dan pemetaan keluarga kurang mampu. Sasaran dari program Pos Day adalah 1 (satu) dusun selama 1 (satu) tahun anggaran. Dan Dusun yang pilih adalah Dusun yang rawan sosial dan ekonomi yang ditetapkan melalui Surat Keputusan Bupati Boalemo.

Elemen pemerintah daerah yang turut memprakarsai program ini adalah aparat ditingkat Kabupaten, Kecamatan, Desa dan Dusun. Sedangkan elemen masyarakat yang turut terlibat adalah PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), organisasi sosial dan keagamaan seperti pengurus mesjid, remaja mesjid dan panti asuhan. Dalam pelaksanaanya, pengelolaan program ini diatur oleh Tim Pendamping dari SKPD yang ditunjuk dan disesuaikan dengan pembagian bersama-sama Camat, Kepala Desa dan lembaga lainnya yang ada di Desa. Untuk mendukung pelaksanaan program Pos Day, maka sumber daya pendukung yang disediakan adalah tenaga kesehatan (Pimpinan Puskesmas, Petugas Lapangan Keluarga Berencana/PLKB, Bidan Desa dan Perawat);

---

52

[http://www.boalemokab.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60:posdaya&catid=34:beranda](http://www.boalemokab.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=60:posdaya&catid=34:beranda), di akses tanggal 4 Desember 2011

Tenaga Pendidik dan Tim Penggerak PKK; unsur masyarakat (Kader Karang Taruna, Pramuka dll); Unsur Pamong (Kepala SKPD, Camat, Kepala Desa dan perangkatnya).

Hal-hal yang dikembangkan Pos Daya pada desa atau dusun yang terpilih adalah mengembangkan Kelompok Bina Keluarga Balita (BKB), Kelompok Bina Keluarga Remaja (BKR), Kelompok Bina Keluarga Dewasa (BKD), Kelompok Bina Keluarga Lansia (BKL), Kelompok Bina Keluarga Cacata (BKC) serta Bina Keluarga Ekonomi. Sedangkan untuk hal pembiayaan, sumber pelaksanaan program Pos Daya ini adalah bantuan modal usaha dari APBD Kab. Boalemo untuk 82 Pos Daya sebesar Rp. 3.500.000/Pos Daya dan Bantuan dana dari Yayasan Damandiri disalurkan melalui perbankan tahap persiapan.

Pada tahun 2003 dalam rangka program pemberdayaan untuk penurunan angka kemiskinan maka Kabupaten Boalemo mendapatkan alokasi dana Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS BBM) dari Departemen Umum dengan anggaran sebesar Rp. 250 juta/desa. Dana ini dikelola langsung oleh masyarakat di 33 desa yang tersebar di seluruh kecamatan di Boalemo. Kemudian pada tahun 2009 pemerintah Kabupaten Boalemo melaksanakan program DTM yang tertuang pada RPJMD 2007-2012. Kegiatan DTM tersebut bersumber dari APBD Kabupaten Boalemo sebesar Rp. 1,35 miliar dan sumbangan dalam bentuk nota barang dan tidak mengikat dari masyarakat serta dermawan. Program yang berlokasi di Desa Kotaraja Kecamatan Dulupi ini berhasil disalurkan kepada 61 Kepala keluarga .

- *Pencapaian Setelah Inovasi;*

Program pemberdayaan masyarakat yang dikembangkan Kabupaten Boalemo yaitu program DTM dan Pos Daya memberikan dampak positif kepada kehidupan masyarakat di sana. Masyarakat miskin di Kabupaten Boalemo yang dipindahkan ke DTM mempunyai kehidupan yang jauh lebih baik. Hidup yang lebih sehat karena kawasan tersebut sudah dilengkapi dengan sarana kesehatan, terjamin kebutuhan barang pokoknya, terjaminnya pemenuhan pendidikan untuk anak-anak karena tersedia fasilitas Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan sekolah dasar yang lebih dekat serta meningkatnya kemampuan mereka untuk bekerja yang sesuai dengan bidang keahlian mereka. Dengan bertambahnya keahlian yang dimiliki oleh masyarakat tentunya berdampak pada pendapatan yang mereka. Jika pada tahun 2001 rata-rata



pendapatan masyarakat sekitar Rp. 2,8 juta, maka pada tahun 2008 telah naik signifikan menjadi Rp. 4,8 juta. Sehingga angka kemiskinan yang pada awalnya (tahun 2001) mencapai 50 persen, maka pada akhir tahun 2010 tinggal sekitar 20 persen.

Selain itu, program pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Boalemo ini juga mendapat apresiasi sampai tingkat nasional. Banyak penghargaan yang diraih oleh kabupaten ini, antara lain :<sup>53</sup>

- Manggal Karya Kencana pada tahun 2002;
- Bupati Boalemo peduli terhadap pendidikan luar sekolah dari Menteri Pendidikan Nasional RI tahun 2002;
- Adhi Bakti Mina Bahari dari Menteri Kelautan dan Perikanan RI tahun 2005;
- Penghargaan dari Wakil Presiden I sebagai Bupati “Peduli Pendidikan” tahun 2006;
- Peringkat harapan I dalam lomba klub olah raga Sparta tingkat nasional pada tahun 2007;
- Penghargaan dari Menteri Kehutanan RI sebagai peringkat II kategori kabupaten “Peduli Pembangunan Kehutanan” pada tahun 2008;
- Rumah Sakit daerah Tani dan Nelayan (RSTN) meraih piala cita pelayanan prima dari Presiden RI tahun 2008;
- Penghargaan dari Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI sebagai Bupati “Peduli Pembangunan Transmigrasi” pada tahun 2009;
- Penghargaan dari Presiden RI atas keberhasilan Boalemo dalam meningkatkan produksi beras selama 3 (tiga) tahun berturut-turut dari tahun 2006 sampai dengan tahun 2008 di atas rata-rata nasional yaitu 5 persen;
- Peraih peringkat I Nasional Raskin Award '08 dari Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat RI pada tahun 2009;
- Mendapatkan Lencana Malati dari Presiden RI tahun 2009
- Terbaik I pengelolaan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) tingkat nasional tahun 2009 dari Departemen Kelautan dan Perikanan RI tahun 2009
- Nominator penerima piala Citra Bhakti Abdi Negara tahun 2009 dari Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara RI pada tahun 2009;

---

<sup>53</sup> <http://hulondhalo.com/refleksi-satu-dasawarsa-kabupaten-boalemo/>, diakses tanggal 9 Desember 2011

- Pemenang *Innovative Government Award (IGA)* kategori Pemberdayaan Masyarakat tahun 2010 dari Kementerian Dalam Negeri RI.

## 2. Kabupaten Garut (Kewajiban Tanam Pohon bagi Pasangan Menikah atau Cerai)

- *Kondisi Sebelum Inovasi;*

Lahan kritis menjadi salah satu masalah besar di Kabupaten Garut. Dengan luas lahan kritis yang mencapai 84.917 ha, menjadikan Kabupaten Garut menduduki peringkat pertama sebagai daerah yang memiliki lahan kritis terluas di Provinsi Jawa Barat. Lahan kritis tersebut tersebar di kawasan hutan negara seluas 15.865 ha dan di luar kawasan hutan yang dikelola masyarakat seluas 69.115 ha, yang juga sebagian besar adalah kawasan lindung. Walaupun sejak tiga tahun terakhir telah dilakukan gerakan rehabilitas, namun tidak mampu memberi pengaruh yang signifikan terhadap penurunan luas lahan kritis. Hal ini semakin diperparah dengan ketidakpedulian masyarakat dalam merawat dan melestarikan lingkungan hidup.

Selain masalah lahan kritis, masalah lain yang dihadapi Kabupaten Garut adalah angka pasangan yang menikah dan bercerai yang tergolong tinggi, dimana rata-rata angka pernikahan pertahunnya mencapai 27.676 pasangan dan pasangan yang bercerai rata-rata 339.360 pertahun.<sup>54</sup>

- *Inovasi Yang Dilakukan;*

Berdasarkan latar belakang yang dingkapkan di atas, maka Kabupaten Garut membuat inovasi yang mengatasnamakan pelestarian lingkungan hidup. Jadi jika warga Kabupaten Garut hendak menikah, maka pasangan tersebut wajib menanam 10 (sepuluh) pohon. Sedangkan jika ada pasangan yang bercerai maka wajib menanam 50 pohon. Program ini merupakan hasil kerjasama antara Dinas Kehutanan dengan Departemen Agama khususnya Kantor Urusan Agama (KUA) yang dituangkan dalam Surat Anjuran Bupati Garut No. 522.4/205/Dishut.

---

<sup>54</sup> <http://koranbogor.wordpress.com/2010/12/16/program-tanam-pohon-untuk-pasangan-yang-akan-menikah-dan-bercerai-mendapat-simpatik-dari-kemdagri/>, diakses tanggal 14 Desember 2011

Untuk sementara, kebijakan ini belum berlaku untuk semua wilayah tapi baru difokuskan pada beberapa wilayah yang menjadi *pilot project* yaitu daerah Cikajang dan Tarogong Kidul. Semenjak berlaku dari tanggal 13 Februari 2009, menurut catatan Dinas Kehutanan Kabupaten Garut hingga tahun 2010 sudah lebih dari 600 pasang pengantin yang mengikuti program tanam pohon ini.

Akan tetapi, walaupun sejak awal surat anjuran Bupati ditujukan kepada pasangan yang akan menikah dan bercerai, ternyata seperti yang disampaikan oleh Kepala KUA Cikajang Rahmat surur bahwa kewajiban baru diberikan kepada pasangan yang akan menikah saja. Hal ini disebabkan masih adanya masalah teknis dalam penerapannya. Dan juga aturan ini tidak memberikan sanksi yang memberatkan, yaitu hanya berupa penangguhan pemberian surat nikah satu dua hari sampai pasangan tersebut mau menanam pohon.

Padahal berdasarkan data tentang pernikahan dan perceraian di Kabupaten Garut seperti yang telah diungkapkan di atas, jika aturan ini berjalan efektif maka akan terhimpun bibit produktif sebanyak 339.360 batang pohon pada area seluar 849 ha. Sehingga dalam kurun waktu 5 (lima) tahun yaitu dari tahun 2009 sampai tahun 2014 akan terkumpul bibit pohon produktif sekitar 1.649.000 batang pohon yang akan ditanam pada lahan kritis seluar 4.245 ha.<sup>55</sup>

- *Pencapaian Setelah Inovasi;*

Kabupaten Garut merupakan daerah pertama dan baru satu-satunya yang mengeluarkan kebijakan tanam pohon bagi pasangan menikah dan bercerai. Jelas ini merupakan sebuah inovasi yang bagus yang dapat ditiru oleh daerah lain. Karena sudah menjadi rahasia umum bahwa luas lahan kritis di negara Indonesia semakin meluas. Walaupun pemerintah sedang giat-giatnya sosialisasi gerakan tanam pohon, tapi sepertinya kurang efektif jika hanya sekedar himbauan. Oleh karena itu perlu langkah strategis sehingga masyarakat mau tidak mau ikut serta dalam melestarikan lingkungan hidup.

Program yang baru berjalan sejak tahun 2009 ini, walaupun baru berupa Surat Anjuran Bupati dan belum memiliki sanksi yang berat tapi sudah membuahkan hasil

---

<sup>55</sup> Ibid, di akses 15 Desember 2011

yang bagus. Terbukti telah berhasilnya Kabupaten Garut dalam mereboisasi lahan 1500 ha hingga 2000 ha.<sup>56</sup> Selain itu, berkat program ini pemerintah Kabupaten Garut berhasil masuk sebagai 12 Kabupaten/Kota nominator unggulan dalam penghargaan *Innovate Government Award (IGA)* tahun 2010 di kategori Pemberdayaan Masyarakat. Selain itu masyarakat Kabupaten Garut menjadi lebih peduli untuk berpartisipasi dalam mengatasi masalah lingkungan dan juga menjadi lebih berdaya karena ikut merasakan langsung hasil dari tanam pohon tersebut.

Akan tetapi hendaknya program tanam pohon bagi pasangan yang akan menikah dan bercerai ini ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya payung hukum yang lebih kuat serta adanya sanksi yang lebih memberatkan, sehingga berjalan lebih efektif. Dan diharapkan program tanam pohon ini dapat dikembangkan pada hal yang lain. Misalnya sebagai syarat ketika pengajuan pembuatan KTP, Kartu Keluarga dan lain-lain.

### 3. Kabupaten Ponorogo (Sertifikasi Tanah Demi Menumbuhkan Wirausahawan Baru)

- *Kondisi Sebelum Inovasi;*

Kabupaten Ponorogo merupakan kabupaten yang terletak di Propinsi Jawa Timur. Kabupaten yang memiliki 1.371, 78 km<sup>2</sup> ini, sebelum tahun 2005 dikenal dengan model pembangunan terpusat. Sehingga seluruh potensi kekayaan dialokasikan untuk membangun pusat kota. Sehingga wilayah kota terlihat maju namun pembangunan ekonomi pedesaan malah terpuruk.

Disamping itu, bagi masyarakat yang berkecimpung di bidang kewirausahaan mengalami kesulitan dalam permodalan. Kalangan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) di daerah Ponorogo umumnya tidak mendapat dukungan berupa pinjaman modal dari bank. Aset tanah yang semestinya bisa menjadi jaminan, umumnya tidak memiliki sertifikat. Sehingga mereka dianggap tidak layak oleh bank untuk mendapatkan kredit. Padahal potensi yang dimiliki Kabupaten Ponorogo dalam bidang pembangunan ekonomi terletak pada UKM di sektor pertanian.

---

<sup>56</sup> Ibid, di akses 16 Desember 2011

- *Inovasi Yang Dilakukan;*

Berdasarkan kondisi yang ada, maka pemerintah Kabupaten Ponorogo mengubah strategi pembangunan. Di mulai sejak tahun 2005 yaitu saat Muhadi Suyono menjabat sebagai Bupati Ponorogo yang mengubah paradigma pembangunan dengan memusatkan pembangunan ke wilayah pedesaan. Hal yang dilakukan adalah membangun jalan antar kecamatan, memperbaiki infrastruktur pedesaan dan merevitalisasi pasar desa.

Selain itu, pemerintah Kabupaten Ponorogo mendorong pertumbuhan UKM dengan cara menumbuhkan wirausahawan baru. Target yang ingin dicapai dalam kurun waktu tiga tahun (2006-2009) adalah terciptanya 16 ribu wirausahawan baru. Untuk mencapai target tersebut, maka ada tiga program utama yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Ponorogo yaitu :

1. Memberikan bantuan sertifikasi tanah untuk UKM;
2. Memberikan bantuan modal kepada UKM (formal dan informal);
3. Menyelenggarakan lelang untuk produk-produk pertanian.

Tiga program utama tersebut yang paling menarik perhatian adalah bantuan sertifikasi tanah untuk UKM agar mudah mengakses kredit dari bank. Daerah-daerah yang menjadi fokus program ini adalah yang menjadi sentra-sentra usaha kecil. Seperti Kecamatan Babadan yang menjadi sentra mebel dan Kecamatan Pudak yang menjadi sentra usaha pertanian dan peternakan.

Lembaga-lembaga yang terlibat dalam program bantuan sertifikasi tanah untuk UKM ini adalah Dinas Industri, Perdagangan dan Koperasi; Badan Pertanahan Nasional; Pemerintah Desa dan Bank Jatim. Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh masyarakat yang ingin mendapatkan bantuan ini cukup mudah yaitu Kartu Tanda Penduduk (KTP); Kartu Keluarga (KK); Surat Pelunasan Pajak; Tanah yang dimiliki tidak dalam sengketa serta memiliki usaha yang potensial.

Sumber anggaran dalam melaksanakan program ini adalah dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk tahun 2005 serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Propinsi untuk pada tahun 2006 sampai 2007. Pada tahun 2005 total anggaran yang dialokasi untuk program ini adalah sebesar Rp. 23, 8 juta, tahun 2006 sebesar Rp. 263,5 juta dan Rp. 750 juta pada tahun 2007. Kenaikan

anggaran yang signifikan tersebut tentunya berbanding lurus dengan besaran bantuan yang diberikan pemerintah kepada pengusaha UKM. Dimana tahun 2005 jumlah bantuan hanya sebesar Rp. 175 ribu, naik di tahun 2006 dan 2007 menjadi Rp. 500ribu, kemudian di tahun 2008 jumlah bantuan mencapai Rp. 1 juta. Sedangkan waktu yang dibutuhkan dalam proses sertifikasi ini (dari pendataan sampai keluar sertifikasi) adalah 6 (enam) bulan.

Pencapaian program ini sampai akhir 2007 adalah telah berhasil memberikan bantuan sertifikasi tanah kepada 2.163 pengusaha UKM yang berasal dari 26 desa pada 12 kecamatan di Kabupaten Ponorogo. Dengan sertifikat tanah yang dimiliki pengusaha UMK semakin mudah mendapatkan akses bantuan modal kepada bank. Kredit yang diajukan dapat melalui kelompok tani ataupun secara individu (kredit komersil). Jika pengusaha UKM mengajukan kredit melalui kelompok tani, maka bantuan modal bisa mencapai Rp. 210 juta.

- *Pencapaian Setelah Inovasi;*

Berkat program bantuan sertifikasi tanah dari Pemerintah Kabupaten Ponorogo, terjadi percepatan pertumbuhan ekonomi dari sektor UKM. Sehingga dengan semakin berdayanya sektor UKM jelas akan menciptakan lebih banyak lapangan pekerjaan bagi masyarakat. Berdasarkan data dari Bank Indonesia (BI), sejak bergulirnya program ini terjadi kenaikan jumlah kredit yang diberikan kepada pengusaha UKM di kabupaten Ponorogo. Pada tahun 2006 jumlah kredit yang disalurkan adalah Rp. 577,3 miliar, lalu pada tahun 2007 naik menjadi Rp. 657, 8 miliar.

Kabupaten Ponorogo karena program inovasi ini juga meraih beberapa penghargaan yaitu kategori utama daerah dengan terobosan paling menonjol di bidang pengembangan ekonomi pada Otonomi Award (OA) tahun 2008 dan pada tahun 2010 menjadi salah satu dari 12 Kabupaten/Kota yang menjadi nominator unggulan di kategori Pemberdayaan Masyarakat pada penghargaan *Innovate Government Award (IGA)*.

## **F. Penutup**

Beberapa inovasi yang dilakukan pemerintah daerah di berbagai bidang cukup membawa hasil yang signifikan bagi peningkatan kualitas pelayanan publik dan pendapatan daerah. Pada kenyataan yang lain, beberapa pejabat publik takut melakukan inovasi lantaran belum ada pengaturan yang jelas mengenai diskresi dan konsekuensi hukum apabila melakukan kesalahan dalam pengambilan diskresi. Maka itu perlu pengaturan yang jelas mengenai diskresi pejabat publik di daerah.

*Best practice* inovasi pelayanan publik di beberapa daerah di Indonesia telah dijelaskan ke dalam bab ini. Pada bab selanjutnya akan dibahas praktek-praktek pemerintahan daerah di negara lain yang akan menjadi celah bagi pemecahan masalah di daerah atau celah bagi kesempatan untuk melakukan inovasi.

## **BAB VI**

# **SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI NEGARA –NEGARA LAIN**



## **BAB VI**

### **SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI NEGARA –NEGARA LAIN**

#### **A. Pendahuluan**

Pemerintahan daerah adalah suatu unit organisasi pemerintahan berbasis geografis tertentu yang ada dalam negara berdaulat, misalnya 'provinsi' atau 'negara bagian' sebagai unit perantara dan 'kota' atau 'distrik' sebagai unit dasar. Definisi yang luas tersebut dalam prakteknya, didefinisikan berbeda-beda pada beberapa negara.

#### **B. Tipologi Pemerintah Daerah**

Sebagai suatu subkomponen geografis dari suatu negara berdaulat, pemerintah daerah berfungsi memberikan pelayanan umum dalam suatu wilayah tertentu. Pemerintah daerah memiliki semua atau sebagian besar dari ciri-ciri berikut ini : Wilayah yang dibatasi, suatu populasi, suatu organisasi yang berkelanjutan, otoritas untuk melaksanakan pemerintahan umum dan pembangunan, membuat peraturan-peraturan daerah, serta menagih pajak dan redistribusi, disamping hal-hal lain sebagai kewenangan yang dilimpahkan oleh pemerintah di atasnya.

Tipologi pemerintah daerah pada umumnya dibedakan oleh dua aspek utama, yaitu tujuan dan representasi (perwakilan). Pemerintah daerah dengan tujuan umum adalah yang mempunyai satu atau lebih badan pemerintahan perwakilan yang dibentuk secara sah. Agar bersifat perwakilan, semua atau sebagian besar dari anggota badan tersebut harus memiliki otoritas tertentu untuk membuat keputusan. Pemerintah perwakilan daerah berbeda dengan pemerintah non perwakilan daerah yang tidak memiliki badan perwakilan atau bila memiliki, badan dimaksud tidak mempunyai otoritas untuk memerintah. Sebagai tambahan, istilah pemerintahan perwakilan daerah dan pemerintahan nonperwakilan daerah telah sering digunakan untuk menggantikan istilah seperti *local self-government* dan *local state government*.

Pemerintah daerah, bagaimanapun, merupakan alat pemerintah pusat yang penting dalam menyatukan masyarakat suatu daerah tertentu yang berfungsi saling melengkapi dengan yang ada di pusat maupun dengan aspirasi warga. Kesemuanya dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat itu sendiri. Semua masyarakat mempunyai masalah dan kebutuhan yang ikut dirasakan oleh seluruh warga dan hanya dapat diatasi dengan tindakan bersama-sama melalui pemerintah. Pemerintah pada dasarnya merupakan alat bagi semua orang untuk dapat

melakukan secara bersama-sama hal-hal yang tidak dapat dilaksanakan secara individu-individu. Hal ini berarti pemerintah daerah merupakan alat bagi warga masyarakat daerah untuk dapat mencapai kesejahteraan hidup bersama-sama sebagaimana direncanakan dan diprogramkan bersama.

Pemerintahan perwakilan daerah dengan demikian mempunyai dua kegunaan. Salah satunya adalah administratif, yaitu menyediakan fasilitas dan pelayanan. Yang lainnya adalah perwakilan yang melibatkan warga negara dalam menentukan keperluan umum daerah tertentu dan cara memperolehnya. Pemerintahan perwakilan daerah merupakan suatu proses yang merentang dan menghubungkan unsur-unsur perwakilan dan administrasi di tingkat daerah. Kaitan antara perwakilan dan administrasi ialah bahwa keduanya untuk memenuhi keinginan baik dari warga setempat maupun dari pemerintah pusat. Melalui badan perwakilan, warga negara di daerah diberikan alat yang lebih langsung untuk memengaruhi proses pembangunan dan pelayanan dibandingkan jika harus berhadapan langsung dengan birokrasi yang berorientasi ke pusat. Sama halnya, melalui penggunaan badan perwakilan daerah, pemerintah pusat mempunyai satu media untuk mengamankan keinginan dan dukungan masyarakat daerah. (sarundajang, 2001:24).

### **C. Karakteristik Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara**

#### **1. Amerika Serikat**

Sistem pemerintahan Amerika Serikat merupakan sistem yang paling rumit di dunia. ciri-ciri penting pemerintahan Amerika Serikat terpancar dari prinsip-prinsip sebagaimana ditentukan dalam Konstitusi. Adapun prinsip-prinsip tersebut adalah :

- Amerika Serikat adalah suatu negara Republik Federasi yang demokratis; tekanannya pada republik jadi bukan kerajaan (monarki). Dengan demikian pada prinsipnya semua warga negara dapat menjadi kepala negara; federasi, karena terdiri dari negara-negara bagian yang berbagi kekuasaan konstitusional dengan negara federalnya. Dimana negara-negara bagian tersebut terjamin bentuknya sebagai republik yang dikepalai oleh Gubernur.
- Sebagai Federasi, maka terdapat pembagian kekuasaan konstitusional antara Pemerintah Federal (Serikat) dan Pemerintah Negara-Negara Bagian atau '*state*' seperti dikemukakan oleh ahli Konstitusi Amerika yang menyatakan rangka dasar konstitusional formal sistem federal Amerika cukup dinyatakan : Pemerintah Nasional hanya memiliki kekuasaan-kekuasaan yang diserahkan kepadanya oleh konstitusi dengan satu pengecualian penting. Negara-negara bagian (*states*) memiliki semua kekuasaan yang tidak didelegasikan kepada Pemerintah Pusat tetapi dalam kepada Pemerintah Federal, ini tidak masuk lingkup

kekuasaan Pemerintah Negara Bagian; ada kekuasaan-kekuasaan yang menjadi ruang lingkup negara bagian kecuali yang diingkari oleh konstitusi. Dengan demikian ada kekuasaan-kekuasaan tertentu yang tidak didelegasikan ke Pemerintah Pusat tetapi diingkari menjadi kekuasaan Negara Bagian. Kekuasaan demikian ini tetap di tangan rakyat.

- Pemerintahan oleh rakyat (*government by people*), kedaulatan ada di tangan rakyat yang dinyatakan melalui pemilihan umum. Dikenal berbagai macam pemilihan umum di tingkat Federal : Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 4 tahun sekali, pemilihan Senat untuk mewakili Negara Bagian 6 tahun sekali, Pemilihan Anggota Badan Perwakilan (*House of Representative*) 2 tahun sekali. Pada tingkat negara Bagian, pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, pemilihan Senat yang mewakili wilayah-wilayah yang lebih rendah dari state (negara bagian) dan pemilihan anggota-anggota Badan Perwakilan Rakyat Negara Bagian. Sistem pemerintahan diramaikan pula dengan pemilihan Walikota/Dewan Kota dan di sementara tempat juga ada pemilihan pejabat-pejabat setempat seperti *Tax Assesor*, *Dog Catcher*, dan sebagainya.
- Pemisahan kekuasaan yang tegas antara Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif baik mengenai organ pelaksana maupun mengenai fungsi-fungsinya kekuasaan tersebut saling membatasi satu dengan yang lain dengan mekanisme '*check and balances*' sehingga tidak ada yang terlalu menonjol dan saling mendominasi. Selalu diusahakan adanya keseimbangan. Jadi berlangsunglah '*checking power with power*'
- Negara-Negara Bagian mempunyai hak yang sama, sederajat dan tidak boleh diberi hak-hak istimewa oleh Pemerintah Pusat. Mereka mempunyai UUD sendiri, dapat membuat undang-undangnya sendiri dan harus diakui serta dihargai oleh Negara-Negara Bagian lainnya
- Keadilan ditetapkan melalui Badan Yudikatif yaitu Mahkamah Agung (*supreme Court*) yang bebas dari pengaruh kedua Badan lainnya (Legislatif dan Eksekutif). Ia menjamin hak-hak kebebasan dan kemerdekaan individu serta menjamin tegaknya hukum (*rule of law*).
- Suprastruktur politik ditopang oleh infrastruktur politik yang menganut sistem bipartisan. Terdapat dua partai yang menentukan politik dan pemerintahan Nasional yaitu '*Democratic Party*' dan '*Republican Party*' yang selalu berlomba-lomba memperebutkan jabatan-jabatan politis.

#### - Pemerintah Negara Bagian

Pemerintahan Negara Bagian mengikuti sistem pemerintahan federal yaitu dengan melakukan pembagian dan pemisahan kekuasaan ke dalam Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Semuanya terdapat 50 Negara Bagian.

- Badan legislatif adalah bicameral terdiri dari Senat dan Badan Perwakilan. Senat diketuai oleh Wakil Gubernur dan Badan Perwakilan diketuai oleh seorang yang dipilih
- Pada umumnya *county* (semacam Kabupaten) yang menjadi dasar perwakilan dalam Senat dan Badan Perwakilan. Di beberapa Negara Bagian, Senator dipilih dari daerah yang terdiri dari beberapa *county*. Jika *county* itu besar dan berpenduduk banyak, maka *county* itu dibagi ke dalam dua atau lebih distrik.
- Senator pada umumnya dipilih untuk masa jabatan selama 4 tahun dan anggota Badan Perwakilan selama 2 tahun. Di sementara negara bagian, baik Senator maupun anggota Badan Perwakilan dipilih untuk masa jabatan 2 tahun.
- Kedua Badan tersebut memajukan usul rancangan Undang-Undang untuk dibahas dan disetujui. Prosedur pembuatan Undang-Undang sama dengan di tingkat Federal.
- Setiap Undang-Undang harus ditandatangani oleh Gubernur untuk dapat berlaku efektif. Gubernur mempunyai hak veto seperti halnya Presiden.

Badan Eksekutif ialah Gubernur dan Wakil Gubernur dibantu oleh pejabat-pejabat tinggi yang memimpin departemen.

- Gubernur adalah kepala eksekutif. Ia dipilih rakyat untuk masa jabatan 4 tahun namun di sementara negara bagian dipilih untuk masa jabatan 2 tahun
- Kekuasaan Gubernur ditentukan oleh Konstitusi masing-masing Negara Bagian
- Gubernur membantu membuat Undang-Undang dengan memberi nasehat kepada badan legislatif mengenai UU apa yang harus dibuat. Gubernur dapat memanggil badan legislatif untuk mengadakan sidang-sidang khusus guna membahas RUU yang dianggap perlu.
- Gubernur mengangkat anggota Dewan atau Komisi. Kadang-kadang dengan persetujuan Senat Negara Bagian
- Gubernur adalah Panglima Garda Nasional yang dapat mengerahkan pasukan untuk menjamin ketertiban dan ketentraman
- Gubernur memberikan ampunan dan mengurangi masa hukuman
- Gubernur dibantu Wakil Gubernur yang menggantikannya apabila Gubernur meninggal atau dipecat.

Beberapa pejabat Negara Bagian yang penting diantaranya Sekretaris Negara, Jaksa Agung, Inspektur Keuangan dan Bendahara Negara. Pemerintah Negara Bagian ini merupakan unit pemerintahan daerah yang paling otonom di Amerika Serikat. Konstitusi Negara Bagian menjamin hak kedaulatan Negara Bagian dan mereka dilindungi/dipelihara oleh negara Federal. Satu-satunya syarat yang ditetapkan oleh Konstitusi Negara Federal ialah bahwa Negara Bagian itu harus mempunyai Pemerintahan yang berbentuk Republik dan Negara

Bagian tersebut tidak membuat Undang-Undang yang bertentangan dengan Konstitusi, Undang-Undang dan perjanjian-perjanjian Pemerintah Federal.

- Pemerintahan Kota

Pemerintahan Daerah lain yang penting ialah Pemerintahan Kota. Dalam banyak hal, hubungan antara Pemerintah Kota dengan Negara Bagian yang membawahkannya sama dengan hubungan antara Pemerintah Negara Bagian dengan Pemerintah Federal.

1. Pemerintah Kota dibentuk oleh Pemerintah Negara Bagian yang menetapkan kekuasaannya dan tujuan pembentukan. Pemerintah Kota dalam beberapa hal mempunyai hak otonom dan pemerintahan sendiri.
2. Pemerintah Kota mempunyai tugas-tugas :
  - Memelihara kesehatan dan kebersihan
  - Memelihara jalan-jalan umum
  - Memberi perlindungan terhadap kebakaran
  - Kepolisian dan ketertiban
  - Menyediakan dan memelihara tempat rekreasi dan hiburan
  - Menyelenggarakan public utility dan pelayanan umum
  - Menyelenggarakan pengajaran
  - Merawat si sakit dan si miskin

Pada dasarnya Pemerintah Kota juga menganut pemisahan kekuasaan : legislatif (dewan kota), eksekutif (Walikota) dan Yudikatif (pengadilan kota/*city court*). Dalam pemerintahan kota dijumpai beberapa model:

➤ Sistem Walikota – Dewan Kota (*Strong Mayor Council Form*).

Sistem ini merupakan sistem yang tertua dan yang paling populer, baik di kota-kota besar ataupun di kota-kota yang terkecil. Dalam sistem ini Walikota dipilih langsung oleh rakyat dan berdasarkan '*Charter*' dari kota-kota pada umumnya Walikota diberi kekuasaan untuk memimpin pemerintahan, mengangkat kepala-kepala Bagian/Dinas dalam kota. Walikota didampingi sebuah dewan (*council*) yang juga dipilih oleh rakyat. Dalam hal yang demikian ini dinamakan *Strong Mayor-Council Form*. Tetapi ada beberapa kota yang kewenangan Walikotanya sangat terbatas, hanya meliputi tugas-tugas ceremonial dan protokoler saja. Dalam hal demikian ini disebut *Weak Mayor Council Form*.

➤ Sistem pemerintahan Komisi (*Commission Form*)

Sistem ini terkenal pada tahun 1917 karena peristiwa hancurnya sebuah kota. Dimana Walikota dan Dewan Kota dianggap tidak kapabel. Untuk membangun kembali kota maka kekuasaan diambil alih oleh beberapa bussinesman yang secara bersama-sama menjalankan pemerintahan dan melaksanakan urusan-urusan kota. Lama-kelamaan hal ini dianggap tidak demokratis, maka kemudian diadakan pemilihan anggota-anggota Komisi, biasanya mencapai jumlah 5 orang. Secara kolektif mereka merupakan *city council* (Dewan kota). Secara individual, mereka adalah kepala-kepala Departemen (unit) administrasi kota. Salah seorang anggota komisi dipilih sebagai Walikota (Mayor) dengan kewenangan yang sangat kecil. Pada mulanya sistem ini banyak dipakai (sampai mencapai jumlah 500 kota) tetapi dewasa ini semakin berkurang dan tinggal  $\pm$  150 kota saja).

➤ Sistem Dewan – Manager Kota (*Council – Manager Form*)

Sistem ini sangat terkenal dan dipakai di 2200 kota terbesar di segala penjuru Amerika. Dewan kota (*council*) dipilih oleh rakyat kota yang jumlahnya berbeda-beda untuk kota-kota tetapi biasanya lebih sedikit dibandingkan dengan Dewan Kota dalam sistem *Mayor – Council* (Walikota-Dewan Kota). Dewan Kota kemudian mengangkat manager kota, mengawasi kegiatan-kegiatannya, memecatnya kalau dianggap tidak memuaskan. Dewan kota membuat peraturan-peraturan dan menyetujui anggaran. Walikota berfungsi mengetuai Dewan Kota dan mewakili kota dalam peristiwa-peristiwa Ceremonial dan protokoler.

- Pemerintahan Daerah Lainnya

Selain pemerintahan kota, di Amerika masih dikenal pemerintahan daerah lainnya tetapi tidak begitu penting. Yang perlu dikemukakan adalah Pemerintahan *County* (semacam Kabupaten). *County* adalah bagian-bagian wilayah dari suatu negara bagian. Kalau negara bagian dapat disamakan dengan provinsi di negara kita, maka *County* ini dapat dipersamakan dengan Kabupaten. *County* terdiri dari dua distrik atau lebih dan sejumlah kampung atau desa. Pemerintahan *County* dilakukan oleh Dewan Komisaris yang dipilih dan dibantu oleh pembesar-pembesar *County*. Mereka sebagian dipilih, sebagian lagi diangkat. Pejabat-pejabat *County* yang terkenal adalah Jaksa (*attorney*), Kepala Polisi (*sheriff*), juru periksa (*inspector*) dan penaksir pajak (*tax assesor*). Tetapi yang paling penting dan menonjol perannya adalah *Sheriff*.

- Pemerintahan Distrik dan Desa

Pemerintahan Distrik dan desa pada umumnya dianggap satuan pemerintahan yang terkecil atau terendah. Sekali setahun orang-orang distrik berkumpul untuk menyusun undang-undang distrik dan menetapkan pajak yang harus dipungut dari rakyat. Kemudian mereka memilih pegawai-pegawai yang diwajibkan menjalankan undang-undang tersebut. Barangkali ini dapat dipakai sebagai contoh tentang demokrasi langsung.

Selain itu, dimungkinkan juga sekelompok orang di sebuah kota yang kecil (sebut saja desa) mengajukan permohonan kepada Pemerintah Negara Bagian untuk mendirikan suatu pemerintah desa. Jika permohonan disetujui, maka sekelompok orang tadi menjadi 'badan hukum'. Pemerintah Desa mengurus soal-soal pengerasan dan penerangan jalan, persediaan air minum, penjagaan polisi dan pemadaman kebakaran, air selokan, kesehatan dan urusan desa lainnya. Pemerintah desa dijalankan oleh dewan desa yang dipilih. Ada desa yang memilih kepada Desa dengan hak-hak istimewa, dibantu seorang juru tulis, pegawai polisi dan mantri kesehatan. (Pamudji, 1988 : 112).

## 2. Republik Rakyat Cina

RRC merupakan negara komunis terbesar di benua Asia. Pemerintah Republik Cina sejak berdiri pada tahun 1949 mencurahkan perhatiannya terhadap konsolidasi pemerintahan di wilayah Cina sendiri dan daerah-daerah yang melingkupinya serta mensosialisasikan perekonomian bangsa Cina.

### - Tingkat Pemerintahan Nasional

Berdasarkan konstitusi yang ditetapkan dalam Kongres Rakyat Nasional yang pertama, tanggal 20 September 1954, Republik Rakyat Cina adalah suatu negara demokrasi rakyat yang dipimpin oleh kelas pekerja dan didasarkan atas persekutuan para buruh dan petani. Jelas disini tidak disebut-sebut Partai Komunis China. Tetapi konstitusi yang sekarang berlaku (yang ditetapkan dalam Kongres Rakyat Nasional yang keempat pada 17 Januari 1975), menegaskan bahwa Republik Rakyat Cina sebagai suatu negara sosialis kediktatoran proletariat dan sekaligus menetapkan bahwa partai adalah inti kepemimpinan dari rakyat Cina.

#### • Lembaga Tertinggi Negara (Badan Legislatif)

Lembaga Negara Tertinggi adalah Kongres Rakyat Nasional, juga di bawah pimpinan Partai Komunis Cina. Badan (Kongres) ini juga bertindak sebagai badan legislatif bersifat unikameral, wakil-wakil dipilih untuk masa jabatan 5 tahun, dimana pada Kongres keempat di Peking, Januari 1975, Wakil-wakil tersebut mencapai 2.885 orang. Badan ini (Kongres

Rakyat Nasional) bersidang sekali setahun meskipun jika mendesak dapat dimajukan atau diundur.

- Dewan Negara (Badan Eksekutif)

Kongres Rakyat Nasional juga memilih Komite Tetap dan Dewan Negara yang terdiri dari Perdana Menteri, Wakil-wakil Perdana Menteri dan Menteri-Menteri. Karena jabatan Kepala Negara dihapuskan maka orang pertama dalam kepemimpinan adalah Ketua Partai.

- Kongres Nasional Partai

Secara konstitusional, lembaga tertinggi partai adalah Kongres Nasional Partai, yang dipilih untuk masa jabatan 5 tahun dan melakukan sidang setahun sekali. Namun pada prakteknya, Kongres Nasional Partai kedelapan hanya bersidang dua kali dan tidak pernah bersidang lagi sampai dilangsungkan Kongres Nasional Partai kesembilan, April 1969. Kongres Nasional Partai memilih Politbiro, Ketua Partai dan tokoh-tokoh puncak. Kegiatan pemerintahan dipimpin dan diawasi oleh Perdana Menteri yang dipilih oleh Kongres Rakyat Nasional atas rekomendasi Ketua Partai.

- Kekuasaan Yudikatif

Kekuasaan Yudikatif dijalankan secara hierarkhis oleh Pengadilan-Pengadilan Rakyat (*people's courts*) dibawah pengawasan Mahkamah Agung Rakyat (*Supreme People's Courts*). Ada hubungan antara Pengadilan Rakyat dengan Jaksa Penuntut Umum yang diawasi oleh Jaksa Agung. Konstitusi baru mewajibkan Pengadilan Rakyat bertanggung jawab kepada Kongres Rakyat di setiap tingkat pemerintahan yang bersangkutan.

- Tingkat Pemerintahan Daerah

Republik Rakyat Cina secara administratif terbagi ke dalam 21 provinsi, 5 daerah otonom (Mongolia Dalam, Kwangsi Chuang, Ninghsia Hui, Singkiang, Uighur, Tibet) dan 3 kota besar yang diperintah langsung oleh Pusat (Peking, Shanghai dan Tientsien). Lembaga Negara di tingkat pemerintahan ini adalah Kongres Rakyat Provinsi/Kota besar (*Provincial/Municipal People's Congress*) yang dipilih untuk masa jabatan 5 tahun. Peranan partai di sini juga besar yang mempunyai susunan organisasi seperti di tingkat Pusat dan mempunyai hubungan hierarkhis dengan pusat Partai. Komite Partai di daerah mengendalikan pemerintahan. Pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah masih terdapat daerah-daerah administratif yang paralel dengan struktur partai, yaitu Distrik Administratif dan *Counties*, diperintah oleh Kongres



Rakyat yang dipilih untuk masa jabatan 3 tahun. Untuk mengendalikan pemerintahan di tingkat ini diperkirakan terdapat 165 Komite Partai Distrik Administratif dan 2000 Komite untuk Counties.

Dibawah *Counties* terdapat Distrik dan *Township* (Komite) yang diperintah oleh Kongres Rakyat yang dipilih untuk masa jabatan 2 tahun. Pada tingkat ini diperkirakan terdapat satu juta Komite Partai tersebar di Komune, *urban districts* dan pabrik-pabrik.

Dalam hubungan ini perlu dikemukakan peranan dari pejabat-pejabat karier teknokrat yang menjalankan roda administrasi pemerintahan yang terhimpun dalam berbagai departemen di pusat dan unit-unit organisasi pemerintah di daerah-daerah. Dalam hubungan ini timbul masalah bobot kesetiaan terhadap ideologi partai (harus merah) dan keahlian (*expertness*).

Partai Komunis Cina cenderung kurang percaya pada teknokrat (*expert*) dengan alasan mereka cenderung memperhatikan kepentingan mereka yang sempit dan hanya mempunyai pandangan yang berat sebelah mengenai kepentingan-kepentingan masyarakat. Sebaliknya, partai percaya sepenuhnya kepada mereka yang ideologinya kuat yaitu golongan merah (*the reds*). Mereka revolusioner dan mampu melaksanakan ajaran-ajaran Ketua Mao Tse-Tung dalam menghadapi masalah nyata dan khas serta mahir memimpin massa. Oleh karena pejabat-pejabat karier yang hanya memenuhi kualifikasi merah (*red*) saja tidak akan mampu membangun jembatan, membuat senjata nuklir dan sebagainya, maka Partai Komunis Cina berharap dapat menciptakan pegawai-pegawai yang berkualifikasi "*red and expert*" (merah dan ahli)

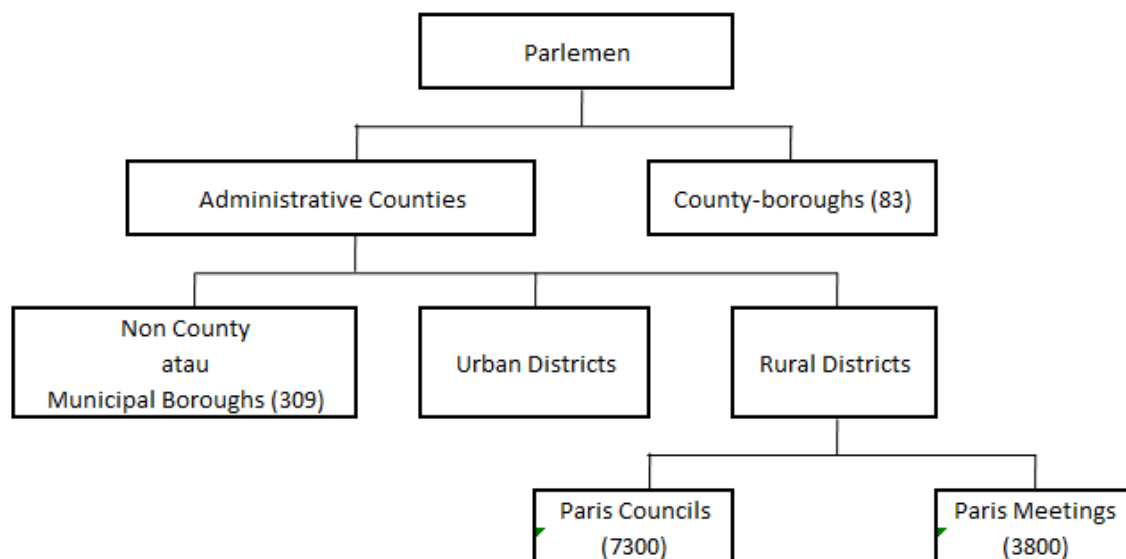
Sebagai contoh dapat dikemukakan organisasi militer yang mempergunakan dua saluran komando. *Pertama*, saluran komando yang terdiri dari perwira-perwira politis yang berusaha menjamin bobot kesetiaan ideologi para prajurit (*redness*). *Kedua*, saluran komando melalui prajurit-prajurit lapangan yang berusaha menjamin keahlian prajurit dalam bidang pertempuran. Dengan demikian dapat dihasilkan suatu angkatan bersenjata yang secara politis terpercaya dan secara militer mampu. Efek negatifnya, dapat saja terjadi pertentangan atau ketidakserasian antara komando politik dan komando profesional (keahlian). Selain itu, harmonisme juga dapat terganggu dalam hubungan antara organisasi partai dan pemerintah. Menurut teori, Partai Komunis Cina harus berada di puncak kekuasaan dan mengendalikan aparat pemerintah untuk mewujudkan "kediktatoran proletariat". Tugas partai adalah menjaga pemerintah. Di lain pihak, pemerintah bertanggung jawab atas administrasi ekonomi dan penerapan sistem pertahanan untuk melawan musuh negara. Partai menjaga kemurnian ideologi dengan penyaringan yang ketat dalam hal keanggotaan sehingga bersifat eksklusif. Sementara pemerintah bertanggung jawab kepada semua orang/kelompok, termasuk juga yang

*“non antagonistic contradictions”*. Demikianlah permasalahan yang dihadapi Republik Rakyat Cina : “Menciptakan orang-orang yang merah dan ahli” (*Red and Expert*).

### 3. Inggris

Inggris adalah sebuah negara kesatuan tetapi pemerintahannya tidak seluruhnya terpusat di London. Sebelum berlakunya UU Pemerintah Daerah tahun 1972 diperkirakan terdapat  $\pm$  12.000 *“self-governing local authorities”* yang bekerja atas dasar sistem desentralisasi. Diantara ini yang paling penting ialah 62 *counties*, 83 *county-boroughs*, 309 *municipal boroughs*, 571 *urban districts* dan 475 *rural districts*. Pemerintahan di daerah dijalankan oleh *council* yang dipilih oleh penduduk daerah.

**Gambar 6. 1**  
**Struktur Pemerintahan Daerah Inggris**

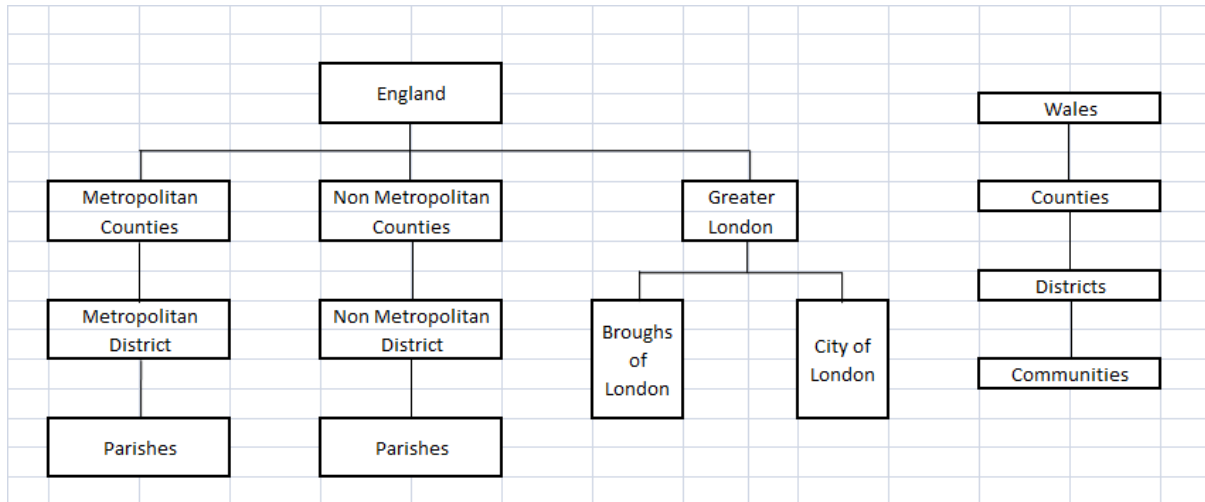


Setelah berlakunya UU Pemerintahan Daerah tahun 1972, untuk England dan Wales susunan pemerintahan daerah mengalami perubahan sebagai berikut :

- England* terbagi ke dalam 6 *metropolitan counties* yang selanjutnya terbagi ke dalam 36 *metropolitan districts*, dan 39 *non-metropolitan counties* yang selanjutnya terbagi ke dalam 296 *non metropolitan districts, districts* kemudian dibagi-bagi ke dalam *Parish*
- Wales* terbagi ke dalam 8 *counties* yang selanjutnya terbagi lagi ke dalam 37 *districts; districts* terbagi ke dalam *communities*

c. *Greater London* terbagi ke dalam 32 *boroughs* dan *city of London*

**Gambar 6. 2**  
**Susunan Pemerintahan Daerah menurut UU tahun 1972**



Pada tingkat *counties*, *greater london*, demikian pula pada *districts*, *borough of London* dan *city of London*, pemerintahan dijalankan oleh sebuah dewan (*council*) yang anggota-anggotanya dipilih untuk masa jabatan 4 tahun, kecuali London untuk masa jabatan 3 tahun. Dalam konsep pemerintahan daerah *council* ini bukanlah organ legislatif tetapi organ eksekutif (penguasa) yang bersifat kolegal, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah daerah. *Council* memilih ketua dan wakil ketua masing-masing untuk selama masa jabatan 1 tahun di antara anggota-anggota *council*. Ketua memimpin persidangan *council* dan melakukan tugas-tugas seremonial protokoler lainnya.

Pada tingkat *parishes* dan *communities* terdapat *meetings* (*parish meeting* atau *community meeting*) yang terdiri dari para pemilih dalam lingkungan *parish/community*. Persidangan diadakan setiap tahun dalam bulan Maret, dalam hal tidak ada *council*, sidang kedua harus diadakan lagi. Beberapa *parish/community*, biasanya apabila para pemilih untuk *parish* lebih dari 200 orang atau apabila dianggap perlu, mempunyai juga *parish/community council* di samping *parish/community meeting*.

Alasan yang menunjang diadakan sistem *local self-government* di Inggris adalah :

- Jika semua fungsi-fungsi pemerintahan, sampai pada pengumpulan sampah, dikerjakan oleh aparat di London untuk seluruh Inggris, maka Pemerintah Pusat di London terpaksa harus mempekerjakan sedemikian besar pegawai-pegawai yang sangat sukar untuk mengorganisasi dan mengontrol mereka secara efisien.
- Pemerintah pusat tidak memiliki pengetahuan tentang keadaan daerah yang sebenarnya, karena terlalu jauh, yang mana akan berakibat pada pelayanan masyarakat setempat tidak akan sebaik apabila dilakukan oleh aparat yang berdekatan. Komunikasi modern dengan alat-alatnya dirasakan belum dapat mengatasi soal ini.
- Pegawai-pegawai yang lebih banyak di London akan menambah biaya administrasi, sedangkan rakyat setempat kadang-kadang bersedia bekerja tanpa kompensasi.
- Kesempatan untuk menyelenggarakan urusan-urusan daerah membantu memperkaya pengalaman demokrasi
- Pemerintah Daerah memberikan banyak kesempatan untuk menyalurkan aspirasi politik dan administrasi di daerah. Banyak orang-orang yang tidak memenuhi syarat untuk Parlemen tetapi mempunyai pikiran cukup baik untuk membantu memecahkan masalah-masalah atau urusan-urusan di daerah.

Pemerintahan daerah di Inggris didasarkan pada sistem desentralisasi yang artinya kekuasaan pusat memperkenankan daerah-daerah tertentu melaksanakan kebijakan daerah sebagaimana diputuskan rakyat pemilih di daerah yang bersangkutan. Sistem yang ada sekarang ini dapat dilukiskan sebagai *partnership* dan *collaboration*, yaitu unit-unit pemerintahan daerah dan kekuasaan pusat berada dalam suatu organisme nasional yang tunggal yang mempunyai tujuan-tujuan umum bersama dan dalam suatu perangkat lembaga-lembaga, pusat dan daerah yang diintegrasikan untuk mencapai maksud-maksud dan tujuan-tujuan bersama tersebut.

Pemerintah-pemerintah daerah (*local authorities*) memperoleh kekuasaan dari Pusat : Parlemen menyatakan secara terperinci kekuasaan-kekuasaan apa yang harus dilaksanakan dan apa yang boleh dikerjakan. Baik dengan inisiatif yang datang dari Parlemen maupun dari Pemerintah Daerah individual dan dengan melalui prosedur yang sukar, Pemerintah-pemerintah Daerah dapat meminta Parlemen untuk memberikan kekuasaan tambahan khusus bagi mereka sendiri dalam hukum '*local*' atau '*private*'. Jelaslah disini tidak disebut '*home rule*' atau otonomi seperti di Amerika Serikat. Satu hal yang perlu dicatat adalah seluruh pemerintahan daerah di Inggris bersifat '*comprehensive*' (lengkap dan mencakup), artinya tidak terdapat '*special districts*' seperti yang terdapat di Amerika Serikat. Jadi masing-masing Pemerintah Daerah melakukan banyak fungsi dan hal ini dianggap lebih menguntungkan, lebih

ekonomis, dan yang penting pelayanan masyarakat lebih terintegrasi. Pemerintah Daerah di Inggris bersifat non hierarkhis oleh karena tidak ada penguasa penghubung *prefect, mair, burgomaster, provincial governor* antara Pemerintah Daerah dan Departemen Pusat.

#### 4. Perancis

Pemerintahan daerah di Perancis lebih sentralistis dibandingkan dengan di Inggris dan Amerika Serikat. Ahli-ahli Perancis menemukan istilah 'deconsentration' untuk menyebut sistem pemerintahan daerah di Perancis.

Menurut sistem ini, unit-unit pemerintahan di daerah itu hanya merupakan tangan-tangan dari Pemerintah Pusat dan tidak mempunyai banyak kewenangan kebijakan. Kenyataannya, di Perancis terdapat banyak penguasa daerah yang bebas mengambil keputusan dan bekerja melalui *council* di daerahnya yang dipilih oleh rakyat setempat. Tetapi *local authorities* dibebani tugas pelayanan tertentu dan di bawah pengawasan Pusat secara lebih ketat bila dibandingkan dengan Inggris dan Amerika. Pengawasan Pusat tadi disebut '*tuutelle*' dan inilah yang menunjukkan sifat dekonsentrasi sistem pemerintahan daerah di sana.

Di Perancis terdapat empat tingkat pemerintahan di daerah : *departements, arrondissement, cantons, dan communes*. *Canton* dan *Arrondissement* sekarang dapat dikesampingkan. *Cantons* adalah kumpulan dari *commune* dan merupakan unit Pusat untuk tujuan-tujuan militer dan wilayah pemilihan untuk tingkat daerah. *Arrondissement* tidak lagi merupakan satu unit pemerintahan daerah : ia hanya pembagian lebih lanjut dari departemen yang biasanya berisi tiga atau empat *arrondissement*.

Jadi kita tinggal memperhatikan dua tingkat saja, yaitu *departement* dan *commune*. Terdapat sebanyak 37.708 *communes*; kira-kira tiga per lima berpenduduk di bawah 500 orang. Selanjutnya disana terdapat 96 *departements* yang berisi rata-rata sekitar 425 *communes* tiap *departements* dan beberapa yang lain sekitar 100. Rata-rata *departements* jauh lebih besar dibandingkan dengan unit teritorial terbesar di Inggris (Perancis  $\pm$  2.400 mil per segi, Inggris  $\pm$  1.107 mil persegi)

*Departements* dikelompokkan menurut kekayaan, penduduk dan pentingnya ditinjau dari segi politis. Terdapat empat kelompok, : 115 diantaranya demikian pentingnya, sehingga mereka berada diluar pengelompokkan; mereka meliputi kota-kota penting.

*Commune* dan *departement* secara simultan merupakan wilayah '*local self-governement*' dan unit daerah dari administrasi nasional. *Local council mayor* dan *prefect* mempunyai posisi rangkap. Perangkapan ini tidak terdapat dalam sistem di Inggris dan Amerika. Namun terdapat di negara kita. Kepala daerah alat Pusat dan alat Daerah.

Dibandingkan dengan di Inggris, sistem di Perancis lebih bebas dan dipakai sistem desentralisasi.

Perbedaan terperinci adalah :

- Pengangkatan pegawai pusat, dalam hal ini '*prefect*' untuk menjalankan pemerintahan di departemen di bawah pimpinan Menteri Dalam Negeri. Di Inggris dan Amerika tidak demikian.
- Sistem pendidikan di daerah adalah fungsi Pusat, demikian pula kepolisian. Di Inggris diserahkan di daerah.
- Dalam *departements*, sebagai gantinya '*city treasurer*' terdapat pegawai yang oleh Menteri Keuangan disebut '*tresorier payeur general*', untuk mengelola kantor pendapat departemen.
- *Engineers* jalan-jalan dan pertambangan yang diangkat oleh Menteri Pekerjaan Umum akan mengawasi dan memimpin semua pekerjaan umum yang merupakan jalan-jalan dan pelabuhan-pelabuhan departemen.
- Sistem pengawasan pusat di Perancis dengan jalan menempatkan pegawai pusat di daerah yang dipercayai memimpin administrasi di daerah. Sedangkan pengawasan pusat di Inggris merupakan campur tangan setelah daerah mempergunakan kebijakan dengan caranya sendiri.

Pada *departement* terdapat *council general* yang anggota-anggotanya dipilih untuk masa 6 tahun, dimana separuh dari padanya dipilih setiap 3 tahun. Kekuasaan *Council* ini meliputi :

- Kekuasaan pembangunan dan pembiayaan administrasi pelayanan departemen, seperti hak milik, jalan-jalan raya dan *social service*.
- Kekuasaan pengawasan umum dalam bidang-bidang kegiatan *commune* (bantuan sosial)
- Kekuasaan pengawasan yang samar-samar dan sifatnya nasehat atas jawatan-jawatan negara di daerah seperti rumah sakit, kepolisian, pendidikan, peradilan.

*Council general* bersidang 2 kali setahun. Kekuasaan yang pokok ialah memberikan suara untuk anggaran belanja dan membahas soal-soal administrasi dengan pegawai-pegawai yang memimpin. Pemimpin sehari-hari *departement* adalah *prefect* dan pekerjaan-pekerjaan dilaksanakan oleh pegawai-pegawai karier.

Dalam *commune* terdapat '*council municipal*' yang anggota-anggotanya dipilih untuk masa 6 tahun. Jumlah anggota berbeda-beda tergantung pada jumlah penduduk dan berkisar antara 9

sampi 37 orang. Kecuali di kota-kota besar anggotanya lebih banyak lagi. *Mayor* (walikota) dan satu atau beberapa *Assisten Mayor* dipilih oleh *council*; *Mayor* dipilih atas dasar pertimbangan politis dan ia memimpin semua sidang-sidang *council municipal* tersebut. *Council* mempunyai kekuasaan pembuatan peraturan perundang-undangan, dan *Mayor* melaksanakan. Di Inggris, *council* mempunyai kekuasaan legislatif dan eksekutif. Jadi di Perancis terdapat pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan daerahnya.

Paris, ibukota negara, mempunyai kedudukan istimewa karena peranannya di dalam revolusi 1789. Paris termasuk departemen Seine karena kedudukan yang istimewa tadi Mayor Paris sekaligus Presiden Seine. Ia dan *council municipal* serta *council general*-nya berada di bawah pengawasan ketat dari Pemerintah Pusat.

Pengawasan Pusat terutama dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri dan Keuangan. Dalam beberapa hal oleh Kementerian-Kementerian lain, misalnya Pekerjaan Umum. Pengawasan tidak dilakukan secara langsung melalui mayors dan prefect namun melalui para inspektur dari Kementerian dan melalui *Council d'Etat*. Kekuasaan Pusat dapat memecat Walikota (Mayor) yang berbuat salah, *prefect* dan juga menteri dapat memecatnya; pernah terjadi pertentangan antara menteri dari partai A dan Walikota dari partai B. *Council municipal* dapat dibubarkan oleh kekuasaan pemerintah pusat.

## 5. Jepang

Sebuah konstitusi yang diumumkan tanggal 31 November 1946 dan berlaku efektif pada 3 Mei 1947 meniadakan pernyataan Kaisar Jepang Hirohito bahwa ia mempunyai hak abadi dan merubah Jepang ke dalam monarkhi konstitusional yang secara nyata mengakhiri perang dan memelihara kekuatan militer. Pendudukan tentara sekutu secara formal diakhiri dengan suatu perjanjian perdamaian yang ditandatangani di San Fransisco, 8 September 1951 dan berlaku efektif pada 28 April 1952.

### a. Kekuasaan Pemerintahan

Konstitusi yang ditetapkan pada 3 Mei 1947 merubah Jepang dari kerajaan absolut ke kerajaan konstitusional dengan mengalihkan kekuasaan pemerintahan dari Kaisar kepada rakyat dan membatasi peranan Kaisar hanya pada seremonial dan simbolik. Kebangsawanan dihapuskan.

- Kekuasaan Legislatif

Kekuasaan legislatif dan juga fiskal diberikan kepada parlemen (*Diet = Kokkai*), suatu badan bikameral yang terdiri dari :

1. Majelis Tinggi (*Sangiin*) : Menggantikan Dewan Bangsawan zaman sebelum perang terdiri dari 252 anggota yang bermasa kerja 6 tahun. Separtu dari anggota diperbarui tiap 3 tahun dimana seratus dipilih dari kalangan rakyat di seluruh Jepang. Kekuasaannya terbatas pada menanggukkan Undang-Undang.
  2. Majelis Rendah (*Shugiin*) : Memegang kekuasaan pemerintahan yang sebenarnya, anggotanya berjumlah 491 orang, dipilih setiap 4 tahun. Kecuali apabila dibubarkan lebih awal daripada masa 4 tahun.
- Kekuasaan Eksekutif  
Kekuasaan eksekutif ada di tangan Perdana Menteri yang mengepalai sebuah kabinet. Perdana Menteri sekaligus adalah pemimpin partai mayoritas di Parlemen (Majelis Rendah) dan secara kolektif bertanggung jawab kepada Diet. Perdana Menteri dan kabinetnya harus meletakkan jabatan ketika tidak memperoleh kepercayaan lagi dari Majelis Rendah, kecuali apabila yang terakhir ini dibubarkan dan disusul dengan pemilihan baru.
  - Kekuasaan Yudikatif  
Kekuasaan yudikatif diserahkan kepada Mahkamah Agung (*Supreme Court*) yang membawahi badan-badan kehakiman (peradilan) yang didirikan berdasarkan UU. Suatu UU tentang hak asasi (*Bill of Rights*) memberikan hak memilih kepada orang dewasa dan hak-hak asasi lainnya, termasuk wajib belajar, standar kehidupan minimum dan non diskriminasi. Amandemen terhadap konstitusi memerlukan persetujuan 2/3 mayoritas dari kedua Majelis dalam *Diet* dan harus diratifikasi oleh mayoritas suara referendum rakyat. Suatu pasal dari konstitusi menghindari perang dan pemeliharaan kekuatan angkatan bersenjata dan saran-sarana lainnya telah menghilangkan anggapan tentang tanggung jawab keamanan bersama. Namun telah ditafsirkan oleh pemerintah (sekali pun kurang cocok dengan penafsiran pengadilan) sebagai izin memelihara angkatan bela diri bagian darat, laut dan udara yang tidak lebih dari 250 ribu orang.
  - Pemerintahan Daerah  
Jepang secara administratif dibagi ke dalam 47 unit yang penting, diantaranya Tokyo, Osaka, Kyoto, Kepulauan Hokaido dan sebagainya. Di samping itu masih ada *Prefectorat* (Kotamadya atau Provinsi) yang dikepalai oleh Walikota (*Mayor*) atau Gubernur yang dipilih. Mayor atau Gubernur didampingi oleh dewan perwakilan (*Assembly*) setempat. Kota-kota yang lebih kecil diperintah oleh pejabat dan didampingi sebuah dewan.



#### D. Penutup

Pada implementasinya dengan begitu beragam karakteristik dari negara federal dan kesatuan, secara umum prakteknya otoritas administratif diberikan kepada daerah yang lebih kecil. Pada negara federal seperti Amerika, umumnya kekuasaan dilimpahkan oleh undang-undang atau arahan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi dari negara masing-masing. Pemerintah dari lima puluh negara bagian dan pemerintah federal yang nasional yang hubungannya diatur oleh konstitusi Amerika Serikat. Pemerintah daerah di Amerika Serikat berasal dari masa kolonial dan telah dimodifikasi sejak saat itu.

Di negara-negara modern, pemerintah daerah biasanya memiliki beberapa jenis yang sama kekuasaan sebagai pemerintah nasional lakukan. Mereka biasanya memiliki beberapa kekuatan untuk menaikkan pajak, meskipun ini mungkin dibatasi oleh undang-undang pusat. Pertanyaan Otonomi Kota-yang kekuatan pemerintah lokal, atau seharusnya, dan mengapa-adalah pertanyaan kunci administrasi publik dan pemerintahan. Lembaga-lembaga pemerintah daerah sangat bervariasi antar negara, dan bahkan di mana pengaturan serupa ada, terminologi sering bervariasi. Nama umum untuk entitas pemerintah daerah meliputi negara bagian, provinsi, daerah, departemen, kabupaten, prefektur, kabupaten, kota, kota, kota, borough, paroki, kota, shire dan desa. Namun semua nama-nama yang sering digunakan secara informal di berbagai negara & pemerintah daerah adalah bagian hukum pemerintah pusat.

## DAFTAR PUSTAKA

Agung Jatmiko. (2010). *Format Baru Otonomi Daerah: Menuju Daerah Membangun? Tugas Perencanaan dan Analisis Kebijakan Pembangunan*, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.

Ahmad Yani. (2002) *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada.

Amarah Muslimin. (1960). *Ichtilisar Perkembangan Otonomi Daerah*. Jakarta : Jembatan.

Asshidiqie, Jimly (2006). *Hukum Acara dan Pengujian Undang-Undang*, Jakarta : Konstitusi press. Hlm 397.

Bappeda Provinsi Gorontalo. (2001). *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur Gorontalo 2001*

C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil. (2004). *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Departemen Pendidikan Nasional. (2004). *Strategi dan Kebijakan Jangka Panjang Pendidikan Tinggi 2003-2010; Meningkatkan peran serta masyarakat*. Jakarta : Departemen Pendidikan Nasional RI

Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo. (2010). *Rencana Strategis Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo*

Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo. (2011). *Pertemuan Forum Desa Dan Kelurahan Siaga Aktif Tingkat Provinsi Gorontalo diakses dari*  
*[http://dinkes.gorontalo.web.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=110%3Adesi&catid=3%3Aberita&Itemid=31](http://dinkes.gorontalo.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=110%3Adesi&catid=3%3Aberita&Itemid=31) pada tanggal*

Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo. (2010). *Rumah Sakit Umum Provinsi Gorontalo* diakses dari [http://dinkes.gorontalo.web.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1%3ARumah-sakit-umum&catid=3%3Aberita&Itemid=31](http://dinkes.gorontalo.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1%3ARumah-sakit-umum&catid=3%3Aberita&Itemid=31) pada tanggal 1 Juni 2011

Dwiyanto, Agus. 2003. *Mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Diharna, (2008), *Administrasi Pemerintahan Daerah*, Cirebon, Swagati Press

Dwiyanto, Agus (2011), *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama.

Eko Prasajo, Teguh Kurniawan. (2006). *Bebas Iuran Sekolah dan JKJ; Inovasi Pro Masyarakat Miskin di Jembrana*. Jurnal PSPK Edisi VIII, hal 100 – 135

Firdaus (2005), 'Politik Hukum di Indonesia, Kajian dari Sudut Pandang Negara Hukum'. *Jurnal Hukum Islam* Vol. 12 No. 10, September 2005.

Gie, The Liang (1992), *Pengertian Kedudukan Ilmu Administrasi*, Bandung: Liberty.

Huse, Edgar F, James L, Bowditch (1977). *Behavior in Organizations: A Systems Approach to Managing*, Boston: Addison-Wesley Pub.

Kahin, George McTurnan(2003), *Nationalism and Revolution in Indonesia*, New York: Cornell University Press.

Kaho, Joseph Riwu (1991). *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Jakarta: Rajawali Press.

Kansil, C. S. T 91991). *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT. Rineka Cipta.

Kusmiadi, Rachmat (1995), *Teori dan Teknik Perencanaan*. Bandung : Ilham Jaya.

Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, Jakarta, 2003.

Montesquieu (1949). *The Spirit of the Law*, New York: Hafner Press.

Mustopadidjaja (2001). 'Menegakkan Akuntabilitas Publik untuk Mewujudkan Good Local Governance', *Jurnal Wacana Kinerja*, Vol 4 Nomor 1.

Pamudji (1988), *Perbandingan Pemerintahan*, Jakarta, PT. Bina Aksara

Pemerintah Kota Surakarta (2000) *Mosaik Pemerintah Kota Surakarta*. Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta.

Pemerintah Provinsi Gorontalo. (2007). *Rencana Strategis Dinas Kesehatan Provinsi Gorontalo 2007 - 2012*.

Putra, Fadhilah (1999). *Devolusi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sanusi, Anwar (ed). (2009). *Best Practices Pemerintahan Daerah; Inovasi Kelembagaan, Sistem Dan Prosedur Kerja, Pengembangan SDM aparatur Dan Pemantapan Budaya Organisasi*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara.

Sedarmayanti (2003), *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Bandung, CV Mandar Maju

Sarundjang (2001), *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara Sebuah Pengantar*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan.

Sedarmayanti (2003), *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*, Bandung, CV Mandar Maju

Siagian, Sondang P (1994). *Organisasi Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, Jakarta: Haji Masagung.

Solihin, Dadang (2006), *Sistem Pemerintahan Daerah*. Makalah ini tidak dipublikasikan

Sugandha, Dann (2005). 'Meluruskan Pemahaman Administrasi'. *Jurnal Ilmu Administrasi STIA LAN* Volume 2 Nomor 2.

Supardi dan Anwar, Syaiful (2002), *Dasar-Dasar Perilaku Organisasi*. Jogjakarta: UII Press Jogjakarta.

Sztompka, Piötr (2005) *Sosiologi Perubahan Sosial*, Jakarta: Prenada.

Thoha, Miftah (2005), *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta, PT.RajaGrafindo Persada

UNDP, (1997), *The Global Research Framework of The Decentralized Governance Programme United Nation Development Programme*, New York, May 1997.

Wasistiono, Sadu (2001), *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Bandung, Alqaprint.

Widodo, Joko (2001), *Good Governance Telaah Dimensi Akuntabilitass dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Penerbit Insan Cendekia.

Wignjosoebroto, Soetandyo (2004). *Desentralisasi dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda: Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*. Malang: Bayu Media Publishing.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh.

Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2003 tentang Pedoman OPD.

Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Berita *Gunseikanbu*, Kan Poo No. 74, Tahun IV Bulan 9-2605

Febriandy, Stevent. (2009). *Pendidikan Gorontalo*. diakses dari <http://www.batukar.info/wiki/pendidikan-gorontalo> pada tanggal

Knowledge for Health Project. (2007). *What Is A Best Practice*. Diakses dari <http://info.k4health.org/practices.shtm> pada tanggal 1 Juni 2011

N Hart. (2009). *Kemitraan Pemerintah Kabupaten Sragen dengan YPAI*. diakses dari [http://bimba-aiueo.com/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=50%3Aberita&id=182%3Akemitraan-pemerintah-kabupaten-sragen-dengan-ypai&Itemid=66](http://bimba-aiueo.com/index.php?option=com_content&view=article&catid=50%3Aberita&id=182%3Akemitraan-pemerintah-kabupaten-sragen-dengan-ypai&Itemid=66) pada tanggal

Sinombor, Sonya Hellen & Reny Sri Ayu Taslim. (2009). *Revolusi Birokrasi Sragen-Parepare* diakses dari [http://oss-center.net/v2/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=1&id=19&Itemid=2](http://oss-center.net/v2/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=1&id=19&Itemid=2) pada tanggal

Suripto. (2010). *Best Practices Penyelenggaraan Pendidikan Di Provinsi Gorontalo*. diakses dari <http://suripto3x.wordpress.com/2010/12/06/best-practices-penyelenggaraan-pendidikan-di-provinsi-gorontalo/> pada tanggal

United Nations International Conference. (1995). *The Dubai International Award for Best Practices*. diakses dari <http://www.bestpractices.at/main.php?page=programme/award/submission&lang=en> pada tanggal

Komang, WS., Ikbil Maulana, Andrari Grahitandaru & Agus Suastika, *Membangun Cyver City dengan Gotong Royong, Pemkab Jembrana, 2009*

Majalah e-Jembrana edisi 01, Pemkab Jembrana

<http://hukum.jogjakota.go.id/data/07-078.pdf>, 28 sept 2011

<http://politik.kompasiana.com/2010/01/06/mari-belajar-e-government-dari-jembrana/> pada tanggal 8 juli 2011