

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Sistem Otonomi Daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia

1. Pengertian Otonomi Daerah

Sejak dicanangkannya kebijakan otonomi daerah di negeri ini, telah banyak mengandung perdebatan diantara para ahli tata negara. Karena kebijakan otonomi daerah membawa misi yang sangat besar dan perubahan yang sangat penting demi meningkatkan kapasitas demokrasi baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah, pengembalian martabat, dan harga diri masyarakat daerah yang sudah sekian lama diacuhkan oleh sistem yang sentralistik dimana kekuasaan menjalankan pemerintahan hanya terpusat pada pemerintah pusat yang berada di Jakarta.

Banyak para ahli hukum tata negara yang menyampaikan nada pesimis ketika awal wacana kebijakan otonomi daerah berhembus kencang di telinga masyarakat Indonesia. Banyak yang beranggapan bahwasannya daerah belum siap untuk berotonomi, karena sumber daya manusia dan bahkan dari segi sumber daya keuangan sama kekali belum bisa mendukung daerah untuk bisa menjalankan roda pemerintahannya secara mandiri.

Ungkapan di atas merupakan ungkapan yang kurang sesuai bila otonomi daerah hanya dikaitkan dengan berapa besar uang yang dapat dimobilisasi oleh daerah guna membiayai kepentingan daerah tersebut. Uang memang penting

dari otonomi daerah bukan hanya sekedar itu, kunci dari otonomi daerah yaitu “kewenangan” seberapa besarkah kewenangan yang dimiliki oleh daerah didalam menginisiatifkan kebijakana, mengimplementasikannya, dan memobilisasi dukungan sumber daya untuk kepentingan implementasi kebijakan tertentu. Dengan adanya pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah telah melahirkan otonomi yang penuh kepada daerah yang bersifat luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Dengan kewenangan yang seluas-luasnya pemerintah daerah diharapkan agar bisa menjadi lebih kreatif dalam menciptakan inovasi-inovasi terbaru, guna menciptakan kelebihan dan insentif kegiatan ekonomi dalam pembangunan daerah.

Di dalam Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah termaktub “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan merngurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jadi, Selain aspek hak dan kewajiban, aspek wewenang ada di dalamnya, walaupun sebenarnya wewenang itu hanya merupakan konsekuensi dari hak dan kewajiban tersebut. Tetapi aspek wewenang itu merupakan derivat bagi aspek hak dan kewajiban. Aspek hak disebut terlebih dahulu, itu tidak berarti ia lebih penting dari aspek lain yang disebut kemudian.

Beranjak dari rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah pada prinsipnya mempunyai tiga aspek, yaitu:

1. Aspek Hak dan Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
2. Aspek kewajiban untuk tetap mengikuti peraturan dan ketentuan dari pemerintahan di atasnya, serta tetap berada dalam satu kerangka pemerintahan nasional.
3. Aspek kemandirian dalam pengelolaan keuangan baik dari biaya sebagai perlimpahan kewenangan dan pelaksanaan kewajiban, juga terutama kemampuan menggali sumber pembiayaan sendiri.⁵

Yang dimaksud dengan hak dalam pengertian otonomi adalah adanya kebebasan pemerintah daerah untuk mengatur urusan rumah tangga, seperti dalam bidang kebijaksanaan, pembiayaan serta perangkat pelaksanaannya. Sedangkan kewajiban harus mendorong pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional. Urusan rumah tangganya sendiri ialah urusan yang lahir atas prakarsa daerah, dilaksanakan oleh aparatur daerah dan dibiayai dari anggaran pendapatan belanja daerah (APBD).

Sedangkan wewenang adalah adanya kekuasaan pemerintah daerah untuk berinisiatif sendiri, menetapkan kebijaksanaan sendiri, perencanaan sendiri serta mengelola keuangan sendiri.

Dengan demikian, bila dikaji lebih jauh isi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, maka otonomi daerah mempunyai arti bahwa daerah harus mampu :

⁵ <http://christdharma.blogspot.com/2010/03/pengertian-otonomi-sistem-otonomi-dan.html> Diunduh

1. Berinisiatif sendiri yaitu harus mampu menyusun dan melaksanakan kebijaksanaan sendiri.
2. Membuat peraturan sendiri (PERDA) beserta peraturan pelaksanaannya.
3. Menggali sumber-sumber keuangan sendiri.
4. Memiliki alat pelaksana baik personil maupun sarana dan prasarananya.

Secara bahasa Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti Undang-undang atau aturan. Dengan demikian otonomi dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (Bayu Suryaningrat; 1985).⁶

Sedangkan menurut beberapa pendapat ahli yang mengemukakan mengenai otonomi daerah yaitu:

Menurut Ateng Syarifudin, Sistem Otonomi daerah adalah totalitas dari bagian-bagian yang saling ketergantungan dan saling berhubungan yang terkandung unsur kemampuan untuk mewujudkan apa-apa yang menjadi tugas, hak dan wewenang serta tanggung jawabnya, memperhatikan, mengurus, dan mengatur rumah tangga daerah sendiri. Dalam bagian terdahulu telah dikemukakan beberapa cara untuk mengukur kemampuan termaksud. Otonomi daerah itu juga merupakan bagian dari pembagian tugas penyelenggaraan kepentingan umum antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dilihat dari

menerima bagian tugas, artinya kemampuan jajaran pemerintah pusat juga harus turut diperhitungkan karena akan mempengaruhi pelaksanaannya.⁷

Menurut Bagir Manan, Sistem Otonomi Daerah adalah totalitas dari bagian-bagian yang saling ketergantungan dan saling berhubungan dalam sebuah tatanan ketatanegaraan, bukan hanya tatanan administrasi negara. Sebagaimana tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Paling tidak, ada dua arahan dasar susunan ketatanegaraan dalam perumahan Indonesia merdeka yaitu demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum. Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan.⁸

2. Prinsip Dan Tujuan Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia yang sangat identik dengan desentralisasi merupakan tantangan bagi seluruh daerah yang berada di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melaksanakan otonomi daerah dengan baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sebenarnya konsekuensi dari diberlakukannya konstruksi otonomi daerah di negeri ini bukan hanya desentralisasi, masih ada dua prinsip lagi yang berlaku yaitu dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pada dasarnya kebijakan otonomi daerah diarahkan kepada pertama: peningkatan pelayanan publik (masyarakat) dan pengembangan kreatifitas masyarakat serta aparatur pemerintah. kedua: kesetaraan hubungan antara pusat

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

dan pemerintah daerah dalam kewenangan dan keuangan. ketiga: menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokratis, dan kesejahteraan masyarakat di daerah, keempat: menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah.⁹

Konstruksi otonomi daerah yang mencita-citakan terciptanya sebuah pemerintahan daerah yang demokratis, dengan arti secara luas yaitu agar terciptanya pemerataan demokrasi bagi setiap daerah yang berada di negeri ini. Otonomi daerah yang merupakan angin segar bagi semangat untuk mengembangkan demokrasi di daerah. Demokrasi yang mempersyaratkan tumbuhnya masyarakat sipil yang di topang dengan kebijakan dan sistem yang melindungi masyarakat sipil. Dengan demikian partisipasi dari masyarakat bisa di gunakan secara utuh untuk kepentingan pembangunan daerah, lebih luas lagi untuk pembangunan nasional. Karena, dalam pembangunan nasional partisipasi seluruh masyarakat sipil sangat diperlukan dan tidak bisa terpisahkan. Harus kita pahami bahwasannya otonomi daerah ialah sebuah konstruksi atau sistem yang di coba pada masa transisi yang terjadi saat ini, setelah sekian lama atau selama tiga dasawarsa seluruh daerah di negeri ini patuh dan taat kepada sistem otoriter yang berlaku selama kekuasaan orde baru. Pemerintah pusat selalu mengukuhkan kekuasaannya dihadapan daerah, sedangkan pemerintah daerah harus selalu menerima apapun kebijaksanaan pembangunan sesuai dengan instruksi dari pemerintah pusat.

Dengan di berlakukannya sistem otonomi daerah muncul ekspektasi atau sebuah harapan bagi seluruh masyarakat di daerah akan kesejahteraan dan

⁹ Widiarta, May 2002, *Orde Baru dan Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Baru.

pelayanan publik serta kebutuhan dasar kehidupannya seperti kesehatan, pendidikan serta sarana dan prasarana umum seperti jalan raya. Karena ketiga kebutuhan masyarakat tersebut merupakan urusan dan kewenangan yang wajib di berikan kepada masyarakat oleh pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Di dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan 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 pertahanan;
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.

Menurut keterangan di atas itu semua wajib dilaksanakan oleh setiap daerah otonom demi terciptanya kesejahteraan masyarakat di daerah. Dalam pelaksanaannya otonomi daerah, salah satu permasalahan yang timbul karena diberlakukannya sistem otonomi daerah ialah munculnya raja-raja kecil di daerah. Adanya tarik-menarik kepentingan para pihak yang mengincar kekuasaan dan kepentingan politiknya saja baik itu kepentingan individu atau kelompoknya. Sehingga dalam menjalankan roda pemerintahan, pemerintah yang lalim tersebut mengeluarkan kebijakan yang sangat tidak berpihak pada masyarakat daerah.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah, sudah seharusnya daerah otonom merubah paradigma yang dipakai dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Perubahan paradigma yang dimaksud juga dalam proses pembuatan kebijakan-kebijakan daerah, terutama yang terkait langsung dengan penyusunan perencanaan pembangunan daerah secara konkret, itu berarti pula bahwa dalam sebuah konteks sosial-politik yang makin demokratis, dalam pembangunan daerah dan hasil-hasilnya harus bisa bersifat terbuka dalam artian masyarakat bisa ikut serta di dalamnya.

Otonomi daerah merupakan sebuah tanggung jawab yang besar, setiap daerah otonom harus bisa melaksanakannya, sehingga cita-cita pembangunan nasional bisa tercapai karena otonomi daerah atau kemandirian lokal pada saat sekarang dan kemudian pada masa yang akan datang harus bisa menjadi titik

... dan ... kearah ... pembangunan nasional. Dalam

merealisasikan keinginan yang luhur tersebut diperlukan sebuah prinsip dan tujuan yang jelas mengenai otonomi daerah tersebut. Banyak para ahli yang berpendapat bahwasannya prinsip-prinsip pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang terbatas.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah kota, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kontribusi negara sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten/daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas

- g. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wakil daerah.
- h. 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 mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Dilihat dari tujuan dari otonomi daerah, otonomi daerah merupakan upaya untuk menciptakan kemampuan unit pemerintahan secara mandiri dan independen. Pemerintah pusat harus rela melepaskan fungsi-fungsi tertentu untuk menciptakan unit-unit pemerintahan yang baru yang otonom dan berada di luar kontrol langsung pemerintah pusat. Dengan kewenangan pemerintah pusat yang sangat kecil dan hanya berhubungan dengan hal-hal tertentu saja. Maka pusat hanya memainkan peran pengawasan dan koordinasi.¹⁰

Selain tujuan yang diterangkan di atas otonomi daerah merupakan upaya untuk mewujudkan keseimbangan politik, akuntabilitas pemerintah lokal dan pertanggung-jawaban ketiga tujuan ini saling berkaitan satu sama lain. Adapun

persyaratan yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut, dalam konteks Indonesia misalnya, adalah pemerintah daerah harus memiliki teritorial kekuasaan yang jelas, memiliki pendapatan daerah sendiri, memiliki badan perwakilan yang mampu mengontrol eksekutif daerah, dan adanya kepala daerah yang dipilih sendiri oleh masyarakat daerah melalui suatu pemilihan yang bebas.

3. Latar Belakang dan Alasan di Berlakukannya Otonomi Daerah di Indonesia

Otonomi daerah merupakan sebuah konsep yang sering menjadi panduan bagi setiap negara yang memiliki wilayah yang sangat luas dan penduduknya yang sangat banyak sehingga menimbulkan ketidak mungkinan atau ketidakmampuan untuk mengelola management pemerintah secara sentralistik. Otonomi daerah selain mengandung semangat demokrasi yang sangat kental, otonomi juga sebagai upaya untuk mengajak dan menjaga masyarakat agar turut serta dalam menjalankan pembangunan daerah dan berdampak positif pada pembangunan nasional.

Bowman dan Hampton (1983) menyatakan bahwa tidak ada satupun pemerintah dari satu negara dengan wilayah yang sangat luas dapat menentukan kebijakan secara efektif ataupun dapat melaksanakan program-programnya secara efisien melalui sistem sentralistik.¹¹

Otonomi daerah dan demokrasi merupakan dua sistem yang berjalan

Melihat keadaan situasi sosial-politik bangsa Indonesia pada saat ini merupakan masa-masa transisi dari sistem kekuasaan yang sentralistik menjadi sistem yang lebih demokratis. Itu bisa dilihat dari bangsa ini telah diberlakukannya sistem otonomi daerah yang memiliki tiga pilar utama yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dimana tiga pilar tersebut secara langsung memberikan kewenangan seluas-luasnya dan nyata kepada daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya secara mandiri serta setiap daerah diberikan tugas pembantuan yang sangat penting dalam hal menjaga hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Wacana demokrasi yang datang dari berbagai arah penjurus negeri ini memaksa negeri ini yang semula beraliran sentralistik dan otoriter menuju sistem demokrasi.

Negeri ini dengan luasnya wilayah kekuasaan dan banyaknya penduduk, maka sangatlah penting diberlakukan sistem otonomi daerah, agar keadilan dan kesejahteraan masyarakat seluruh negeri ini dapat tersampaikan dengan baik. Karena mengingat seluruh daerah selama tiga dasawarsa hanya bisa patuh dan taat kepada pemerintah pusat, dalam setiap kebijakan pusat daerah harus bisa melaksanakannya. Sehingga masyarakat daerah banyak yang termarginalkan dan kemudian keadilan dan kesejahteraan hidup jauh tersentuh dari pihak masyarakat.

Selain itu, sistem otonomi daerah diberlakukan di negeri ini digunakan untuk atau sebagai upaya untuk melatih dan mencoba seluruh daerah di negeri ini sebelum diterapkannya negara ini menjadi negara federasi.

Untuk memperkuat demokrasi di Indonesia, dan mengingat daerah

beberapa alasan yang mendukung di terapkannya otonomi daerah di negri ini, berikut alasannya

1. Otonomi daerah untuk mengatasi perencanaan pembangunan yang bersifat sentralistik
2. Dapat memudahkan birokrasi yang yang rumit serta prosedur yang terstruktur dari pemerintah pusat.
3. Dapat memberikan fungsi yang dapat meningkatkan pemahaman pejabat daerah atas pelayanan publik yang diemban.
4. Otonomi daerah memungkinkan representasi yang lebih dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan dalam perencanaan pembangunan.
5. Dapat meningkatkan kemampuan maupun kapasitas pemerintahan serta lembaga privat dan daerah.
6. Dapat meningkatkan efesiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi mereka menjalankan tugas rutin.
7. Dapat menyediakan stuktur dimana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasikan secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan organisasi non pemerintah.
8. Dapat digunakan untuk mengajak, dan memprtahankan pertisipasi masyarakat dalam pembangunan daerah.
9. Dapat meningkatkan pengaruh dan pengawasan berbagai aktifitas

10. Dapat mengantarkan pada administrasi pemerintahan yang mudah, inovatif, dan kreatif.
11. Otonomi daerah memungkinkan pemimpin daerah menetapkan pelayanan secara efektif dan diterima oleh masyarakat.
12. Dapat menstabiliskan politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada beebagai kelompok masyarakat di daerah.
13. Dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah.

4. Perkembangan Otonomi Daerah

Otonomi daerah dengan segala kekurangan dan kelebihan telah melahirkan banyak antusiasme dari berbagai seluruh pemerintahan terutama pemerintahan negara yang di mana memiliki sejarah pengelolaan pemerintahan yang sentralistik. Wacana bergulirnya otonomi daerah berjalan seiring dengan kebutuhan negri ini untuk menata sistem pemerintahannya untuk menjadi lebih baik. Kebijakan otonomi daerah juga diharapkan bisa meminimalisir beberapa kelemahan penyelenggaraan pemerintahan yang sangat sentralistik selama orde baru.

Pengimplementasian otonomi daerah tentunya merupakan tantangan bagi seluruh masyarakat indonesia untuk memajukan daerahnya sendiri. Siap atau tidak siap daerah harus bisa menjalankannya dengan baik. Pelaksanaan otonomi daerah selain menimbulkan harapan baru, otonomi daerah juga menimbulkan

Dari pertama diberlakukannya otonomi daerah dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sampai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. Dengan kata lain dari mulai negri ini merdeka sampai sekarang. Otonomi daerah mengalami perubahan yang signifikan. Diantaranya yaitu: pemilihan kepala daerah yang diselenggarakan secara langsung, dan pemberian kewenangan yang luas kepada daerah otonom untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Hanya saja, tidak ada satupun hasil karya manusia tidak ada yang sempurna. Dari semua dasar hukum otonomi daerah tidak lepas dari kritik karena permasalahan yang timbul karena diberlakukannya Undang-Undang tersebut.

Pergantian pemegang kekuasaan di Indonesia ternyata tidak membuahkan hasil yang signifikan dalam memberikan hak-hak daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri secara otonom. Pemerintah pusat selalu mengukuhkan kekuasaannya dihadapan pemerintah daerah. Selalu ada saja hal yang tidak sejajar dengan prinsip otonomi daerah.

Permasalahan yang sering menonjol akibat dari diberlakukannya otonomi daerah yaitu menurut GDS 2002 (*Governance and decentralization survey*) menunjukkan bahwa konflik antar warga menempati peringkat tertinggi, disusul dengan konflik perburuhan, konflik antara pemda dengan masyarakat, konflik antara bupati dengan DPRD, dan konflik antar instansi. Sementara itu, peringkat menurut jenisnya secara berurutan adalah: sengketa tanah antar warga, kekerasan antar warga, sengketa tanah dan bangunan antara pemerintah dengan warga,

daya alam. Serta tidak sedikit daerah di negeri ini salah dalam menginterpretasikan kewenangan otonomi daerah sehingga dalam menjalankan otonomi daerahnya kacau dan jauh dari berkepihakan kepada masyarakat secara merata, bahkan tidak sedikit kebijakan suatu daerah hanya mengakomodir kepentingan elit penguasa, kelompok tertentu, bahkan individu yang korup.

Permasalahan lain yang bisa muncul adalah munculnya raja-raja kecil di daerah. Yang berarti pemerintahan yang tidak demokratis, diikuti dengan karakternya yang hanya mementingkan urusannya. Segala yang diperlukan untuk menjalankan rezim semacam ini pada akhirnya harus ditanggung oleh rakyat.

Maka oleh karena permasalahan yang timbul dalam menjalankan otonomi daerah, ada beberapa faktor yang mempengaruhi dan harus diperhatikan oleh pemerintah dalam menjalankan kewenangan yang dimiliki daerah mengenai otonomi daerah tersebut bisa berhasil. Faktor yang mempengaruhi dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu:

1. Manusia pelaksananya harus baik.
2. Keuangan harus cukup dan baik.
3. Peralatannya harus cukup dan baik.
4. Organisasi dan manajennya harus baik.¹²

Keseluruhan faktor di atas merupakan suatu bagian yang saling berkesinambungan dalam proses menjalankan kewenangan otonomi daerah. Tidak dapat bisa berdiri sendiri atau lebih menonjol salah satu dari faktor di atas, semua faktor tersebut harus beriringan seimbang. Di lapangan keseluruhan faktor

tersebut masih jauh dari yang diharapkan. Melalui otonomi diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya, serta diharapkan pemerintah daerah bisa memainkan perannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi-potensi sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, efektif termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja, mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada publik/masyarakat.

Otonomi daerah bukan sekedar hanya pelimpahan kewenangan yang seluas-luasnya oleh pemerintah pusat ke daerah untuk bisa berjalan secara mandiri, melainkan sebuah tanggung jawab yang sangat berat bagi setiap daerah di Indonesia. Siap atau tidak siap itu harus dilaksanakan sesuai apa yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Maka oleh karena itu setiap pemerintah daerah diseluruh pelosok negeri ini harus siap menjadi garda terdepan dalam menjalankan otonomi daerah agar pembangunan nasional bisa tercapai secara merata, pemerintah daerah juga

.....

B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Hal Desentralisasi

1. Desentralisasi

Secara konseptual dan teoritik berkembangnya isu demokrasi di seluruh dunia, khususnya bagi negara dunia ketiga turut memberikan andil yang sangat besar bagi semakin majunya kajian-kajian studi baru tentang desentralisasi.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 pada intinya menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang desentralisasi.¹³ Gagasan otonomi daerah atau desentralisasi pada prinsipnya untuk memenuhi kebutuhan untuk memecahkan isu ketatanegaraan yang mengacu pada urusan-urusan pemerintahan, kebutuhan tersebut ialah kebutuhan untuk mengambil keputusan cepat tanpa tergantung lagi pada pusat. Dengan terpenuhinya kebutuhan tersebut pemerintah daerah dapat secara cepat, tepat, dan efektif dalam mengambil keputusan untuk masyarakat daerahnya sendiri.

Secara teoritik karakteristik yang bisa dikenali dari desentralisasi ialah pemerintahan lokal harus diberi hak otonomi dan kebebasan. Dan pada banyak hal harus dianggap sebagai wilayah yang terpisah yang tidak mendapatkan kontrol langsung dari pemerintah pusat. Karakteristik lainnya adalah pemerintah lokal setidaknya memiliki batas-batas kewilayahan yang telah ditetapkan secara hukum.¹⁴ Hal itu supaya pada tataran administratif sebuah pemerintah lokal bisa melakukan fungsinya secara jelas

Gagasan melaksanakan desentralisasi dengan otonomi penuh adalah merupakan alternatif yang paling cocok untuk menghilangkan kesenjangan antar daerah. Bila dilihat dari kelebihanannya sebagai berikut:

1. Adanya otonomi penuh dan kebebasan tertentu pada daerah dengan kontrol dari pusat yang sangat minim.
2. Adanya pemberian kekuasaan yang cukup pada daerah untuk menggali sumber daya yang ada di daerahnya
3. Adanya hubungan timbal balik yang saling menguntungkan antara pusat dan daerah.

Desentralisasi merupakan salah satu pilar dalam menjalankan otonomi daerah sepenuhnya selain dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Di dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyerahan wewenang ini berarti memberikan kesempatan kepada aparat daerah, termasuk wakil-wakil rakyatnya untuk berpartisipasi di dalam merencanakan dan melaksanakan berbagai kebijaksanaan pembangunan tanpa tergantung pada pusat.

Dalam pengertian politik desentralisasi dilakukan untuk memenuhi tuntutan golongan minoritas yang menuntut otonomi dalam wilayahnya. Dalam sebuah negara yang cenderung tingkat diskriminasinya tinggi akibat dari

pembangunan yang sangat tinggi maka akan sangat tinggi pula tuntutan untuk merealisasikan desentralisasi secara luas. Maka oleh karena itu desentralisasi sangat penting diberlakukan di negeri yang terkenal dengan negeri seribu pulau.

Menurut Abdulwahab (2002) wacana desentralisasi dalam kepustakaan politik dan pemerintahan lokal sebenarnya berangkat dari tradisi pemikiran politik yang poliarkis. Pemikiran poliarkis adalah sebuah pemikiran yang memberikan apresiasi tinggi terhadap adanya ruang kebebasan bagi masyarakat.¹⁵ Dengan kata lain harapan masyarakat agar bisa hidup lebih terjamin dapat tersampaikan dengan adanya desentralisasi tersebut. Masyarakat bisa dan dituntut untuk berpartisipasi dalam memajukan pembangunan daerah karena dengan adanya desentralisasi, pemerintah dalam hal pembuatan kebijakan, telah diisyatkan tentang adanya keterlibatan masyarakat setempat sehingga manfaat dari kebijakan tersebut dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat dari kebijakan tersebut. Kondisi ini telah menggambarkan bahwasannya negeri ini telah berubah dalam menjalankan pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik.

Dalam suasana desentralisasi pemerintah daerah selain memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat dan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Desentralisasi juga menjadi sarana pendidikan politik bagi oknum-oknum pemerintah daerah. Banyak yang berhasil baik di negara maju

yang mengecam pendidikan politik pada pemerintah daerah sebelum mereka berkecimpung di tingkat nasional.

Kebijakan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintahan di negara-negara yang bersifat demokratis sedikitnya memiliki dua pokok manfaat, dengan demikian negara Indonesia merupakan negara yang bersifat demokratis pada saat ini, secara tidak langsung memperoleh manfaat dari diberlakukannya sistem desentralisasi di dalam menjalankan roda pemerintahannya. Manfaatnya sebagai berikut:

1. Manfaat politis yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik masyarakat daerah sekaligus dalam rangka memperkuat stabilitas politik secara nasional.
2. Manfaat administratif dan ekonomis yaitu untuk meyakinkan bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.¹⁶

Dengan adanya desentralisasi maka masalah kebijakan tidak lagi semata-mata dimonopoli oleh pemerintah pusat tetapi sebagian telah diserahkan kepada daerah, dan telah menjadi urusan rumah tangga daerah. Namun meski telah ada hierarki dalam suatu tatanan birokrasi, selain itu harus ada pembagian wewenang dalam tugas yang tepat dan dalam hal pengambilan keputusan. Sebagai salah satu contoh apabila aparaturnya di tingkat atas telah menetapkan sebuah kebijakan yang

¹⁶ ... maka pemerintah di tingkat bawah harus diberikan kesempatan

menginterpretasikan kebijakan tersebut ke dalam kebijakan lokal dan program operasionalnya sesuai dengan masalah pembangunan yang dihadapi daerah tersebut dan harus sesuai dengan berbagi sumber-sumber yang tersedia di daerahnya.

Mengenai diberikannya desentralisasi kepada daerah justru telah banyak menguntungkan pemerintah pusat. karena, kebijakan desentralisasi secara luas diharapkan untuk mengurangi kepadatan beban kerja di pemerintahan pusat. Program pembangunan di desentralisasikan dengan harapan keterlambatan-keterlambatan pembangunan bisa dikurangi secara maksimal. Dengan demikian pelaksanaan sebuah pemerintahan yang mendasarkan pada aspirasi masyarakat bisa dilakukan secara cepat, tepat, efektif, dan efisien.

Perkembangan kebijakan desentralisasi di negri ini sangatlah panjang. Pada setiap era kekuasaan memiliki konsep dan pemahaman yang berbeda-beda. Hal ini biasanya dipengaruhi oleh cara pandang elit pemerintahan dalam merealisasikan sebuah kebijakan desentralisasi. Secara teknis mempengaruhi cara mereka dalam membuat unit pemerintahan baik itu di daerah maupun di pusat, kewenangan yang dilimpahkan, serta hubungan antara pusat dan daerah.

Proses desentralisasi harus berjalan seluas-luasnya sehingga suatu ketika dan seterusnya hanya bidang-bidang strategis tertentu saja yang diurus oleh pemerintah pusat saja secara teknis.¹⁷

Dampak yang sangat penting diharapkan dari diberlakukannya

bersemangatkan desentralisasi telah mengubah kebijakan yang bersifat sentralistik. Perubahan tersebut di harapkan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengurus segala urusan rumah tangganya sendiri untuk membangun daerahnya sendiri bserdasarkan aspirasi masyarakat setempat.

2. Desentralisasi dan Pembangunan

Desentralisasi memiliki dampak yang begitu kuat dalam mempengaruhi percepatan pembangunan di daerah. Dengan adanya kebijakan desentralisasi maka beberapa urusan dan kewenangan yang sudah diberikan kepada daerah. Bisa membantu proses percepatan pembangunan di daerah yang kemudian berdampak pada percepatan pembangunan nasional. Pembangunan seperti ini lebih efektif di bandingkan pembangunan seluruhnya dilakukan berdasarkan kebijakan pusat semata.

Dengan adanya kebijakan desentralisasi, dengan demikian perencanaan Pembangunan daerah lebih berorientasi pada kebutuhan setempat yang sesuai dengan kemampuan perencanaan disesuaikan dengan kebutuhan bukan didasarkan pada kemauan yang menjadi landasan pembangunan daerah.

Perencanaan pembangunan daerah bukan perencanaan dari suatu daerah, melainkan perencanaan untuk suatu daerah. Perencanaan pembangunan ekonomi daerah dapat dianggap sebagai perencanaan untuk memperbaiki penggunaan sumber daya-sumber daya publik yang tersedia di daerah tersebut dan

... .. dalam meningkatkan nilai

sumber daya-sumber daya swasta secara bertanggung jawab. Melalui perencanaan pembangunan.¹⁸

Pembangunan daerah tidak akan bisa lepas dari perlunya partisipasi dari semua kalangan di masyarakat. Semua element masyarakat harus bertekad bulat dalam melakukan pembangunan di daerahnya. Semua kalangan saling berkaitan satu sama lain, tidak bisa berjalan dengan baik apabila pembangunan di daerah tidak melibatkan semua kalangan di masyarakat, baik itu masyarakat sipil, pemerintah dengan seluruh instansinya, serta para pemegang modal atau swasta.

Pembangunan sebagai upaya untuk perubahan menuju keadaan yang lebih baik, tentunya perubahan tersebut harus sesuai dengan norma-norma tertentu. Perubahan-perubahan yang telah direncanakan tersebut harus sesuai dengan potensi alam, manusia dan sosial budaya. Oleh karena pembangunan bukan hanya sekedar pembangunan dar sektor ekonomi atau industrilisasi saja. Karena banyak para ahli yang menyatakan pembangunan daerah sebagai awal perubahan sosial yang besar dari satu keadaan dengan satu keadaan yang lainnya yang dipandang lebih bernilai. Dengan demikian pembangunan adalah proses pembaharuan yang terus-menerus dari suatu keadaan yang buruk ke keadaan yang lebih baik.¹⁹

Pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan merupakan hal penting. Karena nilai pemberdayaan masyarakat diarahkan kepada kelompok masyarakat yang berada pada lapisan bawah agar bisa ikut berpartisipasi dalam pembangunan

.....

merupakan hal penting. Pemberdayaan masyarakat dilakukan agar masyarakat bisa lebih mengerti dan cerdas dalam bagaimana cara menjalankan hidup berbangsa dan bernegara dengan baik dan taat pada hukum.

Dari penjelasan di atas muncullah sebuah konsep pembangunan masyarakat. Pembangunan masyarakat merupakan usaha untuk mengangkat harkat dan martabat masyarakat yang dalam kondisinya tidak dapat keluar dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Kemiskinan dan kondisi masyarakat yang terbelakang merupakan persoalan yang sering mengganjal dan harus dihadapi oleh daerah-daerah dalam menjalankan pembangunan daerah. Untuk itu pemberdayaan masyarakat sangat berguna dan penting sebagian strategi kebijakan dalam menjalankan pembangunan daerah dan demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Melalui strategi kebijakan yang tepat dan terencana dengan baik pembangunan masyarakat akan terlaksanakan dengan baik. Karena, pada dasarnya pembangunan adalah untuk memerangi kemiskinan, keterbelakangan, dan kebodohan. Ada berbagai pendekatan dalam pelaksanaan pembangunan yang dilakukan untuk memecahkan masalah ini.

Charles eliot (1987) mengatakan bahwa strategi pemberdayaan dapat dilaksanakan dengan menggunakan 3 pendekatan, yaitu:

1. *The Welfare Approach*. Pendekatan ini mengarah pada pendekatan manusia, dan bukannya unutup memperdaya masyarakat dalam

2. *The Development Approach*. Pendekatan ini bertujuan mengembangkan proyek pembangunan untuk meningkatkan kemampuan, kemandirian, dan kewaspadaan masyarakat.
3. *The Empowerment Approach*. Pendekatan ini melihat bahwa kemiskinan akibat dari proses politik; pendekatan ini berusaha untuk memperdayakan atau melatih masyarakat untuk mengatasi ketidak berdayaannya.²⁰

Selain pendekatan di atas, untuk melakukan pemelolaan pemberdayaan masyarakat ada beberapa metode yang bisa digunakan oleh pemerintah daerah.

Metodenya sebagai berikut:

1. Masyarakat diberikan kewenangan untuk merubah pendirian atau semangat untuk bekerja sehingga keinginannya tercapai.
2. Pemerintah harus menimbulkan kepercayaan diri masyarakat. Masyarakat dapat melihat kemampuan yang mereka miliki. Dengan demikian masyarakat bisa mengubah suatu keadaan.
3. Pemerintah harus memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih apa yang menjadikeinginannya sehingga mereka dapat mengembangkan diri sesuai dengan yang ada dalam diri masyarakat iti sendiri.
4. Dalam pengelolaan pemberdayaan masyarakat, tanggung jawab harus diberikan dalam diri masyarakat sendiri.

Harus kita pahami membangun masyarakat berarti mampu mengubah hidup masyarakat menjadi lebih baik dan tentunya bisa hidup mandiri. Hakekat dari kemandirian masyarakat adalah keyakinan bahwa memiliki potensi untuk mengorganisasikan dirinya sendiri dan potensi kemandirian tiap individu perlu diperdayakan. Disamping itu perlu juga memperkuat potensi yang dimiliki oleh masyarakat dengan menerapkan langkah-langkah yang tepat guna.²¹

Dengan dimulai dari pembangunan masyarakat diharapkan dapat memicu partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan daerahnya, sebab pembangunan tanpa partisipasi masyarakat, maka pembangunan tersebut tidak akan efektif, dan mungkin tidak menemui sasaran yang tepat dari kebijakan tersebut. Untuk menciptakan pembangunan masyarakat yang tepat maka pemerintah harus bisa membuat suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat akan berkembang secara optimal.

Dalam konteks desentralisasi pembangunan daerah dalam pengertian yang rumuskan, dijalankan oleh daerah menjadi pijakan dasar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal dan tentunya bisa lebih cepat tercapai dalam pemerataan kesejahteraan di seluruh negeri ini, terlebih lagi secara global. Tentunya tidak mungkin apabila hanya mengandalkan pemerintah pusat.

Pembangunan daerah yang diartikan sebagai proses perubahan yang dilakukan dalam skala lokal atau daerah. Telah dianggap penting dalam rangka merealisasikan pembangunan nasional pada umumnya. Pembangunan nasional

pembangunan daerah yang maju dan terarah. Karena, mengingat secara geografis negeri ini negeri yang sangat luas dan terpisahkan dengan adanya kepulauan di dalamnya. Sehingga apabila hanya mengandalkan pemerintah pusat saja untuk mendistribusikan kesejahteraan di seluruh pelosok negeri ini sangatlah sulit dan tidak efektif serta tidak efisien. Karena itu dengan adanya desentralisasi serta terciptanya pembangunan daerah yang bertanggung jawab sangat mendukung bagi kelancaraan pembangunan nasional.

3. Pola Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Hal Desentralisasi

Kebijakan desentralisasi, sejalan dengan konsep demokrasi pemerintahan. Yakni pelimpahan sebuah wewenang yang dimiliki pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Karena dalam arti yang sempit desentralisasi bisa diartikan atau ditafsirkan dengan pelimpahan wewenang yang dilakukan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Sementara itu nilai dasar desentralisasi diwujudkan dengan pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau diakui Sebagai domain rumah tangga daerah otonom tersebut. Dikaitkan dengan dua nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini

Konsep dari desentralisasi sendiri merupakan kebalikan dari sistem sentralisasi dimana seluruh kewenangan dalam mengelola pemerintahan sepenuhnya berada dan dikuasai oleh pemerintah pusat.

Desentralisasi merupakan sebuah konsep di mana sebagian tugas-tugas negara diserahkan pelaksanaannya kepada organ atau institusi yang mandiri. Institusi tersebut berkewajiban untuk melaksanakan wewenang sesuai dengan kehendak dan inisiatifnya sendiri.

Dengan diberlakukannya sebuah kebijakan desentralisasi di negeri ini. Menimbulkan perubahan paradigma yang sangat kuat dalam menjalankan roda pemerintahan seluruh bangsa ini. Desentralisasi menimbulkan sebuah konsep pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang semakin kompleks mengenai kewenangan yang dimiliki kedua belah pihak.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah selalu mengalami pasang surut. Hal ini sangat dipengaruhi oleh *political will* dari rezim yang berkuasa.²² Sebagai contoh, sedikit menengok kebelakang pada saat masa kejayaan Presiden Soekarno, desentralisasi merupakan sebuah pepesan kosong pada pemerintahan orde lama. Itu bisa dilihat dari ketika presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit di tahun 1959 yang mengembalikan kekuasaan politik pada presiden dengan model demokrasi terpimpin, yang dengan demikian bahwa pemerintahan pusat menjadi satu-satunya kekuasaan politik yang mensubordinasi kekuatan politik lain, termasuk kekuatan politik daerah.²³

²² Satriawan, Iwan dan Wijayanti, Nur, Septi, 2008, *Diktat Hukum Tata Negara*, Yogyakarta:

Pada masa orde baru, banyak kalangan yang mengidentifikasi pelaksanaan desentralisasi politik pada masa orde baru sebagai desentralisasi semu.²⁴ Pada masa orde baru banyak permasalahan yang timbul yang berasal dari peninggalan pada masa orde lama, selain ambruknya perekonomian, pemerintah orde lama juga meninggalkan gerakan separatisme dari berbagai daerah untuk melepaskan diri dari NKRI.

Untuk mengatasi persoalan itu, pemerintah orde baru yang pada waktu itu dipimpin oleh presiden Soeharto mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah.

Konstruksi sistematis kekuasaan yang di anut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tersebut, membagi pemerintahan di Indonesia ke dalam 3 (tiga) hierarki, yang diatur secara struktural, yakni: pusat, daerah tingkat I, dan daerah tingkat II, yang masing-masing dengan tugas dan kewenangan dan fungsi yang tumpang tindih, kendati dalam rincian dan proporsi yang berlainan²⁵

Pada Undang-Undang di atas bila kita gambarkan distribusi otoritas dalam undang-undang tersebut bagaikan gambar piramida terbalik, yakni cenderung membesar ke atas. Konkritnya pusat selalu memperoleh kekuasaan yang lebih besar dibandingkan dengan daerah tingkat I dan daerah tingkat II.

Setelah masa orde baru tumbang, wacana desentralisasi bergulir sedemikian cepat sehingga pada tahun 2004 DPR menyetujui perubahan

Nomor 32 Tahun 2004. Pada masa transisi reformasi sentralisasi kekuatan politik bukan lagi pilihan. Dengan diberlakukannya undang-undang di atas pemerintah daerah memperoleh otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Perubahan kekuasaan dari orde baru ke masa transisi membuat euforia reformasi yang sangat besar dari masyarakat dan menimbulkan implikasi yang mendalam. Pertama munculnya krisis hubungan pemerintah rakyat pada semua tingkat kehidupan dan semua lapisan masyarakat, kedua terjadinya proses pembelajaran dan pendewasaan rakyat tentang bagaimana menyalurkan aspirasi dan bersikap oposisi terhadap penguasa dan kebijakannya, dan ketiga, rezim penguasa lama sangat hati-hati untuk kembali ke kursi kekuasaan dengan paradigma politik baru (tetapi dengan perilaku politik lama).²⁶

Di dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 desentralisasi merupakan sebuah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerinta daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya secara mandiri.

Melalui kebijakan tersebut pemerintah pusat tidak memberikan sepenuhnya kewenangan kepada daerah, ada beberapa bidang yang merupakan hak absolut dari pemerintah pusat.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar utama dalam terbentuknya suatu pemerintahan di daerah, disamping itu penerapan Pasal 18 UUD 1945 inipun merupakan cerminan demokrasi yang terlaksana dalam proses desentralisasi. Melihat pada bentuk Negara Indonesia yaitu Negara kesatuan

²⁶ Soerjono Soekanto, 2005, *Etika Politik & Pemerintahan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Hlm. 50

dengan wilayahnya yang luas dan jumlah penduduknya yang banyak, maka tidak memungkinkan pemerintah pusat dapat secara efektif menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan tanpa melibatkan oknum dan perangkat daerah, oleh karena itu pemerintah pusat menyerahkan beberapa kewenangannya kepada daerah otonom ataupun kepada alat kelengkapan atau organ atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu melalui desentralisasi dan dekonsentrasi.²⁷

Meskipun pemerintah pusat adalah memegang pucuk pimpinan tertinggi akan tetapi dalam melaksanakan kekuasaannya dibatasi dan karenanya harus tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis.²⁸

Adanya ketentuan hukum itu bagi pemerintah pusat yang berkewajiban untuk mengusahakan tercapainya tujuan negara, disatu pihak agar ada kekuasaan yang jelas dan tegas akan tetapi di lain pihak jangan sampai pemerintah pusat dalam menjalankan tindakan yang melampaui kekuasaan yang dibatasi oleh hukum²⁹

Dengan menjalankan desentralisasi dengan pola pemencaran atau penyebaran kekuasaan secara vertikal ini maka tercipta suatu hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hubungan antara pusat dan daerah dalam penerapan desentralisasi selalu terkait pada pembicaraan mengenai otonomi daerah atau desentralisasi. Sesuai dengan dasar pengertian otonomi bahwa suatu

²⁷<http://radityowisnu.blogspot.com/2011/01/hubungan-antara-pusat-dan-daerah-dalam.html>.
Diunduh Tanggal 2 juli 2012 Pukul 01.39.

daerah otonom diberikan kemandirian/kebebasan dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.³⁰

Pemencaran kekuasaan secara geografis, secara jelas akan menihilkan terjadinya konsentrasi kekuasaan secara spatial dengan segala akibat negatifnya.³¹

Persebaran urusan pemerintahan ini memiliki dua prinsip pokok :

- a. Selalu terdapat urusan pemerintahan yang umumnya secara universal tidak dapat diserahkan kepada daerah karena menyangkut kepentingan kelangsungan hidup bangsa dan negara seperti urusan pertahanan-keamanan, politik luar negeri, moneter, dan peradilan;
- b. Tidak ada urusan pemerintahan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah. Untuk urusan-urusan pemerintahan yang berkaitan kepentingan lokal, regional dan nasional dilaksanakan secara bersama. Ini berarti ada bagian-bagian dari urusan pemerintahan tertentu yang dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, ada bagian-bagian yang diselenggarakan oleh Provinsi dan bahkan ada juga yang diselenggarakan oleh Pemerintah pusat. Diperlukan adanya hubungan koordinasi antar tingkatan pemerintahan agar urusan-urusan pemerintahan yang bersifat dapat dikerjakan bersama tersebut dapat terselenggara secara optimal.

Dalam konteks desentralisasi, pemerintah daerah tetap terbagi atas dua ruang lingkup, bukan tingkatan, yaitu daerah kabupaten dan kota yang diberi

³⁰ <http://radityowisnu.blogspot.com/2011/01/hubungan-antara-pusat-dan-daerah-dalam.html>.

Diunduh Tanggal 2 juli 2012 Pukul 01.39.

status otonomi penuh, dan provinsi diberi status otonomi terbatas. Otonomi penuh berarti tidak adanya operasi pemerintah pusat di daerah kabupaten dan kota, kecuali untuk bidang-bidang yang dikecualikan tadi. Otonomi terbatas berarti adanya ruang yang tersedia bagi pemerintah pusat untuk melakukan operasi di daerah provinsi, ini alasan mengapa Gubernur provinsi, selain berstatus kepala daerah otonom, juga sebagai wakil pemerintah pusat.³²

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah Provinsi dipimpin oleh Kepala Daerah Provinsi yang disebut Gubernur yang juga bertindak sebagai wakil Pusat di Daerah karena telah ada penyerahan wewenang dari pusat. Sebagai wakil Pemerintah di Daerah, Gubernur melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, fasilitasi dan pemberdayaan kapasitas (*capacity building*) terhadap Kabupaten/Kota yang ada diwilayahnya agar otonomi daerah Kabupaten/Kota tersebut bisa berjalan secara optimal. Sebagai wakil Pemerintah di daerah, Gubernur juga melaksanakan urusan-urusan nasional yang tidak termasuk dalam otonomi daerah dan tidak termasuk urusan instansi vertikal diwilayah Provinsi yang bersangkutan.

Dengan demikian pemerintah daerah pun tidak terlepas bahkan membutuhkan campur tangan pemerintah pusat, terutama dalam bidang pengawasan, keuangan, dan kewenangan. Khususnya bagi daerah yang baru, biasanya terkendala pada keuangan daerah yang pendapatan asli daerahnya (PAD) rendah, yang biasanya hanya mengandalkan pajak serta dana dari pemerintah

pusat dan pemerintah provinsi saja, dirasa tidak akan cukup mandiri bagi suatu daerah. Selain bidang pengawasan, keuangan, dan kewenangan.

Pemerintah Pusat bertanggung jawab secara nasional untuk menjamin agar otonomi daerah dapat berjalan secara optimal. Konsekuensinya, Pemerintah bertanggung jawab untuk mengawasi, memonitor, mengevaluasi dan memberdayakan Daerah agar mampu menjalankan otonominya secara efektif, efisien, ekonomis dan akuntabel. Hubungan kewenangan antara daerah otonom Provinsi dengan daerah otonom Kabupaten/Kota tidaklah hirarkhis. Provinsi mempunyai kewenangan mengurus urusan-urusan pemerintahan yang bersifat antar Kabupaten/Kota (regional) yang berdampak regional. Sedangkan Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan menangani urusan-urusan pemerintahan yang berskala lokal yang dampaknya lokal. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bidang lain dalam pola hubungan antara pusat dan daerah yaitu dalam bidang pelayanan umum dan juga bidang pemanfaatan sumber daya alam. Campur tangan pemerintah pusat terhadap daerah otonom melalui pemerintah provinsi merupakan kaitan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Uraian lengkap mengenai hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam bidang tersebut.

1. Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam bidang Pengawasan

Pada dasarnya kegiatan pengawasan ditujukan sebagai proses pemantauan terhadap pelaksanaan kerja, pemantauan terhadap pelaksanaan kebijakan, dan

terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan kerja tersebut. Selain itu fungsi pengawasan pun lebih ditujukan untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Dalam kaitannya dengan keuangan, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya korupsi, penyelewengan, dan pemborosan anggaran. Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah dalam kerangka otonomi, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan agar kebebasan otonomi tidak bergerak jauh dengan kata lain untuk kontrol kebebasan berotonomi.

Bentuk pengawasan dapat berupa pengawasan represif dan preventif. Pengawasan tersebut dalam kronologi perundang-undangan ada yang secara tegas mengatur ada pula yang belum mengaturnya. Dalam Undang-Undang terdahulu yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 belum mengatur pengawasan, baik represif maupun preventif. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menentukan wewenang pengawasan represif ada pada presiden. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak mengatur dengan tegas organ pemerintahan yang berwenang melakukan pengawasan represif.³³

Pengawasan dalam bentuknya yang represif dan preventif tidak secara tegas dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, hanya saja ditemukan/disebutkan bahwasanya pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut ketentuan Pasal 218 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

³³ <http://www.kemendagri.go.id/2011/01/hubungan-antara-pusat-dan-daerah-dalam.html>

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

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

2. Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Keuangan

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

1. didapat dari pemanfaatan sumber daya alam yang dimiliki

Dalam hal suatu daerah dengan PAD rendah, tentunya akan sangat membutuhkan bantuan pemerintah pusat. Hubungan ini memang tidak dapat dipisahkan, namun dengan begitu tidak berarti daerah selalu ketergantungan dengan pemerintah pusat. Sejauh mana bantuan akan mempengaruhi kemandirian daerah, tergantung pada pola dan tujuan dari bantuan itu sendiri. Dalam hubungan ini, bantuan keuangan dari pusat kepada daerah dapat digolongkan dalam tiga kategori utama yaitu:

- a. Bantuan bebas, maksudnya bantuan dari pusat hanya ditentukan jumlahnya, untuk selebihnya daerah bebas dalam hal peruntukan dan tata cara penggunaannya. Dalam kategori bantuan ini, sama sekali tidak mempengaruhi kemandirian daerah, namun kelemahannya, tidak ada arahan dalam penggunaan dana bantuan, sehingga terbuka lebar kemungkinan penyalahgunaan dana.
- b. Bantuan dengan pembatasan tertentu, maksudnya bantuan ditentukan peruntukannya secara umum oleh Pusat, untuk kemudian peruntukan secara khusus dan tata cara pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya pada daerah. Dalam kategori bantuan ini, kebebasan suatu daerah sedikit dibatasi, namun dengan begitu segi positifnya pun dapat diterima karena peruntukan secara umum telah ditentukan oleh pusat sebagai arahan agar bantuan dimanfaatkan untuk tujuan tertentu secara efektif dan efisien guna

- c. Bantuan terikat, maksudnya bantuan telah ditentukan secara rinci peruntukan dan tata cara pemanfaatannya, sehingga dalam kategori bantuan ini, tertutup kemungkinan kebebasan bagi daerah.

Disamping bantuan pemerintah pusat terhadap daerah, hubungan keuangan pusat dan daerah pun pada hakikatnya mencakup pembagian sumber pembiayaan antara pemerintah pusat dengan daerah. Berdasarkan asas desentralisasi semua urusan pemerintahan daerah dibiayai dari APBD, subsidi, bagi hasil dari pusat, berdasarkan asas dekonsentrasi dibiayai dari APBN dan berdasarkan asas tugas pembantuan dibiayai oleh pihak yang menugaskannya. Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa Hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah meliputi:

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

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada

Pemerintahan Daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.³⁴

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

3. Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Pemanfaatan Sumber Daya Alam

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah pusat dan pemerintahan daerah meliputi:

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

Dari yang telah disebutkan diatas, nampak jelas bahwa daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam, dalam hal kewenangan, tanggung jawab,

pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian melibatkan pemerintah pusat. Dan juga daerah mendapatkan Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya bersama dengan pemerintah pusat karena kedua pemerintah ini ikut andil dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam. Pemanfaatan sumber daya alam.

4. Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Bidang Pelayanan Umum

Bidang pelayanan umum menjadikan sorotan yang cukup penting dalam kajian otonomi. Daerah otonom dengan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, terkadang masih ditemukan bahwa pelayanan umum dalam daerah tertentu tidak memenuhi standar minimal pelayanan. Hal di atas entah dikarenakan daerah yang tidak peduli atukah tidak mampu dalam menyediakan pelayanan umum yang maksimal. Bila diambil contoh yaitu dalam penyediaan pelayanan umum berupa rumah sakit, dimana terdapat fasilitas rumah sakit yang berbeda-beda, ada rumah sakit dengan fasilitas minim (dibawah standar), adapula yang lengkap. Selain bidang kesehatan, pelayanan umum bidang transportasi juga perlu diperhatikan seperti penyediaan halte, penyediaan akses jalan alternatif agar memudahkan seseorang menuju daerah itu.³⁵

Seharusnya pemerintah pusat memperhatikan hal-hal di atas dan memfasilitasi, serta turut mendanai penyelenggaraan pelayanan umum di daerah-

.....

efektif, dan menjamin kenyamanan masyarakat yang menikmatinya.³⁶ Hubungan pemerintah pusat dan daerah di bidang pelayanan umum telah diatur dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu meliputi:

1. Kewenangan, tanggung jawab, dan penentuan standar pelayanan minimal.
2. Pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah.
3. Fasilitasi pelaksanaan kerja sama antar pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa daerah otonom dengan hak otonominya atau dengan adanya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri tidaklah sepenuhnya mutlak dapat mandiri tanpa bantuan pemerintah pusat. Tanpa adanya pengawasan pemerintah pusat, bantuan keuangan bagi daerah dengan PAD rendah, daerah otonom itu sendiri tidak akan terarah dengan baik. Kalaupun memang daerah itu cukup mandiri, maka pemerintah pusat membantu sekedar untuk memfasilitasi ataupun pemerintah pusat tetap dapat melakukan Kontrol melalui pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan di daerah.

Hubungan pemerintah pusat dan daerah telah terbentuk dan terikat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah pusat pun turut membantu dalam hal keuangan bagi daerah yang

pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan di daerah. Pemerintah turut berperan bersama pemerintah daerah dalam pemanfaatan sumberdaya alam (SDA) meliputi pula pelestarian terhadap sumber daya alam (SDA) itu sendiri.

Satu hal yang penting dalam pelaksanaan desentralisasi bahwa proses ini tidak hanya merupakan *trial and error* yang berkelanjutan. Lebih dari itu pertarungan akan nasib dan kondisi masyarakat di daerah adalah taruhannya. Ketika sebuah ketentuan desentralisasi politik diundangkan, maka, secara otomatis, denyut nadi di seluruh daerah akan mengalami perubahan. Tentunya mengikuti karakteristik undang-undang desentralisasi yang baru.

4. Kewenangan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Hal Desentralisasi

Desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa yang demokratis. Dalam konteks Undang-Undang Dasar 1945, selalu harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional pemerintah pusat dalam menjalankan pemerintahannya tidak bisa efektif dalam pelaksanaannya, apabila seluruh kewenangan dalam melangsungkan kehidupan berbangsa hanya ada pada pemerintah pusat. Untuk itu diperlukan suatu instrumen untuk membagi kekuasaan yang dimiliki oleh pusat, karena pada situasi sekarang ini, model kekuasaan politik yang sentralistik tidak lagi sesuai dengan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara yang semakin kompleks. Instrumen tersebut yaitu otonomi daerah, dengan tiga prinsip yang

legitimit yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Ketiga prinsip tersebut secara konseptual dan praktek harus menjaga keseimbangan diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Posisi pemerintah pusat dalam membangun negri ini sangatlah penting. Untuk menjaga kelangsungan hidup bangsa ini. Pengertian tentang pemerintah pusat telah diatur di dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu pemerintah pusat, selanjutnya disebut pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilakukan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Jenis kekuasaan yang mutlak hanya bisa ditangani oleh pemerintah pusat telah disebutkan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah berikut penjelasan secara singkat.

1. Politik luar negri

Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat di bidang politik luar negri yaitu berupa pengangkatan pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negri, melakukan perjanjian dengan negara lain, dan menetapkan kebijakan

2. Pertahanan

Dalam bidang pertahanan pemerintah pusat bisa mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang dalam suatu keadaan tertentu, mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan nasional. Serta masih banyak lagi kewenangan yang dimiliki dalam bidang ini untuk menjaga kesatuan NKRI

3. Keamanan

Dalam bidang ini kewenangan pemerintah pusat misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan nasional, menindak setiap orang, kelompok, atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara.

4. Yustisi

Pemerintah pusat dalam bidang ini berwenang untuk mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman, memberikan grasi, amnesti, dan abolisi, membentuk Undang-Undang, Perpu, PP, dan masih banyak lagi.

5. Moneter dan fiskal nasional

Kewenangan dalam bidang ini pemerintah pusat bisa mengatur berbagai hal mengenai urusan moneter dan fiskal negara ini, yang di maksud dengan tersebut di atas ialah, pemerintah bisa membuat kebijakn makro ekonomi misalnya, mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan

6. Agama

Dalam bidang keagamaan pemerintah pusat memiliki kewenangan diantaranya yaitu: memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakn dalam penyelenggaraan kehidupan antar uma beragama, dan sebagainya.

Bidang-bidang yang disebutkan diatas merupakan kewenangan yang mutlak hanya dimiliki oleh pemerintah pusat dalam mengurusnya. Dalam bidang yang lain pemerintah pusat bisa di distribusikan kepada daerah otonom. Sesuai dengan isi Pasal 10 ayat (5) point (b), dan(c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu.

1. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah;
2. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Dengan demikian urusan pelaksanaan kehidupan berbagsa dan bernegara pemerintah pusat bisa mengontrol, dan bahkan membantu suatu daerah dalam melaksanakan roda pemerintahan apabila suatu daerah otonom mengalami kesulitan.

Berdasarkan isi Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi dan dawerah provisi di bagi atas

Dari tujuan demokratisasi di atas, maka misi utama dari keberadaan Pemerintah daerah adalah bagaimana mensejahterakan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien, dan ekonomis serta melalui cara-cara yang demokratis. Untuk mampu menyediakan pelayanan publik yang optimal dan mempunyai kepastian, maka, untuk penyediaan pelayanan dasar diperlukan adanya Standar Pelayanan Minimum (SPM). SPM yang menjadi dasar atau acuan bagi Pemerintah daerah dalam mengatur aspek kelembagaan, personil, keuangan, dan mengukur kinerja dalam penyediaan pelayanan publik. Sisi demokratisasi pada Pemerintah daerah berimplikasi bahwa Pemerintah daerah dijalankan oleh masyarakat daerah sendiri melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis. Dalam menjalankan misinya untuk mensejahterakan rakyat, wakil-wakil rakyat tersebut akan selalu menyerap, mengartikulasikan serta mengagregasikan aspirasi rakyat tersebut kedalam kebijakan-kebijakan publik di tingkat lokal.³⁷ Namun kebijakan publik di tingkat lokal tidak boleh bertentangan dengan kebijakan publik nasional dan diselenggarakan dalam koridor-koridor, norma, nilai dan hukum positif yang berlaku pada negara dan bangsa tersebut.

Berbicara kewenangan daerah secara lanjut. Kewenangan pemerintah daerah telah disebutkan dalam Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Pasal 13 ayat (1) menyebutkan bahwa:

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi.

³⁷ dan daerah dari aspek legal. Diunduh

- a. Perencanaan dan pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. Penanggulangan permasalahan sosial lintas kabupaten/kota;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. Fasilitasi pembangunan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. Pengendalian lingkungan hidup;
- k. Pelayanan pertahanan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota ;dan

Pasal 14 ayat (1) menyebutkan bahwa:

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

Perencanaan dan pembangunan;

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

C. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

1. Pengertian Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan asli daerah menurut yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (18) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan komponen dari anggaran pendapatan dan belanja daerah yang digunakan untuk membiayai pembangunan daerah menjadi lebih baik dan maju serta untuk melancarkan jalannya roda pemerintahan. Penerimaan pendapatan suatu daerah sangatlah penting karena segala aspek kegiatan yang bertujuan untuk menjalankan roda pemerintahan harus diimbangi dengan pemasukan yang cukup dari sumber-sumber pendapatan yang ada didaerah tersebut.

Suatu daerah tentunya pasti mempunyai sumber-sumber potensi pendapatan daerah yang harusnya bisa dioptimalkan oleh pemerintahan suatu daerah agar bisa menjalankan dan membiayai penyelenggaraan pemerintah didaerah tersebut dan dapat didorong untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat suatu daerah. Oleh karena itu pemerintah harus bersikap inovatif dalam hal menggali potensi atau sumber-sumber pendapatan asli daerah karena

... (PAD) maka semakin tinggi kualitas

otonomi daerah tersebut dan bisa dikatakan daerah tersebut merupakan daerah yang maju dan madani.³⁸

Pendapatan asli daerah (PAD) menurut Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 Tentang Dana Perimbangan yaitu pendapatan yang diperoleh daerah dari hasil pungutan atau dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian suatu daerah tidak bisa sembarangan dalam menggali untuk mengoptimalkan pendapatan asli daerah (PAD), harus ada payung hukum di daerah tersebut dalam bentuk peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dengan tujuan menjunjung tinggi nilai kemanusiaan sehingga terciptanya keadilan yang berdiri tegak melindungi seluruh lapisan masyarakat.

2. Sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD)

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara profesional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber-sumber keuangan sendiri. Dengan diberlakukannya Undang-undang tersebut kewenangan daerah menjadi lebih besar untuk mengelola dan untuk mengurus rumah tangganya sendiri termasuk mengelola sumber-

³⁸<http://www.stipendia.com/2002/02/konsep-pendapatan-asli-daerah.html> Diunduh

sumber penerimaan daerah. Sumber-sumber penerimaan daerah tersebut digunakan untuk mendukung Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Didalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak. Pendapatan Asli Daerah sendiri menurut yang tertulis dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bersumber dari:

- a. Pajak daerah;
- b. Retribusi daerah;
- c. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- d. Lain-lain PAD yang sah.

Dengan demikian diberbagai daerah otonom banyak potensi sumber-sumber pendapatan asli daerah yang bisa digali menjadi penerimaan daerah misalnya potensi sumber-sumber yang disebutkan dibawah.

1. Perkebunan dan kehutanan

Pelaksanaan pembangunan perkebunan dan kehutanan mempunyai peran penting dalam menjaga dan meningkatkan kelestarian lingkungan hidup, mendukung penyediaan bahan baku industri serta menyediakan bahan baku ekspor non migas sehingga diharapkan dapat mewujudkan

2. Perikanan

Pengembangan perikanan suatu daerah baik itu perikanan air asin atau laut dan air tawar atau daratan memiliki potensi besar dalam memasukan kepada daerah khususnya kolam dan keramba jaring apung. Bagi daerah yang memiliki potensi sumber daya perairan yang cukup besar. Hal ini dapat dikembangkan untuk usaha perikanan secara menyeluruh, mulai dari pembenihan, pembesaran, penangkapan, dan pengelohan industri kreatif yang berbahan dasar ikan.

3. Peternakan

Merupakan salah satu potensi daerah yang sangat potensial karena laju pertumbuhan dan perkembangan, serta laju permintaan kebutuhan akan hewan-hewan ternak seperti ayam buras, ayam pedaging, ayam petelur, kambing, dan sapi potong, didalam dunia peternakan semakin meningkat. Selain potensi yang besar dalam penerimaan daerah, dunia peternakan juga berguna untuk memenuhi konsumsi daging masyarakat sehingga terpenuhinya gizi masyarakat.

4. Transportasi

Pembangunan sektor transportasi sangatlah penting demi tumbuh laju perekonomian yang sehat dan lancar dikarenakan Transportasi sebagai penunjang pada sektor lainnya seperti pariwisata, perdagangan, dll. Maka

5. Industri

Pembangunan sektor industri untuk menambah kembangkan usaha kecil dan industri rumah tangga, peran industri kecil dan menengah dalam memperdayakan ekonomi kerakyatan, dan memperkuat penguasaan teknologi peralatan dalam upaya pencapaian akses pasar dan penguasaan modal, dengan demikian bisa meningkatkan pendapatan pemerintah bila bisa dioptimalkan secara baik dan benar.

6. Pedagangan

Pembangunan sektor perdagangan untuk memperdayakan usaha mikro, kecil dan menengah serta penyediaan sarana dan prasarana penjualan untuk dapat memasarkan merupakan pengembangan usaha dasar sebagai penyangga sumber pendapatan asli daerah, dalam perdagangan. serta diperlukan suatu sistem pengawasan terhadap peredaran barang dan jasa demi optimalnya pemasukan ke daerah dari sektor perdagangan.

7. Pariwisata

Pembangunan disektor pariwisata bertujuan untuk meningkatkan pendapatan daerah dari sektor pariwisata. Setiap daerah pastinya mempunyai potensi pariwisata yang beragam misalnya wisata alam, sejarah, religius, dll. Di berbagai daerah bahkan negara sektor pariwisata

8. Pertambangan

Sektor pertambangan migas merupakan sektor yang sangat mempengaruhi pendapatan daerah, tentunya bagi daerah yang mempunyai sumber daya pertambangan yang melimpah.

3. Fungsi Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Berbicara tentang fungsi pendapatan asli daerah (PAD) tentunya sangat berkaitan dengan keuangan daerah. Dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Fungsi atau tujuan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) timbul menjadi bagian sangat penting bagi pembangunan dan berjalannya urusan pemerintah secara lancar suatu daerah yaitu akibat dari diberlakukannya otonomi daerah bagi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mempunyai tiga hal yang menjadi prinsipil dalam menjalankan otonomi daerah yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Ketiga prinsip atau landasan dalam menjalankan otonomi daerah tersebut sama-sama bertujuan agar masyarakat mendapat pelayanan dan perhatian yang lebih dari pemerintah daerah dalam segala sektor kehidupan masyarakat. Salah satu prinsip yang sangat berpengaruh pada sektor Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu prinsip desentralisasi.

33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ialah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyerahan wewenang pemerintahan untuk mengatur dan mengurus sendiri dari pemerintah mengakibatkan timbul suatu sistem yaitu desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal yaitu suatu cara yang dilakukan oleh setiap negara dalam mengatur sektor publik yang dalam hal ini selalu mencerminkan sejarah, geografi, keseimbangan politik, tujuan kebijakan, dan karakteristik lain yang berbeda tajam antara suatu negara dengan negara lainnya.³⁹

Menurut fungsi Pendapatan asli daerah (PAD) yang telah disebutkan diatas yang bertujuan untuk pembangunan suatu daerah dan menjalankan serta mengurus roda pemerintahannya sendiri, dalam melaksanakan semua itu, daerah harus membuat atau memasukannya kedalam kebijakan umum APBD (KUA) yang sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPM) dan kemudian menjadi landasan dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Daerah. Serta sesuai dengan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah

Kebijakan Umum APBD (KUA) yang sebelumnya disebut dengan Arah dan Kebijakan Umum APBD (AKU) merupakan dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja, dan pembiayaan serta asumsi yang mendasarinya untuk periode satu tahun.⁴⁰

4. Gambaran Umum Kabupaten Pandeglang

Kabupaten pandeglang merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Banten. Secara geografis terletak antara 6°21'-7°10' LS dan 104° 48'- 106° 11'BT, memiliki luas wilayah daratan 2.747 Km² (274.689,91 ha), atau sebesar 29,98% dari luas provinsi Banten, dengan panjang garis pantai termasuk dengan pulau-pulau kecil sepanjang 307 km.⁴¹

Batas administrasi kabupaten pandeglang adalah sebelah utara berbatasan dengan kabupaten Serang, sebelah barat berbatasan dengan selat sunda, sebelah selatan berbatasan dengan samudra Indonesia dan sebelah timur berbatasan dengan kabupaten Lebak. Kota pandeglang sebagai ibukota kabupaten terletak pada jarak 23 km dari ibukota provinsi (Serang) dan 111 km dari ibu kota negara (Jakarta).

Wilayah administrasi kabupaten pandeglang terdiri dari 35 kecamatan, dan 335 desa/kelurahan(13 Kelurahan dan 322 Desa) dengan luas wilayah daerah sebesar 2.747 kilometer persegi (km²).⁴²

Kabupaten Pandeglang merupakan daerah yang memiliki berbagai potensi sumber daya alam yang dapat dikembangkan lebih lanjut. Jika dilihat dari

keanekaragaman potensi wilayahnya dapat menjadi salah satu pilihan bagi para investor baik dari dalam maupun dari luar negeri dalam menanamkan investasinya. Beberapa sektor potensial yang dapat dikembangkan diantaranya sektor pertanian, perkebunan, peternakan, peikanan, kelautan, energi, pertambangan, dan pariwisata.

Perekonomian pandeglang yang berturut-turut memberikan andil dalam perkembangan (PDRB) Produk Domestik Broto Regional adalah sektor pertanian, perdagangan, hotel, dan restoran, serta sektor jasa.⁴³

Untuk meningkatkan upaya pengoptimalan potensi di atas maka pemerintah kabupaten Pandeglang dengan mendasarkan keterangan diatas dalam rencana pembangunan jangka menengah daerah tahun 2011-2016 mempunyai visi sebagai berikut “Kabupaten Pandeglang Sebagai Daerah Mandiri dan Berkembang Di Bidang Agribisnis dan Pariwisata Berbasis Pembangunan Pedesaan”. Bisa dijelaskan secara singkat maksud dari visi tersebut diatas:

1. Mandiri dan berkembang di bidang agribisnis

Kabupaten pandeglang akan dijadikan sebagai pusat agribisnis yang pertanian sebagai basis perekonomian daerah sebagai pembangunan

2. Mandiri dan berkembang di bidang pariwisata

Kabupaten Pandeglang akan mandiri dengan menjadikan pusat kegiatan pariwisata sebagai bagian pendukung dalam perekonomian daerah.

3. Berbasis pembanguna perdesaan

Kabupaten Pandeglang dalam mewujudkan sebagai daerah pusat agribisnis dan destinasi pariwisata tidak mungkin akan tercapai tanpa ada partisipasi aktif dari masyarakat yang sebagian besar berada di pedesaan. Oleh karena itu subyek utama dari upaya peningkatan upaya pertumbuhan ekonomi di sektor pertanian dan pariwisata

1.1.1. Masyarakat pedesaan sebagai basis utama dari