

**MODUL**

# **DESENTRALISASI & OTONOMI DAERAH**

**DJOHERMANSYAH DJOHAN  
HALILUL KHAIRI  
ALMA'ARIF**



**INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI  
FAKULTAS MANAJEMEN PEMERINTAHAN**



# DAFTAR ISI

Tinjauan Mata Kuliah.....

Peta Kompetensi.....

## MODUL I: KONSEP DASAR DESENTRALISASI .....

### ***Kegiatan Belajar 1***

Konsep Desentralisasi.....

Rangkuman.....

Latihan.....

Tes Formatif 1 .....

Kunci Jawaban Tes Formatif 1 .....

### ***Kegiatan Belajar 2***

Dimensi-dimensi Desentralisasi .....

Rangkuman.....

Latihan.....

Tes Formatif 2 .....

Kunci Jawaban Tes Formatif 2 .....

### ***Kegiatan Belajar 3***

Asal Usul Daerah Otonom.....

Rangkuman.....

Latihan.....

Tes Formatif 3 .....

Kunci Jawaban Tes Formatif 3 .....

### ***Kegiatan Belajar 4***

Makna Hakiki Otonomi Daerah.....

Rangkuman.....

Latihan.....

Tes Formatif 4 .....

Kunci Jawaban Tes Formatif 4 .....

### ***Kegiatan Belajar 5***

Elemen Dasar Otonomi Daerah .....

Rangkuman.....

Latihan.....

Tes Formatif 5 .....

Kunci Jawaban Tes Formatif 5 .....

### ***Kegiatan Belajar 6***

Inefisiensi Desentralisasi .....

Rangkuman.....

Latihan.....

Tes Formatif 6 .....

Kunci Jawaban Tes Formatif 6 .....	
Daftar Pustaka .....	

## **MODUL II: PERKEMBANGAN PEMERINTAHAN DAERAH .....**

### ***Kegiatan Belajar 1***

Masa Penjajahan .....	
Rangkuman .....	
Latihan .....	
Tes Formatif 1 .....	
Kunci Jawaban Tes Formatif 1 .....	

### ***Kegiatan Belajar 2***

Masa Kemerdekaan .....	
Rangkuman .....	
Latihan .....	
Tes Formatif 2 .....	
Kunci Jawaban Tes Formatif 2 .....	

### ***Kegiatan Belajar 3***

Masa Transisi .....	
Rangkuman .....	
Latihan .....	
Tes Formatif 3 .....	
Kunci Jawaban Tes Formatif 3 .....	

### ***Kegiatan Belajar 4***

Masa Reformasi .....	
Rangkuman .....	
Latihan .....	
Tes Formatif 4 .....	
Kunci Jawaban Tes Formatif 4 .....	
Daftar Pustaka .....	

## **MODUL III: HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH**

### ***Kegiatan Belajar 1***

Kedudukan Daerah dalam NKRI .....	
Rangkuman .....	
Latihan .....	
Tes Formatif 1 .....	
Kunci Jawaban Tes Formatif 1 .....	

### ***Kegiatan Belajar 2***

Desentralisasi Fiskal .....	
Rangkuman .....	
Latihan .....	
Tes Formatif 2 .....	
Kunci Jawaban Tes Formatif 2 .....	



**Kegiatan Belajar 3**

Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah.....	
Rangkuman.....	
Latihan.....	
Tes Formatif 3 .....	
Kunci Jawaban Tes Formatif 3 .....	

**Kegiatan Belajar 4**

Derajat Otonomi Daerah.....	
Rangkuman.....	
Latihan.....	
Tes Formatif 4 .....	
Kunci Jawaban Tes Formatif 4 .....	
Daftar Pustaka .....	

**MODUL IV: KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH KONTEMPORER****Kegiatan Belajar 1**

Pembagian Kewenangan.....	
Rangkuman.....	
Latihan.....	
Tes Formatif 1 .....	
Kunci Jawaban Tes Formatif 1 .....	

**Kegiatan Belajar 2**

Penataan Daerah.....	
Rangkuman.....	
Latihan.....	
Tes Formatif 2 .....	
Kunci Jawaban Tes Formatif 2 .....	

**Kegiatan Belajar 3**

Kelembagaan Daerah dan Kepegawaian Daerah .....	
Rangkuman.....	
Latihan.....	
Tes Formatif 3 .....	
Kunci Jawaban Tes Formatif 3 .....	

**Kegiatan Belajar 4**

Standar Pelayanan Minimal.....	
Rangkuman.....	
Latihan.....	
Tes Formatif 4 .....	
Kunci Jawaban Tes Formatif 4 .....	
Daftar Pustaka .....	
Daftar Riwayat Hidup Penulis.....	

## TINJAUAN MATA KULIAH

**D**esentralisasi dan Otonomi daerah adalah ibarat dua sisi koin mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan, mensyaratkan adanya daerah otonom untuk berfungsi. Sebab jika tidak ada daerah otonom, maka desentralisasi tidak akan eksis, dan penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah negara hanya dapat dilakukan dengan asas sentralisasi (termasuk dekonsentrasi) saja.

Mata kuliah Desentralisasi dan Otonomi Daerah dimaksudkan untuk membekali sivitas akademika dengan pengetahuan untuk memahami penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Tujuan pembelajaran umum dari mata kuliah ini adalah praja mampu memahami system pemerintahan daerah dengan berbagai asas penyelenggaraan pemerintahan yang berlaku di Indonesia. Secara spesifik, mata kuliah disajikan kedalam 14 kegiatan belajar yang dikelompokkan dalam 4 modul. Bagian pertama (modul I) berisi penjelasan mengenai konsep dasar desentralisasi dan otonomi daerah. Modul II berisi deskripsi rinci mengenai perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia, mulai dari zaman penjajahan hingga era reformasi.

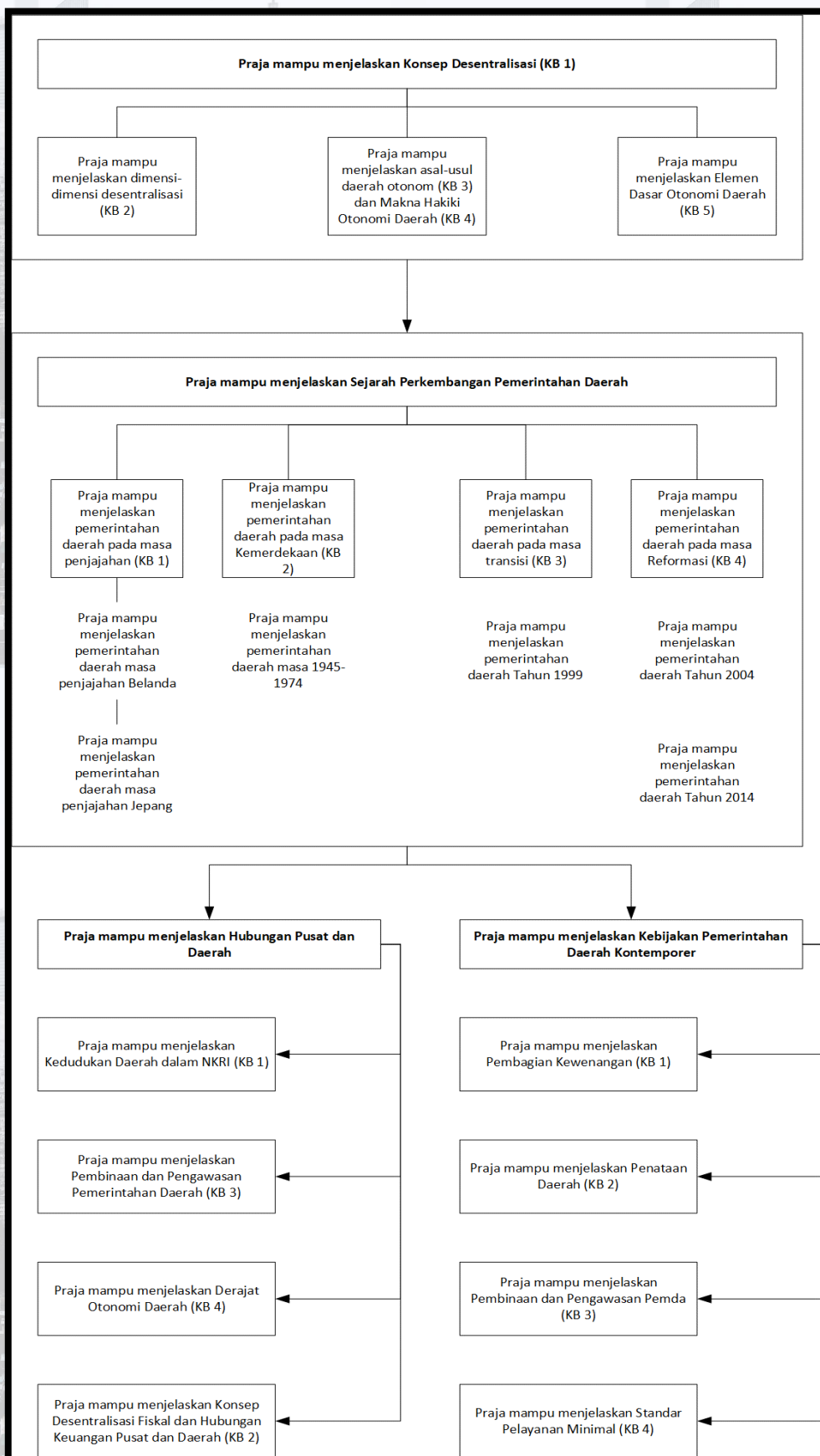
Bagian ketiga memuat penjelasan yang berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah, termasuk hubungan keuangan, hubungan kewenangan, dan hubungan kerja antara keduanya. Sementara bagian terakhir (Modul IV) ditutup dengan praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah kontemporer seperti pengaturan mengenai kepegawaian daerah, kelembagaan daerah, kepemimpinan hingga pada penerapan standar pelayanan minimal (SPM).

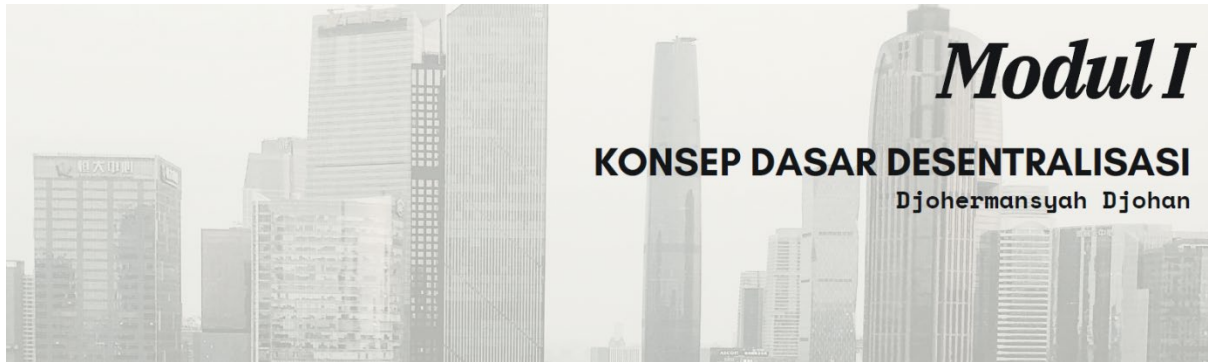
Penjelasan pada setiap modul ada yang berisi ilustrasi untuk memberikan tekanan pemahaman mengenai materi yang disampaikan. Setelah mempelajari materi perkuliahan ini, anda diharapkan dapat menjelaskan dan mampu menganalisis praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara lebih terperinci, anda diharapkan memiliki kemampuan:

1. Menjelaskan makna otonomi daerah dan pentingnya desentralisasi dalam penyelenggaraan negara bangsa.
2. Menjelaskan dengan rinci sejarah dan perkembangan pemerintahan daerah serta dominasi asas penyelenggaraan pemerintahan yang digunakan pada masing-masing era.
3. Menjelaskan hubungan pusat dan daerah dari berbagai aspek.
4. Menjelaskan tata cara pembentukan perangkat daerah, pengaturan kepegawaian daerah, dan penerapan SPM.



Secara skematis, seluruh modul dari Mata Kuliah Desentralisasi dan Otonomi Daerah sebagai berikut:





## Pendahuluan

**D**esentralisasi adalah sebuah konsep yang sangat penting dalam administrasi publik dan manajemen organisasi. Konsep ini mengacu pada pembagian wewenang, tanggung jawab, dan keputusan dari tingkat pusat ke tingkat yang lebih rendah dalam sebuah organisasi atau sistem pemerintahan. Desentralisasi dapat memiliki dampak yang signifikan terhadap efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan manajemen organisasi.

Modul ini akan membahas teori-teori yang mendasari konsep desentralisasi. Dalam modul ini, kita akan menjelajahi konsep dasar desentralisasi, alasan mengapa organisasi atau pemerintah memilih untuk menerapkan desentralisasi, manfaat dan tantangan yang terkait dengan desentralisasi, serta berbagai model dan teori yang digunakan untuk menganalisis dan memahami desentralisasi.

## Kegiatan Belajar I

### Konsep Desentralisasi

**D**alam ilmu pemerintahan terdapat beragam bentuk pengelolaan kewenangan atau urusan pemerintahan. Ada yang dikenal dengan istilah sentralisasi, desentralisasi (otonomi daerah), desentralisasi asimetris (otonomi khusus/istimewa). Indonesia adalah negara kesatuan (*eenheidstaat/unitary state*) yang sejak awal berdirinya para *founding fathers* menghendaki adanya desentralisasi. Desentralisasi diartikan sebagai *transfer of power and authority from central to local government*, yaitu penyerahan kekuasaan dan kewenangan dari pemerintah pusat (pempus) kepada pemerintah daerah (pemda). Desentralisasi dalam sistem negara kesatuan didefinisikan sebagai tindakan di mana pemerintah pusat secara resmi menyerahkan kekuasaan kepada aktor dan lembaga di tingkat yang lebih rendah dalam hierarki politik-administrasi dan territorial.<sup>1</sup>

Desentralisasi terkait erat bagaimana kekuasaan dan kewenangan didistribusikan melalui hierarki geografis negara, institusi dan proses-proses terjadinya pembagian kekuasaan tersebut. Bila sebelumnya kekuasaan dipusatkan pada pempus yang dikenal dengan sentralisasi, maka melalui desentralisasi kekuasaan pada pempus itu disebar ke daerah dalam rangka pengelolaan daerah.<sup>2</sup>

Sistem desentralisasi telah banyak diterapkan oleh berbagai macam negara, karena kekuasaan pemerintah yang terpusat cenderung menyimpang (*abuse of power*). Dengan mendekatkan kewenangan pada level yang lebih rendah, diharapkan penerapan desentralisasi akan lebih menyeimbangkan pola-pola relasi antara pempus dan pemerintah daerah (pemda). Pemda mendapatkan kewenangan penuh dari pempus untuk meningkatkan kesejahteraan dan ekonomi masyarakat di daerahnya dengan memacu pelayanan publik (*the closer the better services*), serta penguatan demokrasi di tingkat lokal dengan adanya keterlibatan rakyat dalam memilih pemimpin pemda nya.

Adanya peningkatan keterlibatan rakyat terhadap penyelenggaraan pemerintahan di mana pemda sebagai wadah penyaluran aspirasi nya, maka sistem sentralisasi (antitesa desentralisasi) tidak mendapatkan tempat. Desentralisasi merupakan simbol "*trust*" dari pempus kepada pemda, di mana dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemda dan masyarakat di daerahnya. Kalau dalam sistem sentralisasi, mereka tidak dapat berbuat banyak dalam mengatasi masalah setempat, maka dalam sistem desentralisasi ini mereka

---

<sup>1</sup> Jesse Ribot and Arun Agrawal, *Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Cases*, The Journal of Developing Areas 33, no.4, 1999, h.473-502

<sup>2</sup> Brian C Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, MIPI, 2012



ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi atas berbagai masalah yang dihadapi.<sup>3</sup>

Oleh karena desentralisasi memiliki nilai strategis utamanya pada tataran politik di mana dapat meningkatkan kemampuan politik dan mempersempit jarak antara pemerintah dan masyarakat, maka penggunaan desentralisasi diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah. Otonomi berasal dari suku kata “auto” yang berarti sendiri, dan “nomos” yang berarti mengatur sehingga otonomi dapat diartikan sebagai hak mengatur sendiri. Otonomi daerah merupakan sebuah kewenangan di mana suatu daerah memiliki tanggung jawab terhadap urusannya sendiri.<sup>4</sup>

Makna otonomi daerah adalah pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan di daerahnya.

Indonesia menerapkan pola desentralisasi dan otonomi daerah pada awal bergulirnya reformasi tahun 1998 dengan diterbitkan Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tahun 1999. Untuk pertama kali Kepala Daerah (KDH) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dipilih secara demokratis oleh rakyat, yang sebelumnya calon kepala daerah “didrop” dari pusat. Ini dimaksudkan agar tumbuh dan berkembang kuatnya demokrasi di tingkat lokal. Selanjutnya, pemda-pemda lebih responsif mendengar dan menyalurkan aspirasi warga nya yang kemudian dituangkan ke dalam regulasi lokal yakni peraturan daerah atau peraturan kepala daerah.

Bila dicermati lebih jauh, ada beberapa alasan mengapa Indonesia harus mengadopsi sistem desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu, **pertama, aspek fisik kewilayahan.** Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sangat luas yakni 1,9juta km<sup>2</sup> luas daratan, ditambah setidaknya terdapat 17.508 pulau-pulau yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Selain itu, terdapat pula daerah-daerah yang masih terisolir/ *remote area* seperti di pedalaman pulau Kalimantan, Maluku, Papua, dan lainnya. **Kedua, aspek penduduk.** Jumlah penduduk Indonesia sebanyak 270.203.917 jiwa (Sensus BPS, 2020), dengan beragam etnik yakni 1.340 suku-suku bangsa, 6 agama, dan 245 aliran kepercayaan.

**Ketiga, aspek legal konstitusional.** *Founding fathers* Indonesia sebelum amandemen Konstitusi UUD 1945 mengamankan adanya otonomi daerah pada pasal 18, dan sesudah amandemen UUD 1945 lebih menguatkan lagi eksistensi otonomi daerah bahkan otonomi khusus sebagaimana tertuang pada pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945. Pemda berhak mengurus urusan rumah tangganya sendiri dengan seluas-luasnya, tetapi

<sup>3</sup> M Ryaas Rasyid, *Kebijakan Otonomi Daerah: Konsepsi, Implementasi dan Masalah*, dalam Andi Ramses dan La Bakry (Pemerintahan Daerah di Indonesia), MIPI, 2009, h.19-31

<sup>4</sup> Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta, LIPI Press, 2007, h.52



tidak boleh membuat peraturan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan pempus atau tidak boleh ada negara dalam negara.<sup>5</sup>

**Keempat, aspek good governance.** Adanya otonomi daerah berdampak pada pemda yang lebih efisien, efektif, transparan, akuntabel, partisipatif, kreatif dan inovatif, sehingga makin lama akan semakin cakap tata kelola pemda nya. Di samping itu, pempus semakin ringan bebannya dan ramping organisasinya karena sebagian kekuasaan dan kewenangan telah diserahkan kepada daerah.

Di atas telah dijelaskan bagaimana desentralisasi (otonomi daerah) itu diterapkan. Lalu bagaimana dengan konsep dan teoritik desentralisasi asimetrik (otonomi khusus/istimewa) itu di jalankan. Lebih lanjut dalam pandangan Ronald L. Watts (2000) bahwa dasar pertimbangan mengadopsi model asimetrik tidak lagi dipengaruhi bentuk susunan negara, tetapi sejauh mana pilihan desentralisasi tersebut bisa efektif berfungsi atau tidak berfungsi bagi upaya pengelolaan keragaman dan kekhususan lokal. Menurut Watts kalau sejumlah kondisi objektif di masyarakat memang menuntut kerangka administrasi pengelolaan khusus dan diperkirakan mampu mendatangkan manfaat secara lebih efektif ketimbang dilakukan dengan cara-cara biasa, maka desentralisasi asimetrik patut dipertimbangkan.<sup>6</sup>

Sependapat dengan itu, Katorobo (2004) menilai bahwa desentralisasi asimetrik lebih efektif ketimbang desentralisasi simetrik. Beberapa fungsi pemerintahan lebih baik (pas) dilaksanakan di pemerintahan pusat dan beberapa urusan lain akan lebih baik (tepat) dilaksanakan di pemerintahan daerah. Konsep desentralisasi asimetrik awalnya diterapkan dalam kerangka negara federal. Namun perkembangan di kemudian hari menunjukkan bahwa konsep dan penerapan model desentralisasi asimetrik mulai diadopsi di negara-negara kesatuan berupa *special autonomy*, atau *special territory*.<sup>7</sup>

Di Indonesia, Djohan (2016) kemudian menyederhanakan bahwa desentralisasi asimetris/*assymetrical decentralization* atau lebih dikenal dengan istilah otonomi khusus/istimewa diberikan dari pemerintah (baca: pemerintah pusat) kepada pemerintah daerah di daerah-daerah tertentu dalam bentuk *transfer of power* yang luas, besar, dan banyak (*extra ordinary*) baik di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, fiskal, dan administrasi. Model asimetrik bukan pelimpahan biasa sebagaimana pemberian desentralisasi simetrik (otonomi daerah). Ia diberikan selain untuk merangkul daerah yang bergejolak atau konflik

<sup>5</sup> Saafroedin Bahar dkk, Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI, Cetakan Pertama Edisi III, PT.Citra Lamtoro Gung Persada, Sekretariat Negara, Jakarta, 1995, hal.271, 427

<sup>6</sup> Lihat Robert Na Endi Jaweng, Empat Wajah Desentralisasi, Kompas, Jakarta, 2022. Hal 345-346

<sup>7</sup> James Katorobo, 2004, *Decentralization and local autonomy for participatory democracy*, 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27, May 2005, Seoul



agar tidak melepaskan diri dari NKRI, tetapi juga sebagai alat untuk pengembangan ekonomi yang lebih baik, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.<sup>8</sup>

Karena itu, lanjut Djohan terdapat beberapa model pemberian desentralisasi asimetrik berupa Ibu Kota Negara/The Capital seperti Washington DC (USA), Canberra (Australia), Jakarta (Indonesia), dan ibu kota negara lain di dunia. Konflik/politik seperti Quebec (Kanada), Mindanao Selatan (Filipina), Basque/Catalonia (Spanyol), dan Papua-Aceh (Indonesia). Ekonomi seperti Pattaya (Thailand), Bali-Kepri-Jakarta (Indonesia) potensial otsus, Adat-Budaya seperti DIY (Indonesia), dan Karakter Wilayah/Geografis seperti daerah-daerah perbatasan (Kalimantan Barat-Indonesia) dan kepulauan (Kepri-Indonesia) potensial otsus, yang pengaturannya tidak sama dengan karakteristik di wilayah daratan (mainland).

Berangkat dari praktik desentralisasi asimetrik di atas, hasil kajian riset TIFA, memetakan lima model yang menjadi basis dari *assymetrical decentralization* di Indonesia, pertama, model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah karena faktor politik, khususnya terkait sejarah konflik yang panjang (Aceh dan Papua). Kedua, model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis sosio-kultural (DIY). Ketiga, model asimetris yang didasarkan kekhasan daerah berbasis geografis-strategis, yakni khususnya terkait posisi daerah sebagai daerah perbatasan (Kalimantan Barat, Papua, dan Kepulauan Riau). Keempat, model asimetris yang didasarkan pada kekhasan daerah berbasis potensi dan pertumbuhan ekonomi (Papua, Aceh, Kalimantan Barat, Batam, dan Jakarta). Dan kelima, kekhasan daerah berbasis tingkat akselerasi pembangunan dan kapasitas *governability* (Papua).<sup>9</sup>

Desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa yang berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu, namun secara empirik merupakan strategi komprehensif pemus guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri dari pangkuan ibu pertiwi. Dia mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintah lokal yang khas. Dengan begitu diharapkan perlawanan terhadap pemerintahan nasional dan keinginan untuk merdeka dapat dieliminasi lewat sistem pemerintahan lokal yang spesifik seperti yang dipraktikkan di beberapa negara antara lain wilayah Quebec di Kanada, Mindanao di Filipina, Bougainville di Papua New Guinea, dan Bosque di Spanyol, Cina yang membuat kesepakatan dengan Inggris untuk menetapkan status Hongkong sebagai *special administrative region* pada tahun 1997. Mereka misalnya, boleh punya bendera, hukum dasar, bahasa, partai politik lokal dan bagi hasil sumber-sumber pendapatan yang lebih besar.

<sup>8</sup> Djohan, Djohermansyah, Merajut Otonomi Daerah pada Era Reformasi (Kasus Indonesia), Edisi Revisi Jakarta: Yayasan Bhakti Otonomi Daerah, 2016. Edisi Pertama Tahun 2014.

<sup>9</sup> Riset "Desentralisasi Asimetris: Praktek dan Proyeksi" oleh TIFA Foundation pada tahun 2009-2010



Landasan konstitusional pemberian desentralisasi asimetrik di Indonesia adalah pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan dasar konstitusional tersebut di atas, saat ini telah terdapat 5 daerah khusus dan istimewa di Indonesia yaitu Aceh yang diatur melalui UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Jakarta dengan UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota NKRI, Jogjakarta dengan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, Papua dengan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua dan UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua UU Otsus Papua, dan Papua Barat dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 (juncto UU No.21/2001 dan UU No.2/2021). Belakangan ada penambahan provinsi baru di tanah papua yaitu, Papua Selatan dengan UU Nomor 14 Tahun 2022, Papua Tengah dengan UU Nomor 15 Tahun 2022, Papua Pegunungan dengan UU Nomor 16 Tahun 2022, terakhir Papua Barat Daya dengan UU Nomor 29 Tahun 2022. Total Indonesia memiliki 9 daerah provinsi dengan status otonomi khusus atau istimewa.

### **Rangkuman**

Desentralisasi diartikan sebagai *transfer of power and authority from central to local government*, yaitu penyerahan kekuasaan dan kewenangan dari pemerintah pusat (pempus) kepada pemerintah daerah (pemda). Indonesia mengenal dua konsep desentralisasi yakni desentralisasi simetrik atau sering disebut dengan otonomi daerah, dan desentralisasi asimetrik atau disebut juga otonomi khusus/istimewa. Desentralisasi diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah. Makna otonomi daerah adalah pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Sedangkan makna otonomi khusus/istimewa adalah *transfer of power* yang luas, besar, dan banyak (*extra ordinary*) baik di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, fiskal, dan administrasi. Model asimetrik bukan pelimpahan biasa sebagaimana pemberian desentralisasi simetrik (otonomi daerah). Ia diberikan selain untuk merangkul daerah yang bergejolak atau konflik agar tidak melepaskan diri dari NKRI, tetapi juga sebagai alat untuk pengembangan ekonomi yang lebih baik, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (*local welfare*).

## Kegiatan Belajar 2

### Dimensi-Dimensi Desentralisasi

Secara umum dimensi desentralisasi dapat dikategorikan ke dalam dua perspektif yakni perspektif desentralisasi politik dan desentralisasi administrasi. Perspektif ini kemudian berkembang menjadi tiga dimensi yakni desentralisasi politik, administrasi, dan fiskal (Green, 2005 dan Triesman 2007 dalam Henderso dan Raikes 2014).<sup>10</sup> Kemudian Rondinelli (1999)<sup>11</sup> merumuskan menjadi 4 perspektif yaitu desentralisasi politik, administrasi, fiskal, dan politik. Pasang surut pelaksanaan desentralisasi sangat dipengaruhi oleh paling tidak keempat dimensi desentralisasi di atas. Di Indonesia, keempat dimensi tersebut berpengaruh terhadap dinamika hubungan antara pempus dan pemda khususnya pada era reformasi yang ditandai jatuhnya rezim Presiden Soeharto tahun 1998. Politik desentralisasi dan otonomi daerah kemudian diwujudkan ke dalam undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, apakah dominan sentralistik, desentralistik, ataupun campuran antara keduanya.

**Pertama, dimensi desentralisasi politik** yang dimaksudkan sejauhmana pemda memiliki otonomi dalam menentukan bentuk tata kelola dan akuntabilitas mereka sendiri. Ciri utamanya yakni ada pengembangan demokrasi di tingkat lokal baik politisi, birokrat, dan *grass root*, di mana masyarakat bebas memilih KDH dan anggota DPRD secara langsung (*political equality*). Terjadi pula penguatan pada lembaga-lembaga lokal seperti DPRD, institusi politik lokal lainnya seperti partai politik, *civil society*, dan kelompok-kelompok kepentingan.

Dalam dwi windu perjalanan desentralisasi dan otonomi daerah, Indonesia telah berhasil mengembangkan desentralisasi politik melalui pilkada secara langsung. Selama rentang waktu 2005-2014 telah berlangsung lebih kurang 1.014 pilkada. Selanjutnya pada tanggal 9 Desember 2015 telah dilaksanakan Pilkada serentak di 269 daerah (9 provinsi, 224 kabupaten, dan 36 kota), pada 15 Februari 2017 di 101 daerah (7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota), serta pada 27 Juni 2018 di 171 daerah (17 provinsi, 115 kabupaten, dan 39 kota). Bahkan, pada 9 Desember 2020 digelar di 270 daerah (9 provinsi, 224 kabupaten, dan 37 kota) sebagai pembuka gelombang keempat pelaksanaan pilkada menuju pilkada serentak

<sup>10</sup> Lihat Keith Green, Decentralization and Good Governance: The Case of Indonesia 28 Februari 2005, online at MPRA Paper No.18097, posted 26 Oct 2009 14:02 UTC. Lihat juga Graeme Henderso dan Luke Raikers, Decentralization Decade A Plan For Economic Prosperity, Public Services Transformation And Democratic Renewal in England, Institut For Public Policy Research, September 2014.

<sup>11</sup> Dennis A. Rondinelli, "What is Decentralization?" dalam Jennie Litvack & Jessica Seddon (eds.), Decentralization Briefing Notes, World Bank Institute Working Papers in collaboration with PREM network, (Washington DC : World Bank, 1999), p.2



nasional pada tahun 2024. Total dalam tempo 15 tahun telah berlangsung sebanyak 1.825 kali pilkada langsung.

Mencermati hasil pelaksanaan pilkada langsung selama ini bisa dikatakan kurang berkorelasi positif terhadap terwujudnya pemerintahan daerah yang baik, efektif, dan efisien. Model demokrasi yang dirancang, belum sepenuhnya berkembang demokrasi secara substansial, baru sebatas demokrasi prosedural belaka. Fakta menunjukkan hiruk-pikuk pilkada Indonesia diwarnai maraknya politik uang, politik dinasti, pecah kongsi kepala daerah dengan wakilnya, meningkatnya calon tunggal, politisasi birokrasi, eks nabi ikut pilkada, hingga kena operasi tangkap tangan (OTT) kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh KPK.

Sejak tahun 2005-2023 terdapat 452 orang kepala daerah dan wakil kepala daerah kena kasus hukum, mulai dari korupsi (402), penganiayaan (9), pencemaran nama baik (4), penyalahgunaan narkoba (2), pemalsuan dokumen (11), penghinaan (2), perjudian (2), penipuan (9), penyalahgunaan ijin tambang (7), KDRT (2), perjalanan luar negeri tanpa ijin (1), dan penistaan agama (1).<sup>12</sup>

**Kedua, dimensi desentralisasi administrasi** mengacu pada seberapa besar otonomi yang dimiliki daerah dalam memutuskan masalah kebijakan dan program. Ciri utamanya yaitu ada pendelegasian kekuasaan atau kewenangan atau sering juga disebut urusan pemerintahan dari pemus kepada pemda. Selain itu, juga ditekankan pada aspek efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas pemerintahan dalam penyelenggaraan pemda khususnya pada sektor pelayanan publik (*the closer the better services*).

Untuk memahami bagaimana model pendelegasian kewenangan atau kekuasaan antara pemus dan pemda lebih jelasnya dapat diamati pada UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) sebagai produk perundang-undangan yang masih berlaku saat ini.

Paradigma pengakuan wewenang daerah pada undang-undang ini diubah menjadi pembagian urusan pemerintahan antara pemus dan pemda. Pembagian urusan pemerintahannya lebih banyak menonjolkan aspek desentralisasi yang dibuat “clear cut” antara urusan pemerintahan yang dipegang pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, sehingga menjamin adanya kepastian dalam menjalankan urusannya masing-masing.

Urusan pemerintahan yang berskala nasional, bersifat strategis, dan absolut tetap dipegang pemus seperti politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Di samping itu, terdapat urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, di mana penanganannya dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Artinya, ada bagian urusan yang

---

<sup>12</sup> Data KDH/WKDH Kena Kasus Hukum sejak tahun 2005-2023, Institut Otonomi Daerah (i-OTDA), Juli 2023.

menjadi kewenangan pusat, ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi dan ada pula bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota. Total ada 32 (tiga puluh dua) jenis urusan pemerintahan yakni 6 urusan pemerintahan wajib pelayanan dasar, 18 urusan pemerintahan wajib non pelayanan dasar, dan 8 urusan pemerintahan pilihan.

Selain urusan pemerintahan yang bersifat absolut dan konkuren di atas, juga terdapat urusan pemerintahan umum yakni kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang dilimpahkan kepada kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) hingga ke unit yang lebih rendah yakni camat (kepala kantor kecamatan). Agar pembagian urusan pemerintahan itu proporsional dipakai kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi,<sup>13</sup> dengan skala provinsi, dan kabupaten/kota.

Sayangnya, dalam implementasi aturan pelaksanaan tidak kunjung turun, undang-undang sektoralnya sendiri tidak disesuaikan dengan UU Pemda dan adanya resistensi dari pihak pemda kabupaten/kota, sehingga menimbulkan ketidakpastian, bahkan kemandegan dalam penanganan urusan pemerintahan.<sup>14</sup> Selain itu, terjadi pula tarik-menarik urusan pemerintahan (re-sentralisasi) seperti pertambangan, kelautan, kehutanan, perumahan, dan cipta kerja, semakin memperumit pola relasi pempus dan pemda. Proses re-sentralisasi itu dipicu karena beban pemda terlalu berat (*over capacity*) menampung semua urusan pemerintahan, sumber daya manusia (SDM) pemda terbatas, rusaknya ekologi di banyak daerah, dan maraknya korupsi perijinan oleh KDH menjelang pilkada.

**Ketiga, dimensi desentralisasi fiskal** menyangkut seberapa jauh daerah dapat mengendalikan peningkatan pendapatan dan pengeluaran mereka sendiri. Desentralisasi fiskal, juga ditandai dengan transfer dana dari pempus kepada pemda melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan (Danais), hingga Dana Desa.

Salah satu tujuan desentralisasi fiskal agar dapat melihat kemampuan daerah untuk *self financing* dalam memperoleh atau meningkatkan pendapatan dan membiayai pengeluaran (PAD dan belanja) sendiri. Implementasi kebijakan desentralisasi fiskal menggunakan empat pilar yang saling mempengaruhi satu sama lain, yakni: (1) pelimpahan wewenang pembelanjaan (*expenditure assignment*), (2) pelimpahan wewenang penerimaan

---

<sup>13</sup> Eksternalitas yaitu penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul. Akuntabilitas yaitu penanggungjawab suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya, luas, besaran dan jangkauan dampak yang ditimbulkan. Efisiensi yaitu penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi. Lebih jelasnya, lihat penjelasan Pasal 13 ayat (1) UU Pemda No.23/2014.

<sup>14</sup> Djohermansyah Djohan, Reformulasi Desentralisasi Administrasi dan Ultimate Goal Otonomi Daerah: Evaluasi dan Rekomendasi Kebijakan, dalam Otonomi Daerah: Gagasan dan Kritik (Refleksi 20 Tahun KPPOD), PT. Kompas Media Nusantara, 2022, h.166-184



(*revenue assignment*), (3) transfer antartingkat pemerintahan (*intergovernmental transfer*), dan (4) pinjaman daerah (*subnational borrowing*).<sup>15</sup>

Dalam praktiknya, keempat instrumen ini saling berhubungan antara satu dengan lainnya, membentuk suatu konfigurasi tertentu yang selanjutnya dapat di-reviu perkembangannya melalui kemandirian fiskal daerah.

Misalnya, pelaksanaan reviu kemandirian fiskal pemda pada tahun 2019 yang diselenggarakan oleh BPK menggunakan indeks kemandirian fiskal yang dikembangkan Hunter (1977), di mana kriteria penilaian berkisar pada dua aspek yakni: **0 (semua belanja dibiayai dana transfer dan tidak terdapat peranan PAD) hingga 1 (semua belanja dapat dibiayai dengan PAD dan tidak terdapat dana transfer)**, sehingga diperoleh hasil sebagai berikut:<sup>16</sup>

- 1) Kesenjangan kemandirian fiskal antara daerah sangat tinggi. Perbedaan indeks sangat mencolok antara Prov. DKI Jakarta (IKF 0,7107) dengan Prov. Papua Barat (IKF 0,0427). Pada Kabupaten/Kota, antara Kab. Badung (IKF 0,8347) dengan Kab. Deiyai Papua (IKF 0,0031).
- 2) Sebagian besar Pemda belum mandiri. Hal ini ditunjukkan pada 2019, 8 dari 34 Provinsi, 458 dari 497 Kab/Kota belum mandiri. Hal ini menunjukkan bahwa daerah-daerah tersebut sangat tergantung dengan dana transfer.
- 3) Jumlah Pemda dengan kategori “Menuju Kemandirian”, meningkat dari 16 Prov (2018) menjadi 18 Prov, dan dari 34 Kab/Kota (2018) menjadi 36 Kab/Kota (2019).
- 4) Jumlah daerah dengan kategori “Mandiri” pada Tahun 2018 dan 2019, tetap, yakni 8 Provinsi (Prov. DKI, Banten, Jabar, Jateng, Jatim, Bali, Kalsel, Kaltim) dan 2 Kota (Tangerang Selatan dan Surabaya).
- 5) Hanya terdapat satu daerah dengan kategori “Sangat Mandiri” yakni Kab. Badung, dan tidak terdapat Provinsi dengan kategori sangat mandiri.

Bila disimpulkan, maka sebagian besar pemda belum mandiri secara fiskal, masih sangat tergantung kepada dana transfer dari pempus. Sebagai daerah otonom, pemda belum mampu membiayai urusan rumah tangganya sendiri, anggaran yang ada terkuras habis untuk biaya belanja pegawai belum banyak diperuntukkan bagi program dan kegiatan.

**Keempat, dimensi desentralisasi ekonomi** dengan memberikan peran yang lebih besar kepada pihak swasta untuk terlibat di sektor-sektor publik melalui privatisasi dan

<sup>15</sup> Agung Firman Sampurna, Menuju Manual Review Desentralisasi Fiskal, Bahan pengayaan pada Rapat Kerja Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Daerah (AKN V dan AKN VI) Badan Pemeriksa Keuangan yang diselenggarakan pada 18-19 September 2018 di Banyuwangi.

<sup>16</sup> BPK, 2019. Analisis kuantitatif dengan menghitung indeks kemandirian fiskal. Data yang dikumpulkan untuk menghitung indeks diperoleh dari Tim Pemeriksa BPK yang melakukan pemeriksaan LKPD pada 34 Pemerintah Provinsi dan 508 Pemerintah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2018 dan 2019.

deregulasi. Cirinya, ada pembagian kewenangan antara pemus dengan pemda termasuk juga dengan organisasi non pemerintah, mengalihkan tanggungjawab berbagai fungsi dari sektor publik ke sektor privat (privatisasi), dan ada keterlibatan sektor privat terhadap pembangunan daerah.

Oleh karenanya, pemda tidak lagi sebagai agen tunggal dalam menggerakkan pembangunan ekonomi daerah, tetapi bersama-sama dengan sektor privat. Pemda juga harus pro aktif untuk melibatkan pasar dalam memacu gerak laju ekonomi daerah sesuai potensi daerah masing-masing. Jika sebelumnya lewat UU Pemda No.22/1999 telah berkembang subur kota-kota mandiri, maka melalui UU Pemda No.23/2014 sektor privat masuk ke perhotelan, restoran, rekreasi, *mall*, transportasi, telekomunikasi, agro bisnis, *retail*, *home industry*, dan sebagainya yang tentunya telah memberi kontribusi tidak sedikit bagi peningkatan perekonomian daerah.

Sayangnya regulasi seperti perda dan perkara yang tidak *friendly* investor, berbelit-belit, perilaku aparat dan pejabat pemda dengan mentalitas “kalau urusan bisa dipersulit kenapa dipermudah”, dan senang pungli telah mengganggu kemudahan ijin berusaha, masih sering dijumpai. Ekonomi di daerah masih mengandalkan ekonomi APBD belum banyak mengandalkan keterlibatan sektor swasta.

Karena itulah “*indeks of ease doing bussines*” di Indonesia tidak bisa naik signifikan, kecuali di daerah-daerah yang kepala daerahnya inovatif gemar melakukan terobosan, dan mengadopsi pelayanan satu pintu (PTSP) berbasis teknologi informasi.<sup>17</sup>

Selain keempat dimensi desentralisasi di atas yakni desentralisasi politik, administrasi, fiskal, dan ekonomi, ada **dimensi kelima yaitu dimensi desentralisasi budaya lokal** yang juga berpengaruh dalam formulasi kebijakan otonomi daerah sehingga patut juga dijadikan rujukan atau referensi. Dalam studi ilmu politik dikenal dengan budaya politik (*political culture*), kajian ilmu organisasi dikenal dengan budaya kerja (*culture of work*), ilmu jurnalistik ada budaya jurnalistik (*journalistic culture*), budaya pemerintahan dalam ilmu pemerintahan, dan ilmu kebijakan terdapat budaya lokal (*local culture*).

Geertz (1983), kemudian membagi budaya lokal ke dalam tiga kelompok, sebagai berikut:<sup>18</sup>

- 1) *Local Knowledge* (Pengetahuan lokal): nilai, norma, dan tradisi masyarakat setempat menyangkut tujuan dan cara hidup, hubungan manusia dengan manusia, dan hubungan manusia dengan alam fisik (tumbuhan/hewan).
- 2) *Local Genius* (Kemampuan lokal): kemampuan-kemampuan khusus masyarakat setempat untuk memproduksi barang dan jasa serta produk lokal lainnya.

<sup>17</sup> *Op Cit*, Djohermansyah Djohan

<sup>18</sup> Clifford Geertz, *Local Knowledge*, London: Fontana Press, 1983, h.187-195.



3) *Local Identity* (Identitas lokal): simbol-simbol yang menggambarkan identitas masyarakat setempat.

Jadi, budaya lokal itu merupakan pengetahuan lokal, kemampuan lokal, dan identitas lokal yang dimiliki secara eksklusif oleh masyarakat, apalagi Indonesia beragam multi-etnik hingga 1.340 suku-suku bangsa. Hildreed (1981), merekomendasikan agar Indonesia bisa terus hidup di dalam dunia modern, ia harus berdiri di atas keragaman bentuk dan identitas masyarakat setempat.<sup>19</sup>

Surbakti (2000), mengemukakan bahwa budaya lokal akan mempengaruhi bidang, jenis, dan penggunaan otonomi daerah, serta menjadi salah satu faktor yang mendasari perlunya suatu daerah diberikan kewenangan otonomi tidak lain adalah untuk memelihara dan mengembangkan identitas budaya lokal. Hal ini agar budaya lokal yang fungsional dan yang sejalan dengan hak asasi manusia dijadikan salah satu parameter yang mendasari pengaturan pemda.<sup>20</sup> Sejalan dengan itu, Rasyid (2001), bahwa pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal seyogianya dijadikan salah satu konsep dasar dari kebijakan otonomi daerah.<sup>21</sup>

Kehadiran budaya lokal dalam kebijakan otonomi daerah dewasa ini begitu penting, namun tampaknya tidak terlalu diperhatikan oleh pempus. Pusat selalu berasumsi bahwa setiap daerah sama, sehingga semua sistem terkait pemda diseragamkan sama perlakuannya di seantero negeri. Ibarat tukang jahit yang membuat pakaian yang warna dan ukurannya sama untuk setiap klien, atau membagikan sepatu kepada semua orang dengan warna dan ukurannya yang sama. Praktik seperti ini massif terjadi di era sentralistik orde baru dan masih kental mewarnai politik desentralisasi dan otonomi daerah di era reformasi sekarang ini.

Liddle (1996), mengungkapkan bahwa pada masa pemerintahan orde baru faktor perbedaan etnik jarang diperhatikan. Uniformitas kebijakan berdasarkan konsepsi orang Jawa dibuat begitu saja oleh pempus, seperti kasus UU Nomor 5/1979 tentang Pemerintahan Desa, yang mengakibatkan rusaknya nilai dan pranata sosial masyarakat etnik luar Jawa. Penghargaan hanya diberikan pempus terhadap upacara-upacara adat, tetapi tidak dalam soal politik dan otonomi.<sup>22</sup>

Lebih lanjut Surbakti (2000) juga menemukan hal yang sama, bahwa apresiasi terhadap budaya lokal selama pemerintahan orde baru hanya secara simbolik seperti

<sup>19</sup> Gertz Hildreed, *Aneka Budaya dan Komunitas di Indonesia*, diterjemahkan oleh A Rahman Zainuddin. Jakarta: YIS & FIS UI, 1981, h.96

<sup>20</sup> Ramlan Surbakti, *Politik Desentralisasi dan Demokratisasi*. Jakarta: IIP, 2000, h.7-8

<sup>21</sup> M. Ryaas Rasyid, *Kebijakan Otonomi Daerah: Konsepsi, Implementasi, dan Masalah*. Jakarta: IIP, 2001, h.8

<sup>22</sup> R. William Liddle, *Leadership and Culture in Indonesian Politics*, Sydney: Allen R Unwin, 1996, h.63

makanan daerah, pakaian daerah, rumah adat, lagu daerah, dan senjata tradisional. Sedangkan terhadap putra daerah yang lahir, sekolah, bekerja dan hidup di daerah asalnya cenderung kurang dipercaya untuk memimpin pemda.<sup>23</sup> Bahkan Ryaas Rasyid (2002) juga mencatat bahwa “justru orang Jawa yang didrop menjadi Kepala Daerah, seperti kasus Gubernur Riau, Jambi, Bengkulu, Kalimantan Tengah, Maluku, Sulawesi Tengah, dan Irian Jaya.” Dan hingga era pemerintahan kekinian saat ini pun praktik *dropping* pejabat pusat masih dipertahankan. Buktinya, pada pengangkatan Penjabat Kepala Daerah untuk mengisi posisi jabatan kepala daerah yang kosong akibat penataan pilkada serentak tahun 2024 yang akan datang, kebanyakan diisi oleh “orang” pusat.

Bila dibiarkan terus-menerus justru dikhawatirkan akan memperuncing hubungan antara pempus dengan pemda. Pempus kemudian berusaha memperbaiki cara pembuatan kebijakan otonomi daerah dengan mengadopsi format otonomi khusus (*special autonomy*) pada Aceh dan Papua melalui UU Nomor 18 Tahun 2001 bagi NAD dan UU Nomor 21 Tahun 2001 untuk Papua. Pempus, di dalam menyusun kedua UU tersebut melibatkan daerah dan masyarakat setempat beserta keaneragaman budayanya. Hal ini kemudian tampak dengan dibentuknya Lembaga adat Tuha Nanggroe, Wali Nanggroe, dan Mahkamah Syariah di Aceh, sedangkan di Papua boleh memiliki Lembaga Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural orang asli papua (OAP), melindungi hak-hak OAP, yang beranggotakan 1/3 wakil adat, 1/3 wakil agama, dan 1/3 wakil perempuan plus pengakuan terhadap tanah-tanah ulayat sepanjang masih eksis.

Belakangan, di DIY juga diberikan perlakuan khusus terkait pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dimana siapa yang menjadi Sultan dan Paku Alam yang bertahta secara otomatis menduduki jabatan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, sebagaimana diatur dalam UU No.13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam studi Byrne (1981), mengungkapkan bahwa pemerintahan lokal menjadi efisien, karena pejabatnya berasal dari masyarakat setempat, sehingga memiliki *local knowledge* dan komitmen terhadap *local area* dan *local people*.<sup>24</sup> Pandangan Osborne dan Gaebler (1993) juga menilai bahwa pemerintahan lokal juga menjadi lebih dipercaya oleh masyarakat setempat, karena mereka lebih dekat, lebih bertanggungjawab, dan lebih mampu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat setempat.<sup>25</sup> Bukankah kewenangan otonomi yang diberikan kepada daerah adalah untuk memelihara dan mengembangkan

<sup>23</sup> Op Cit, Ramlan Surbakti, h.7-9

<sup>24</sup> Tony Byrne, *Local Government in Britain*. London: Penguin Books, 1981, h.22

<sup>25</sup> David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Enterpreurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Mass: Reading, Addison Wesley, 1993, h.283-284



identitas budaya lokal?. Dan bukankah juga pemerintahan lokal digerakkan berdasarkan realitas masyarakat setempat (*act locallogy*)? Tanpa otonomi yang luas, daerah-daerah akan kehilangan identitas budaya lokalnya seperti budaya Jawa, Sunda, Betawi, Melayu, Minangkabau, Madura, Bugis/Makassar, Batak, Aceh, Bali, Dayak, Ambon, Papua, dan lainnya.

Namun demikian, kebijakan otonomi yang luas itu, perlu juga dilakukan kontrol ketat oleh pempus, agar jangan kebablasan, diskriminatif, bahkan melanggar batas-batas kepentingan nasional di negara kesatuan sehingga mendorong terjadi penguatan identitas lokal. Menguatnya identitas lokal dalam bahasa literatur dikenal dengan istilah etnosentrisme yaitu paham yang berpusat kepada kelompok masyarakat setempat dalam pengelolaan pemerintahan lokal. Seperti munculnya PAD alias Putra Asli Daerah yang mengisi pos-pos jabatan publik, yang lambat laun berkembang menjadi “raja-raja kecil” yakni sekelompok elit lokal yang menguasai pemda.

Azyumardi Azra (2002) menilai bahwa otonomi cenderung mengakibatkan terjadinya kemerosotan integritas nasional, mendorong penguatan sentimen dan identitas lokal yang tampak dari semakin banyaknya “putra daerah” mengisi posisi-posisi pada jabatan di tingkat lokal.<sup>26</sup>

Karena itu, paham etnosentrisme dalam kebijakan otonomi daerah adalah hal yang lumrah sepanjang masih memenuhi asas kepatutan, proporsionalitas, tidak diskriminatif, dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Ruang-ruang identitas lokal dibuka sebebasmungkin agar *local knowledge*, *local genius*, dan *local identity* sebagaimana pandangan Geertz di atas dapat tumbuh dan berkembang beriringan namun disesuaikan dengan asas desentralisasi dan otonomi daerah di negara kesatuan.

Bila dikaitkan dengan era modern dewasa ini, negara seperti Korea Selatan telah berhasil melakukan evolusi strategi budayanya dengan melakukan strukturisasi *local knowledge*, *local genius*, dan *local identity* yang bernama **Hallyu**. *Hallyu* atau *Korean Wave* yakni gelombang Korea yang memunculkan budaya populer seperti K-Pop menyebar melintasi batas bangsa dan benua. Tsunami budaya populer K-Pop itu telah memperkuat ekonomi Korea dan mengukuhkannya menjadi adidaya budaya pop yang perkasa.

Pemerintahan Korea Selatan pasca 1993 mulai paham betapa sektor budaya tak hanya penting untuk mengukuhkan bangsa, tetapi terutama untuk menyejahterakannya. Aspek ekonomi dari kebudayaan mulai diperhatikan sungguh-sungguh. Hasilnya, dorongan pada komodifikasi dan kapitalisasi produk kultural. Kementerian Kebudayaan, Olahraga, dan Pariwisata dilebur menjadi satu-kesatuan, guna nya untuk menangkap globalisasi, membenamkan investasi besar-besaran untuk membuat industri konten jadi industri strategis

---

<sup>26</sup> Azyumardi Azra, Politik Lokal dan Pembelajaran Politik. Jakarta: Widyapraja, 2002, h.3-9

nasional dengan agenda besar mempromosikan arus budaya K-Pop dan genre kultural lain ke berbagai wilayah dunia.<sup>27</sup>

Berkaca dari pengalaman Korea Selatan, pemajuan kebudayaan Indonesia harus terus disemarakkan melalui dukungan kebijakan yang pro dan aktif terhadap transformasional budaya lokal. Pempus tidak hanya memberikan dukungan pembiayaan bagi kelompok-kelompok pekerja seni dan budaya tetapi juga mendelegasikan kewenangan untuk pengembangan budaya lokal di masing-masing pemda sesuai dengan karakteristiknya.

Misalnya, dalam mendukung inovasi dan kreativitas pemda dalam mengembangkan industri kreatif di bidang perfilman seperti pembuatan film bertemakan budaya lokal maka ijin-ijin untuk pelaksanaannya dipermudah cukup di tingkat pemda yang bersangkutan. Pasarnya diperluas dengan memanfaatkan dinamika regional-global dan kemajuan aneka media audio-visual. Terlebih lagi untuk pembuatan kota-kota studio, *broadway theater*, menghadirkan musisi-musisi nasional-internasional, hingga gencarnya food festival yang beraneka ragam di seluruh Indonesia.

Oleh karena itu, dimensi desentralisasi budaya lokal menjadi penting untuk memperkuat kreativitas khazanah budaya bangsa, sehingga dapat dimasukkan ke dalam pembuatan kebijakan otonomi daerah. Dengan begitu, dapat mempererat persatuan dan kesatuan bangsa, lebih mampu menghasilkan struktur pemerintahan lokal yang sesuai dengan kondisi budaya lokal dan aspirasi lokal, serta memperkuat pranata-pranata lokal yang masih eksis hingga sekarang ini.

### Rangkuman

Terdapat 5 dimensi desentralisasi di Indonesia, yaitu **Pertama**, Dimensi Desentralisasi Politik, ada pengembangan demokrasi di tingkat lokal di mana masyarakat berpartisipasi dalam memilih pemimpin lewat pilkada secara langsung. **Kedua**, Dimensi Desentralisasi Administrasi, ada pendelegasian kekuasaan atau kewenangan atau sering juga disebut urusan pemerintahan dari pempus kepada pemda. selain itu, juga ditekankan pada aspek efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas pemerintahan dalam penyelenggaraan pemda khususnya pada sektor pelayanan publik (*The Closer The Better Services*). **Ketiga**, dimensi desentralisasi fiskal, menyangkut seberapa jauh daerah dapat mengendalikan peningkatan pendapatan dan pengeluaran mereka sendiri. Desentralisasi fiskal, juga ditandai dengan transfer dana dari pempus kepada pemda melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan (Danais), hingga Dana Desa. **Keempat**, dimensi desentralisasi ekonomi, ada peran yang lebih besar kepada pihak swasta untuk terlibat di sektor-sektor publik melalui privatisasi dan

<sup>27</sup> Opini Kompas, Tulisan Nirwan Ahmad Arsuka, Hilirisasi Budaya, Gelombang Nusa, Edisi: Kompas, selasa, 1 Agustus 2023, ha.6



deregulasi. Ciriinya, ada pembagian kewenangan antara pempus dengan pemda termasuk juga dengan organisasi non pemerintah, mengalihkan tanggungjawab berbagai fungsi dari sektor publik ke sektor privat (privatisasi), dan ada keterlibatan sektor privat terhadap pembangunan daerah. **Kelima**, dimensi desentralisasi sosial-budaya, pemda lebih banyak menerapkan nilai-nilai lokalitas seperti adat, tradisi, dan kearifan lokal dalam pelaksanaan kebijakan otonomi daerah.

## Kegiatan belajar 3

### Asal-usul Daerah Otonom

**D**aerah adalah kesatuan masyarakat hukum atau sekelompok warga negara pada wilayah tertentu yang diberi hak untuk mengatur diri sendiri. Oleh karena daerah adalah badan hukum (*recht person*) yang berhak untuk bertindak secara hukum untuk dirinya sendiri, memiliki hak/kekayaan dan kewajiban sendiri sebagai sebuah unit/entitas politik (*political entity*), maka disebut sebagai daerah otonom. Dalam rangka mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri inilah maka daerah otonom mempunyai pemerintahan daerah, yaitu lembaga yang lahir dari rakyat daerah untuk mewakilinya dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya.

Terbentuk atau tidaknya suatu daerah otonom tergantung sepenuhnya kepada kehendak pusat, begitu juga halnya dengan kewenangan atau urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom. Mengapa? Karena sumber kekuasaan pemerintahan daerah berasal dari pempus. Distribusi kekuasaan dan kewenangan daerah di negara kesatuan biasanya terbatas (*the weak autonomy*) sehingga kekuasaan dan kewenangannya bisa dicabut, dikurangi atau ditambah sewaktu-waktu oleh pempus. Bahkan daerah otonom bisa dihapus dan digabungkan manakala tidak lagi memenuhi syarat sebagai daerah otonom.

Sebagai konsekuensi dari bentuk negara kesatuan, maka kebijakan dasar pemberian otonomi kepada daerah dan prinsip dasar pembagian wilayah negara kemudian diletakkan dalam pasal 18 UUD 1945 baik sebelum dan sesudah amandemen. Oleh karena negara Indonesia adalah suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah yang bersifat *staat* juga. Itu artinya, pemda bagian dari pemerintahan negara Indonesia, dan tidak ada negara bawahan apalagi negara dalam negara.

*The Founding fathers* dahulu telah merumuskan kedudukan daerah otonom dengan membagi daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil, dimana daerah-daerah itu ada yang bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dalam undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom tersebut diadakanlah badan perwakilan daerah di mana pemerintahan di daerah pun bersendi atas dasar permusyawaratan.

Di daerah-daerah itu pula ada yang mempunyai susunan asli pemerintahan, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara kemudian menghormati hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa itu.

Atas dasar inilah, daerah otonom diatur dalam Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (8) UUD 1945, yang intinya bahwa “NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu



mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang". Ini berarti bahwa pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota terpisah dan tidak merupakan satu kesatuan pemerintahan. Pemerintahan provinsi bukan merupakan bagian atau bukan merupakan struktur dari pemerintahan kabupaten dan kota, begitu juga sebaliknya. Masing-masing provinsi dan kabupaten/kota dibentuk untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri, tidak saling mengurus atau mencampuri urusan satu sama lain.

Sedangkan pada Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 mengatur dan menetapkan suatu daerah menjadi daerah istimewa atau daerah khusus, dengan menggunakan prinsip rekognisi (mengakui dan menghormati) terhadap realitas daerah otonom yang sudah ada sebelum Indonesia lahir.

### **Rangkuman**

Pengertian Daerah otonom yaitu daerah yang dibentuk dengan undang-undang yang secara akademik daerah itu disebut sebagai *daerah otonom buatan* (daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota), yang kewenangannya diberikan oleh pempus. Di daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota tersebut diadakan Badan Perwakilan Rakyat Daerah, karena di daerahpun sistem pemerintahan bersendikan permusyawaratan/perwakilan, sebagai manifestasi dari pokok-pokok pikiran pembukaan UUD 1945 untuk mengejewantahkan kedaulatan rakyat dalam negara kesatuan.

## Kegiatan Belajar 4

### Makna Hakiki Otonomi Daerah

Inti pokok desentralisasi adalah adanya transfer kekuasaan dan kewenangan dari pempus kepada pemda. Desentralisasi menjadi jalan bagi pelaksanaan otonomi daerah. Pemberian otonomi daerah dipandang perlu untuk mencegah kekuasaan di satu tangan yang akhirnya melahirkan tirani. Itu sebabnya, demokrasi membuka ruang dengan maksud mengikutsertakan rakyat dalam kegiatan pemerintahan, sehingga menumbuhkembangkan desentralisasi dan otonomi daerah. Bila tidak ada demokrasi maka desentralisasi dan otonomi daerahpun hanya sebatas angan-angan belaka.

Karena itulah, inti dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah kekuasaan dan kewenangan atau urusan yang diserahkan kepada pemda. Bila urusan atau kewenangan diturunkan ke daerah maka daerah lebih cepat berkembang dan mendorong dirinya lebih efektif dalam membuat keputusan karena kedekatannya dengan rakyat. Dengan kewenangan yang dimiliki, daerah dapat merencanakan dan melaksanakan kebijakan yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan lokalitas. Sementara, pempus lebih terasa ringannya karena telah berbagi tugas dan tanggungjawabnya. Peran Pempus selanjutnya melakukan pembinaan dan pengawasan (binwas) terhadap urusan atau kewenangan yang telah diserahkan.

Pentingnya desentralisasi dan otonomi daerah karena bertujuan untuk **pertama**, daerah mendapatkan keadilan (stabilitas politik). Adanya desentralisasi untuk meningkatkan kompetensi dan keahlian bagi penyelenggara pemerintahan daerah dan masyarakat di daerah sekaligus menjaga keutuhan negara. Jurgend Ruland (1999) menyebutkan bahwa desentralisasi penting dalam upaya mendorong keterlibatan politik masyarakat, yang pada akhirnya mendukung pertumbuhan sosial-ekonomi.<sup>28</sup> Desentralisasi adalah untuk menumbuhkan pengetahuan politik yang sehat di antara masyarakat daerah, khususnya yang berkaitan dengan cara menjalankan negara. Masyarakat akan menjadi sadar dalam menghadapi berbagai tuntutan dan tantangan sosial, ekonomi, budaya, dan politik yang berkembang di tengah-tengah mereka. Mereka akan mampu menerima atau menolak bahkan mengkritisi berbagai aneka kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

**Kedua**, daerah meningkat kesejahteraan rakyat dan ekonominya. Dengan kewenangan yang dimiliki, daerah dapat menggerakkan potensi ekonomi lokal dengan pemanfaatan sumber daya yang ada di daerahnya. Ia akan lebih mudah merumuskan

<sup>28</sup> Jurgend Ruland, *Urban Development in Southeast Asia : Regional Cities and Local Government*. Pennsylvania, Westview Press. 1992, h.23

kebijakan ekonomi daerahnya karena lebih paham dengan kondisi dan potensi di daerahnya. Dalam menggerakkan ekonomi daerah dengan mengandalkan ekonomi APBD, pemda juga dapat mengikutsertakan masyarakat dan pihak swasta. Ini menunjukkan terbukanya ruang bagi sektor privat untuk terlibat dalam pembangunan otonomi daerah.

Misalnya, pemda dapat memanfaatkan peluang dengan mendorong lebih banyak lagi kepada pihak swasta melalui fasilitasi pembebasan tanah dan kemudahan perijinan dalam membangun kawasan perkotaan di daerahnya. Kehadiran kawasan perkotaan ini dapat memicu pertumbuhan ekonomi daerah. Bahkan, investasi pihak swasta memberi sumbangan yang cukup besar bagi pemda tidak saja menaikkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) nya tetapi juga mampu menggenjot Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) nya.

**Ketiga**, daerah makin baik pelayanan publiknya. Pemda diharapkan dapat memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat di daerah. Sebagaimana konsep *the closer the better services* maka pemda yang lebih dekat dengan masyarakat dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan publik, apalagi bila *digitalisasi government system/DGS* diterapkan di semua layanan urusan pemerintahan. Bahkan, kepala daerah bersama perangkat daerah yang didukung tenaga ahli dan infrastruktur teknologi informasi berkolaborasi membentuk Mall Pelayanan Publik (MPP) dengan mengintegrasikan data ke dalam satu tempat pelayanan.

**Keempat**, daerah menguat demokrasi lokalnya. Masyarakat berpartisipasi memilih pemimpin pemda lewat pemilihan kepala daerah, begitu halnya dengan pemilihan anggota DPRD. Pendidikan politik rakyat semakin diasah untuk ikut berkompetisi dalam demokrasi. Karir politik politisi dan birokrasi lokal pun naik kelas ke ajang politik nasional (*training for national political leadership*). Dengan begitu pemda diharapkan lebih responsif dan akuntabel melalui pembuatan regulasi lokal baik peraturan daerah (perda) maupun peraturan kepala daerah (perkada). Struktur pemda juga disesuaikan dengan kebutuhan di daerah dengan tidak menyeragamkannya, dapat berbeda antara pemda yang satu dengan lainnya. Oleh karena semakin baik kualitas demokrasi di tingkat lokal, maka dapat mewujudkan pemilihan kepala daerah yang berkualitas dan berintegritas, serta dapat menciptakan pemimpin pemda yang kompeten. Itu semua akibat dari pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang terus-menerus ditumbuhkembangkan dari waktu ke waktu.

### Rangkuman

Inti pokok desentralisasi adalah adanya transfer kekuasaan dan kewenangan dari pempus kepada pemda. Desentralisasi menjadi jalan bagi pelaksanaan otonomi daerah. Pemberian otonomi daerah dipandang perlu untuk mencegah kekuasaan di satu tangan yang akhirnya melahirkan tirani. Tujuan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk **pertama**, daerah mendapatkan keadilan (stabilitas politik). **Kedua**, daerah meningkat kesejahteraan rakyat



dan ekonominya. **Ketiga**, daerah makin baik pelayanan publiknya. **Keempat**, daerah menguat demokrasi lokalnya.

## Kegiatan Belajar 5

### Elemen Dasar Otonomi Daerah

Untuk melihat bagaimana implementasi kebijakan otonomi daerah, maka dapat digambarkan paling tidak ada 9 (sembilan) elemen dasar otonomi daerah yang berkaitan satu dengan yang lainnya. **Pertama**, penataan daerah, yang diartikan sebagai upaya menata kembali daerah otonom yang ada atau membentuk daerah otonom baru atau yang lebih dikenal dengan pemekaran daerah berdasarkan parameter tertentu dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan pelayanan publik, dan memperkuat daya saing daerah, yang mencakup pembentukan daerah, penghapusan atau penggabungan daerah, dan penyesuaian daerah otonom.

Dalam upaya penataan daerah atau restrukturisasi pemda di atas dapat dilakukan dengan beberapa cara yakni 1) aneksasi, memperluas wilayah suatu daerah dengan cara memasukkan wilayah daerah yang ada di sebelahnya/daerah tetangga; 2) penggabungan, sering disebut juga *consolidation/amalgamation* dengan menggabungkan dua atau lebih pemda yang berdampingan dan membentuk menjadi satu pemda; 3) pemekaran atau *fragmentation*, pemecahan dari satu pemda menjadi dua atau lebih pemda; dan 4) pelepasan atau *detachment*, penataan ulang suatu wilayah dengan melepaskan beberapa bagian wilayah dari wilayah yang menjadi yurisdiksinya atau yang melingkupinya.

Di Indonesia penataan daerah lebih didominasi pada pembentukan daerah otonom baru (DOB) atau pemekaran daerah yakni membentuk daerah menjadi dua atau lebih dengan berbagai alasan atau faktor-faktor yang mempengaruhinya. Pembentukan DOB disebabkan karena pertimbangan politis, etnis, historis kedaerahan, rentang kendali, elit lokal, dan merasa kurang diperhatikan.

Oleh karena pembentukan DOB yang hanya melihat dari sisi politis, tidak didasarkan pada pertimbangan rasional dan objektif-teknis pemerintahan, misalnya dilihat dari aspek geografi, sosial-budaya, demografi, kesejarahan, administrasi pelayanan publik, hingga faktor kemampuan dalam potensi ekonomi daerah, PAD, dan aksesibilitas sarana dan prasarananya, mengakibatkan tidak berjalannya fungsi-fungsi pemda dengan baik. Kualitas dan kapasitas SDM aparat pemda dan DPRD nya rendah, sarana dan prasarananya sangat minim, pelayanan publik bertambah buruk, kesejahteraan rakyat tidak meningkat, tingginya ketergantungan fiskal DOB kepada pusat, dan demokrasi lokal tidak membaik, serta muncul konflik perbatasan dan atau penentuan ibu kota di daerahnya.

Bila dibandingkan sebelum dan sesudah era desentralisasi dan otonomi daerah tahun 1999, dalam tempo 54 tahun (1945-1999) daerah otonom berjumlah 319 yang terdiri atas 26 provinsi, 234 kabupaten, dan 59 kota. Kini, dalam tempo 23 tahun (1999-2022) jumlah daerah

otonom bertambah pesat yakni 227 daerah otonom terdiri atas 38 provinsi, 415 kabupaten, dan 93 kota. Total jumlah daerah otonom Indonesia yaitu 546 daerah otonom.

Ke depan, penataan daerah diatur dan dikendalikan lewat UU Pemda Nomor 23/2014, antara lain, usulan pemekaran dari masyarakat dapat disampaikan kepada DPR, DPD atau Pemerintah, namun pembentukannya hanya melalui Pemerintah. Daerah tidak langsung diberi status daerah otonom, namun terlebih dahulu menjadi daerah persiapan selama 3 tahun dengan Peraturan Pemerintah (PP) saja, bila layak barulah dinaikkan statusnya menjadi DOB dengan UU. Terdapat syarat dasar mutlak yaitu luas wilayah minimal dan jumlah penduduk minimal, dan pembentukan daerah dapat atas pertimbangan kepentingan strategis nasional (*top down*) seperti daerah perbatasan, pulau-pulau terluar, dan daerah tertentu untuk menjaga kepentingan dan kedaulatan NKRI.

Intinya, pembentukan daerah otonom dilakukan melalui tahapan daerah persiapan, agar mudah dilakukan koreksi bila DOB tersebut gagal, dengan melihat dan mencermati jumlah penduduk, luas wilayah, potensi ekonomi dan kemampuan keuangan, faktor usia daerah otonom dan jumlah daerah/wilayah bawahannya, ketersediaan SDM aparatur, faktor sosial-budaya, dan faktor keberlangsungan daerah induk.

**Kedua**, kewenangan atau urusan pemerintahan. Daerah menjalankan pemda nya atas dasar kewenangan yang dimilikinya. Tanpa kewenangan itu, maka daerah tidak boleh mengeksekusinya. Oleh karena itu, terdapat kejelasan dan ketegasan dalam pembagian kewenangan atau urusan pemerintahan antar tingkatan pemerintahan. Misalnya, urusan pemerintahan dibagi menjadi 1) urusan absolut, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama yang sepenuhnya menjadi kewenangan pempus. Urusan absolut itu dilaksanakan sendiri oleh pempus dan atau dapat melimpahkan kepada instansi vertikal yang ada di daerah. 2) Urusan konkuren, yaitu urusan dibagi antara pempus dan pemda provinsi dan pemda kabupaten/kota. Ada 6 urusan pemerintahan wajib pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman-ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, sosial.

Ada 18 urusan pemerintahan wajib non pelayanan dasar seperti tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi-usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, kearsipan. Dan 8 urusan pilihan seperti kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi yang terkait dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.



Berdasarkan kewenangan atau urusan pemerintahan yang telah dilimpahkan tersebut di atas, pempus wajib menetapkan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) sehingga menjadi panduan daerah dalam menjalankan dan mengeksekusi kewenangan itu.

**Ketiga**, kelembagaan daerah atau organisasi pemda. Urusan pemerintahan tidak dapat dilaksanakan manakala tidak diakomodasikan ke dalam kelembagaan daerah. Organisasi pemda merupakan lembaga yang bertanggungjawab melaksanakan fungsi-fungsi dalam setiap bidang urusan pemerintahan. Untuk efisiensi, maka dilaksanakan perumpunan urusan pemerintahan yang sejenis sehingga pembentukan kelembagaan daerah lebih efisien, efektif dan rasional sesuai dengan urusan yang menjadi kewenangan, kemampuan dan kebutuhan Daerah. Pembentukan kelembagaan daerah dilakukan dengan menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi (KISS).

**Keempat**, SDM birokrasi lokal. Birokrasi (ASN) merupakan alat pemerintah negara bukan alat kekuasaan, bekerja melayani masyarakat mulai dari kandungan, lahir hingga mati. Birokrasi berbasiskan pada meritokrasi (prestasi) dan sebagai partner politisi (kepala daerah dan wakil kepala daerah) dalam melaksanakan kebijakan di daerahnya. Pentingnya birokrasi karena dialah yang paling aktif dalam kegiatan pengelolaan pemda sehari-hari.

Peran birokrasi dalam pemerintahan sangatlah penting, mengapa? Karena dalam aspek administrasi, tidak pernah terjadi kevakuman administrasi, baik dalam proses perumusan maupun dalam pelaksanaan setiap kebijakan, birokrasilah yang berperan mengimplementasikan kebijakan yang dibuat para politisi. Dalam aspek pelayanan, ia melayani masyarakat mulai dari kandungan, lahir hingga mati. Dalam aspek aturan perundang-undangan, ia juga yang menyiapkan draft regulasi lokal baik berbentuk peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan aturan teknis lainnya. Terakhir, birokrasi sebagai pengumpul informasi yang dapat digunakan sebagai bahan untuk melakukan revisi kebijakan dan kontrol terhadap implementasi kebijakan. Oleh karena itu, tujuan reformasi birokrasi agar ASN menjadi profesional, netral, dan bebas dari KKN.

**Kelima**, keuangan daerah. Sebagai konsekuensi pemberian otonomi daerah juga disertai dengan pembiayaan untuk menjalankan berbagai urusan pemerintahan. Pemda berkewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat di berbagai bidang, sehingga berimplikasi terhadap kemampuan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah bersifat transparan, akuntabel dan efisien, di mana pemda dapat mengembangkan standar analisa belanja dan standar kinerja yang berkesinambungan, disertai target dan sasaran yang terencana dan lebih terukur. Penyusunan anggaran dirancang untuk lebih difokuskan pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat dalam bentuk fasilitas, sarana dan pelayanan, ketimbang pada anggaran belanja aparatur pemdanya sendiri.

**Keenam**, regulasi lokal. Perda sebagai salah satu bentuk regulasi lokal merupakan konsekuensi logis dari pemberian otonomi daerah. Untuk menjalankan kewenangan atau

urusan pemerintahan yang diserahkan oleh pempus kepada pemda diperlukan perda. Perda dibuat bersama oleh kepala daerah dengan DPRD yang *notabene* adalah representasi rakyat daerah. Dengan begitu, pemerintahan di daerah dijalankan bersendikan hukum, bukan kekuasaan, sekaligus kepentingan publik mendapat perlindungan. Sebagai tindak lanjut teknis perda, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah (perkada).

Perda atau perkada yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan. Dalam pembuatan perda yang baik haruslah melibatkan pemangku kepentingan dan diadakan konsultasi publik, sehingga meminimalisir praktik “pasal siluman” yang marak terjadi. Dalam hal pengawasan perda, pemda juga dapat memanfaatkan penggunaan teknologi informasi, salah satu caranya melalui registrasi perda secara online.

**Ketujuh**, penyelenggara pemda yaitu kepala daerah (KDH) dan DPRD. KDH dan DPRD adalah mitra sejajar yang saling menopang untuk memajukan daerahnya. Sebagai unsur penyelenggara pemda, KDH dan DPRD melakukan persetujuan bersama dalam pembentukan Perda. KDH menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD. DPRD melakukan persetujuan terhadap kerja sama yang akan dilakukan Pemerintah Daerah, dan bentuk dukungan satu sama lain yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Biasanya relasi KDH dan DPRD “kurang harmonis”, dan sering terjadi “deadlock” bila ada produk kebijakan pemda yang tidak dieksekusi oleh KDH bersama perangkat daerahnya. Selain itu, bisa disebabkan oleh perkara-perkara yang pelik seperti misalnya dalam hal revisi perda, penetapan rancangan perda yang bermasalah, hibah dan bansos, program strategis daerah, hingga ketuk palu APBD/APBD perubahan.

Bila terjadi “deadlock” di antara keduanya, dapat dilakukan temu konsultasi DPRD dengan KDH secara berkala baik secara formal maupun informal. Temu konsultasi atau biasa disebut *lobby-lobby* untuk menyelesaikan perkara-perkara yang pelik di atas. Dapat diatur cara *lobby* nya, seperti 3 kali pertemuan di tempat DPRD dan 3 kali pertemuan di tempat KDH tergantung situasi dan kondisi perkara yang dipermasalahkan.

**Kedelapan**, kerjasama pemda. Adanya otonomi daerah memberikan peluang bagi pemda untuk melakukan kerjasama baik antar pemda, dengan pempus ataupun badan/lembaga di luar negeri. Pemda dapat menyusun langkah strategis kerjasama mulai dari penetapan misi kerjasama, identifikasi peluang dan kendala eksternal, identifikasi kekuatan dan kelemahan internal, menetapkan kebijakan dan sasaran jangka menengah-jangka panjang, alokasi sumberdaya, serta evaluasi kinerja kerjasama.

Berkembangnya paradigma *governance*, menyebabkan berubahnya pola hubungan kerjasama antar aktor yakni pemerintah, masyarakat, dan *public private/swasta* menjadi lebih sejajar, sehingga tidak lagi didominasi oleh pihak pemerintah semata. Belakangan muncul

pendekatan baru yakni *collaborative governance* yang di banyak negara telah dipraktikkan untuk memecahkan masalah-masalah kebijakan publik yang pelik. Mengapa? Karena masalah yang semakin kompleks dewasa ini membutuhkan penanganan yang komprehensif pula dengan pendekatan yang multidimensional, terintegrasi, dan berkelanjutan, sehingga *collaborative governance* diperlukan untuk mengurai dan mengatasi permasalahan yang terjadi. *Collaborative governance* merupakan strategi baru tata kelola pemerintahan yang mendorong berbagai pemangku kepentingan berkumpul di forum yang sama untuk membuat suatu kesepakatan atau konsensus.

Pemerintah tidak sekedar memberi ruang, tapi pro-aktif melibatkan aktor non pemerintah yakni warga, komunitas, dan *stakeholders* untuk bersama-sama berkreasi, dan berinovasi mulai dari tahapan perencanaan hingga evaluasi kebijakan. Bentuk pelibatan para pihak bisa dengan konsep *Triple Helix* (ABG) yakni akademisi, bisnis (swasta), dan government (pemerintah) yang ada, ataupun dengan pengembangan konsep seperti *Pentahelix* (ABCGM) yakni akademisi, bisnis (swasta), *civil society* (komunitas), *government*, dan media, dan bentuk-bentuk *helix* lainnya. Semuanya ditujukan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik, aset publik maupun dalam mengelola program secara bersama-sama.

**Kesembilan**, pembinaan dan pengawasan (binwas). Bila kewenangan atau urusan pemerintahan telah didesentralisasikan dari pempus kepada pemda, maka pempus harus melakukan kontrol terhadap kewenangan atau urusan pemerintahan yang telah diserahkannya melalui binwas. Pentingnya binwas untuk memastikan pelaksanaan kewenangan berjalan sesuai atau *on the track*. Selain itu, untuk melindungi dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan, dan untuk melakukan tindakan korektif manakala terjadi penyimpangan.

Sistem pengawasan pemda pada tingkat nasional ada Presiden yang bertindak sebagai penanggungjawab akhir kewenangan atau urusan pemerintahan yang didesentralisasikan, Kementerian Dalam Negeri yang bertugas melakukan pembinaan dan pengawasan umum, serta pemberian sanksi administrasi, dan Kementerian/Lembaga seperti Bappenas dan BPKP yang melaksanakan pengawasan teknis. Sedangkan pada tingkat lokal, dimulai dari peran KDH yang mengendalikan pemda, serta pengawasan terhadap perangkat daerahnya. Posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat (GWPP) yang ditugaskan mengawasi pemda kabupaten dan kota di wilayahnya. Ada lagi DPRD yang mengawasi pelaksanaan regulasi lokal. Terakhir, peran masyarakat sipil seperti LSM, NGO, Media, dan Ormas yang ikut berpartisipasi melakukan pengawasan (*watchdog*) bagi pelaksanaan otonomi daerah.

Misalnya, mengapa harus ada binwas dalam pembentukan perda? Agar memastikan perda yang dibuat tidak menyimpang dari kewenangan yang diberikan, prosedur tetap



(protap) yang telah ditentukan, dan untuk mencegah kecurangan (fraud), maka pempus wajib melakukan pembinaan dan pengawasan (binwas) terhadap perda yang dibuat. Rakyat pun ikut terlibat “menyoal” dalam proses pembuatan perda, sehingga bila ada hal-hal yang tidak sesuai, maka perda tersebut bisa langsung dikoreksi.

Bila diibaratkan seperti “menggenggam-genggam anak ayam”, terlalu kuat genggamannya maka anak ayam akan mati, dan bila terlalu longgar genggamannya, maka anak ayam bisa lepas. Binwas juga seperti itu, bila terlaku kuat dan ketat pembinaan dan pengawasan pempus kepada pemda maka pemda akan kehilangan inovasi dan kreativitasnya karena selalu diatur dan diawasi pempus. Dan bila terlalu lemah pembinaan dan pengawasannya maka pemda akan merasa bebas, boleh melakukan apa saja tanpa harus diawasi pempus. Oleh karena itu, binwas yang baik adalah keseimbangan, tidak terlalu kuat dan tidak terlalu lemah alias sedang-sedang saja.

### Rangkuman

Terdapat 9 (sembilan) elemen dasar otonomi daerah yang berkaitan satu dengan yang lainnya. **Pertama**, penataan daerah yakni menata kembali daerah otonom yang ada atau membentuk daerah otonom baru atau yang lebih dikenal dengan pemekaran daerah berdasarkan parameter tertentu dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, meningkatkan pelayanan publik, dan memperkuat daya saing daerah, yang mencakup pembentukan daerah, penghapusan atau penggabungan daerah, dan penyesuaian daerah otonom. **Kedua**, kewenangan atau urusan pemerintahan yang dijalankan pemda. Tanpa kewenangan, maka otonomi daerah “mati”. **Ketiga**, kelembagaan daerah atau organisasi pemda. Urusan pemerintahan tidak dapat dilaksanakan manakala tidak diakomodasikan ke dalam kelembagaan daerah. **Keempat**, SDM birokrasi lokal yang mengeksekusi kewenangan atau urusan pemerintahan. **Kelima**, keuangan daerah. Sebagai konsekuensi pemberian otonomi daerah juga disertai dengan pembiayaan untuk menjalankan berbagai urusan pemerintahan. **Keenam**, regulasi lokal. Perda sebagai salah satu bentuk regulasi lokal merupakan konsekuensi logis dari pemberian otonomi daerah. **Ketujuh**, penyelenggara pemda yaitu kepala daerah (KDH) dan DPRD. KDH dan DPRD adalah mitra sejajar yang saling menopang untuk memajukan daerahnya. **Kedelapan**, kerjasama pemda. Adanya otonomi daerah memberikan peluang bagi pemda untuk melakukan kerjasama baik antar pemda, dengan pempus ataupun badan/lembaga di luar negeri. Dan **Kesembilan**, pembinaan dan pengawasan (binwas). Bila kewenangan atau urusan pemerintahan telah didesentralisasikan dari pempus kepada pemda, maka pempus harus melakukan kontrol terhadap kewenangan atau urusan pemerintahan yang telah diserahkannya melalui binwas.

## Kegiatan Belajar 6

### Inefisiensi Desentralisasi

**D**esentralisasi dan otonom daerah semakin diadopsi di banyak negara termasuk Indonesia yang ditujukan untuk menyeimbangkan pola-pola hubungan antara pempus dan pemda. Pentingnya desentralisasi dan otonomi daerah karena pemda mendapatkan kewenangan penuh dari pempus untuk meningkatkan kesejahteraan dan ekonomi masyarakatnya, dilibatkannya berbagai *stakeholders* dalam pembangunan, memacu pelayanan publik (*the closer the better services*) menjadi lebih baik, dan mengembangkan demokrasi lokalnya. Namun, bila dilihat dari 5 wajah desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia yaitu politik, administrasi, fiskal, ekonomi, dan budaya, nyatanya belum mampu mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah/*local welfare*.

Studi Remy Prud'homme (1995), menyebutkan bahwa desentralisasi justru menyebabkan disparitas antar daerah, timbul ketidakstabilan ekonomi, dan inefisiensi.<sup>29</sup> Dalam konteks ini Indonesia agaknya telah memasuki fase inefisiensi desentralisasi sebagaimana studi RP Homme di atas. Pada sistem desentralisasi, pempus tidak lagi memegang tanggungjawab untuk meredistribusi program-program atau memiliki kekuasaan penuh untuk mengawasi jalannya otonomi daerah. Apalagi di Indonesia dengan jumlah daerah otonom yang begitu banyak menyebabkan sulitnya pempus melakukan pengawasan di 546 daerah otonom. Pada sisi yang lain, terjadi *lack of capacity* yakni ada keterbatasan kapasitas pemda dalam menjalankan kewenangannya, sehingga banyak menimbulkan korupsi dan inefisiensi dalam pelayanan publik.

Desentralisasi yang menjanjikan kesejahteraan yang lebih besar bagi daerah justru sebaliknya menimbulkan efek negatif. Kelemahan desentralisasi adalah banyak melahirkan kebijakan “kampungan”, kebijakan asal jadi tanpa standar baku. Pokoknya ada kebijakan untuk memenuhi keinginan rakyatnya. Bahkan banyak pakar mengkhawatirkan bahwa dengan berlangsungnya desentralisasi justru akan timbul “daerahisme” dan separatisme, institusi lokal akan mudah dimanipulasi oleh elit-elit lokal.

Untuk mengetahui dan mengamati praktik inefisiensi desentralisasi di Indonesia, di mana terjadi distorsi atau penyimpangan dalam mengimplementasikan otonomi daerah, dapat dilihat dari 2 (dua) perspektif. **Pertama**, perspektif pusat. Pempus dianggap kurang serius, konsisten, dan ikhlas dalam memperlakukan daerah. Pempus selalu menganggap bahwa semua daerah sama, sehingga dalam menyerahkan sebagian kewenangan atau urusan

<sup>29</sup> Remy Prud'homme “The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Observer*, Vol.10, No.2, August 1995, hal 201-220

pemerintahan kepada daerah diberlakukan seragam (*fits for all*), padahal daerah di Indonesia beragam. Ada daerah yang bercirikan daratan, kepulauan, pegunungan, hingga perbatasan yang tersebar dari Sabang sampai Merauke.

Di samping itu, sejumlah kewenangan yang telah di desentralisasikan kepada daerah “dikebiri” pusat. Pempus melakukan re-sentralisasi atau menarik kewenangan daerah menjadi kewenangannya seperti di bidang pertambangan, kehutanan, perkebunan, kelautan dan perikanan, perumahan, dan cipta kerja. Oleh karena itu, sumber-sumber keuangan daerah akibat penarikan kewenangan tersebut menjadi berkurang. Di saat yang bersamaan, pengelolaan keuangan daerah kian dikendalikan dengan pemberlakuan sistem informasi pemerintahan daerah (SIPD) yang dibuat pusat. Daerah tentunya mengikuti apa yang telah ditentukan oleh pusat.

Pada kasus lain, untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah akibat ketiadaan pilkada serentak tahun 2022 dan 2023, pempus mengangkat Penjabat Kepala Daerah (PJ KDH) yang banyak didroping dari pejabat pusat. Apalagi pengangkatan PJ KDH tersebut dilakukan tidak secara transparan tanpa melalui panitia seleksi. Masyarakat di daerah yang KDHnya kosong tidak mengetahui siapa yang akan menjadi kepala daerah sementara, tiba-tiba diisi dari orang pusat. Masa jabatan PJ KDH cukup lama yakni satu sampai 3 tahun atau sampai dengan dilantiknya kepala daerah yang baru hasil pilkada serentak nasional tahun 2024.

Selain itu, pempus dianggap kurang melakukan pembimbingan dan pengawasan secara ketat, juga kurang mengasistensi, memfasilitasi, dan memediasi pemda. Sehingga seringkali dipersepsikan pusat melakukan pembiaran terhadap praktik buruk yang terjadi di daerah. Pempus tidak melakukan perbaikan pada regulasi yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan berkaitan dengan penguatan demokrasi lokal lewat pengaturan pemilihan kepala daerah. Misalnya, pemekaran daerah yang dilakukan tanpa daerah persiapan, ongkos pilkada yang menguras dan membebani APBD, serta politik uang yang massif terjadi adalah hal yang wajar dan pusat enggan melakukan perbaikan regulasinya.

Dalam hal pembinaan dan pengawasan (binwas) oleh pempus juga dapat dikategorikan lemah. Karena pusat menganggap bahwa semua daerah sama sehingga pola binwas diperlakukan sama pula, padahal terdapat daerah yang berstatus sebagai daerah khusus atau istimewa yang memiliki kewenangan khusus dan luas serta keuangannya yang banyak seperti Provinsi Aceh, Provinsi DKI Jakarta, Provinsi DIY, dan Provinsi di Tanah Papua. Tentunya berbeda pola binwas nya bila dibandingkan dengan daerah lain yang menjalankan otonomi daerah biasa.

Gubernur yang dititipkan tugas sebagai Wakil Pemerintah Pusat (WPP) dalam mengawasi dan mengontrol bupati dan walikota di wilayahnya pun mandul, tidak diberi perangkat apalagi dana dari APBN. Tugas pemerintahan umum yang dilimpahkan kepada

gubernur oleh Presiden tidak berjalan. Bahkan, relasi kekuasaan Gubernur dengan Presiden dan Bupati/Walikota tidak *smooth* sering terjadi konflik karena berbeda pandangan politik.

**Kedua**, perspektif daerah. Di tingkat lokal, daerah tidak memiliki kecakapan dalam mengelola pemerintahan daerahnya. Tidak adanya standar dalam penyelenggaraan pemda mengakibatkan lahirnya kebijakan otonomi daerah yang “kampungan”. Governansi penyelenggara pemda “amburadul”, tidak tampak kreativitas dan inovasi pemda, bahkan tidak punya kapabilitas dalam menjalankan kewenangannya. Fiskal daerah masih dikategorikan belum mandiri, bergantung dana transfer dari pusat. Pada akhir tahun anggaran, banyak daerah yang penyerapan anggarannya lamban, pelaksanaan program dan kegiatan bertumpuk di akhir tahun.

Pemaknaan elit lokal terhadap otonomi daerah juga terlalu berlebihan, mereka menganggap otonomi daerah tanpa batas, bebas melakukan apa saja, menyebabkan ribuan pemda yang dibuat pemda bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan. Sehingga ada istilah “sekali merdeka, merdeka sekali” yang digaungkan oleh elit lokal.

Elit lokal yang semakin kuat pengaruhnya menyuburkan dinasti politik di daerahnya. Ia menguasai panggung politik lokal dengan menempatkan kerabatnya yakni suami/istri/anak/menantu untuk menduduki jabatan strategis pemda baik sebagai kepala daerah maupun pimpinan DPRD. Bila telah menjabat sebagai kepala daerah dua periode masih terus menginginkan suami/istri/anak/menantu untuk melanjutkan kursi kepala daerah.

Selain itu, pelaksanaan pilkada baik dari proses penyelenggaraannya (*electoral process*) dan sistem pemilihannya (*election system*) yang tidak dilakukan perbaikan menyebabkan banyak penyelenggara pemda yakni kepala daerah melakukan korupsi. Mereka setelah menjadi kepala daerah ingin ongkos yang mereka keluarkan agar bisa kembali modal, dengan segala cara. Ada yang melakukan penyalahgunaan pengadaan barang dan jasa seperti infrastruktur jalan, jembatan, dan lain-lain. Ada juga yang melakukan penyalahgunaan perijinan lahan dan pertambangan, penyalahgunaan APBD/kas daerah seperti *mark-up*, jual beli jabatan pemda mulai dari jabatan eselon II, III, dan IV. Ada pula kepala daerah yang melakukan pemerasan terhadap pengusaha di daerahnya bila waktu pelaksanaan pilkada semakin dekat.

Mengapa mereka melakukan korupsi? Karena ongkos kandidat untuk maju sebagai kepala daerah sangat mahal. Biaya yang mereka keluarkan untuk membiayai “sewa perahu/kendaraan” partai politik pengusung, biaya saksi di TPS, biaya tim sukses, biaya kampanye, biaya *vote buying*/beli suara pemilih, tokoh masyarakat bahkan panitia penyelenggara, serta biaya perkara perselisihan hasil akhir di Mahkamah Konstitusi (MK). Di sisi lain, perilaku pemilih atau *voting behaviour* kita buruk, suka meminta-minta uang kepada



kandidat, sehingga ada istilah “NPWP atau Nomor Piro Wani Piro” pasangan nomor berapa dan berani bayar berapa.

Bila praktik *money politics* ini tidak dicegah dengan melakukan perbaikan pada *electoral process* maupun *election system* nya, maka akan tetap terjadi distorsi atau penyimpangan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pempus selaku pemberi sebagian kewenangannya dan pemda selaku penerima kewenangan yang diserahkan kepadanya haruslah bersinergi menyeimbangkan pola relasinya agar terhindar dari praktik inefisiensi desentralisasi yang banyak terjadi di negara bercorak kesatuan.

### Rangkuman

Pada sistem desentralisasi, pempus tidak lagi memegang tanggungjawab dan atau memiliki kekuasaan penuh untuk mengawasi jalannya otonomi daerah. Kelemahan desentralisasi adalah banyak melahirkan kebijakan “kampungan”, kebijakan asal jadi tanpa standar baku. Desentralisasi juga menimbulkan paham “daerahisme” dan separatisme, bahkan institusi lokal akan mudah dimanipulasi oleh elit-elit lokal.

Terjadi distorsi atau penyimpangan dalam pelaksanaan otonomi daerah disebabkan dua hal, **pertama**, pemerintah pusat kurang serius, kurang konsisten, kurang ikhlas, kurang membimbing, kurang mengasistensi, kurang memfasilitasi, kurang memediasi, dan kurang mengawasi pelaksanaan otonomi daerah. Bahkan terjadi pembiaran binwas pusat kepada daerah. **Kedua**, penyelenggara pemda koruptif, tidak kreatif, tidak inovatif, tidak responsif, tidak kapabel, tidak kompak, tidak cakap mengelola pemerintahan. Governansi penyelenggara pemda dianggap amburadul.

### Latihan

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi-materi di atas, kerjakanlah soal di bawah ini!

1. Jelaskan apa yang dimaksud dengan desentralisasi!
2. Bagaimanakah desentralisasi diterapkan di negara kesatuan?
3. Apakah yang dimaksud dengan otonomi daerah?
4. Mengapa Indonesia mengadopsi sistem desentralisasi dan otonomi daerah?
5. Jelaskan pula apa yang dimaksud dengan desentralisasi asimetrik (otonomi khusus/istimewa)!

### Tes Formatif 1

Pilihlah 1 jawaban yang paling tepat

1. Berikut ini yang merupakan nilai strategis desentralisasi pada tataran politik adalah ....

- A. Dapat meningkatkan kemampuan politik dan mempersempit jarak antara pemerintah dan masyarakat
  - B. Dapat menyeimbangkan pola-pola relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah
  - C. Dapat memacu pelayanan publik bagi pemerintah daerah
  - D. Dapat memperkuat integrasi bangsa dan negara
2. Manakah yang merupakan makna otonomi daerah itu...
- A. Otonomi daerah itu merupakan hak daerah sehingga harus diberikan pemerintah pusat
  - B. Otonomi daerah adalah pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan di daerahnya.
  - C. Otonomi daerah adalah sebuah keniscayaan, sehingga wajib ada otonomi daerah
  - D. Otonomi daerah hanya sebatas pemberian kewenangan semata dari pemerintah pusat
3. Mengapa Indonesia mengadopsi sistem desentralisasi dan otonomi daerah?
- A. Disebabkan karena faktor ketidakpuasan terhadap pemerintah pusat
  - B. Disebabkan karena faktor lemahnya sistem sentralisasi
  - C. Disebabkan karena faktor fisik kewilayahan di mana wilayah NKRI yang sangat luas
  - D. Disebabkan karena negara-negara di dunia banyak menerapkan sistem desentralisasi
4. Manakah di bawah ini yang merupakan dimensi-dimensi desentralisasi...
- A. Desentralisasi Politik, Desentralisasi Administrasi, dan Desentralisasi Ekonomi, dan Desentralisasi Sosial-Budaya
  - B. Desentralisasi Politik, Desentralisasi Fiskal, dan Desentralisasi Sosial-Budaya
  - C. Desentralisasi Administrasi, Desentralisasi Fiskal dan Desentralisasi Ekonomi
  - D. Desentralisasi Politik, Desentralisasi Administrasi, Desentralisasi Fiskal, Desentralisasi Ekonomi, dan Desentralisasi Sosial-Budaya
5. Apa pengertian daerah otonom itu...
- A. Daerah yang dibentuk dengan undang-undang yakni daerah provinsi, kabupaten dan kota, yang kewenangannya diberikan oleh pemerintah pusat
  - B. Daerah yang telah mengalami pasang surut perlawanan dari pemerintah pusat
  - C. Daerah yang dibentuk atas pemberian pemerintah hindia Belanda
  - D. Daerah yang dibentuk oleh elit-elit di daerah
6. Tujuan pemberian otonomi daerah disebabkan karena beberapa hal...
- A. Agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan di tingkat pusat

- B. Daerah mendapatkan keadilan, meningkat kesejahteraan rakyat dan ekonominya, pelayanan publik semakin baik, dan menguatnya demokrasi di tingkat lokal
  - C. Daerah dapat mengembangkan potensi-potensi yang dimilikinya
  - D. Daerah semakin kuat menghadapi globalisasi
7. Apa sajakah elemen dasar otonomi daerah itu...
- A. Kewenangan, kelembagaan daerah, SDM birokrasi lokal, keuangan daerah, regulasi lokal, penyelenggara pemda yaitu kepala daerah (KDH) dan DPRD, dan kerjasama daerah.
  - B. Kewenangan, kelembagaan daerah, SDM birokrasi lokal, keuangan daerah, regulasi lokal, penyelenggara pemda yaitu kepala daerah (KDH) dan DPRD.
  - C. Penataan daerah, kewenangan, kelembagaan daerah, SDM birokrasi lokal, keuangan daerah, regulasi lokal, penyelenggara pemda yaitu kepala daerah (KDH) dan DPRD, kerjasama daerah, dan pembinaan dan pengawasan (binwas).
  - D. Kelembagaan daerah, SDM birokrasi lokal, keuangan daerah, regulasi lokal, penyelenggara pemda yaitu kepala daerah (KDH) dan DPRD, kerjasama daerah, dan pembinaan dan pengawasan (binwas).
8. Apa sajakah kelemahan dari desentralisasi itu...
- A. Desentralisasi membuat daerah menjadi lebih powerful
  - B. Desentralisasi menjadikan daerah kurang menghargai kebijakan yang oleh pusat
  - C. Desentralisasi melahirkan raja-raja kecil yang dapat menyulitkan pusat dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah
  - D. Desentralisasi banyak melahirkan kebijakan “kampungan”, kebijakan asal jadi tanpa standar baku, menimbulkan paham “daerahisme” dan separatisme, bahkan institusi lokal mudah dimanipulasi oleh elit-elit lokal.
9. Apa saja faktor penyebab terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan otonomi daerah...
- A. Pemerintah pusat kurang serius, kurang konsisten, kurang ikhlas, kurang membimbing, kurang mengasistensi, kurang memfasilitasi, kurang memediasi, dan kurang mengawasi pelaksanaan otonomi daerah. Bahkan terjadi pembiaran binwas pusat kepada daerah. sementara itu, penyelenggara pemda koruptif, tidak kreatif, tidak inovatif, tidak responsif, tidak kapabel, tidak kompak, tidak cakap mengelola pemerintahan. Governansi penyelenggara pemda dianggap amburadul.
  - B. Pemerintah pusat kurang memberikan pembimbingan terhadap daerah, dan pemerintah daerah tidak serius menjalankan kewenangannya
  - C. Pemerintah pusat menarik sejumlah kewenangan pemerintah daerah, sehingga daerah melakukan perlawanan.
  - D. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sungguh-sungguh menjalankan otonomi daerah.
10. Manakah yang merupakan makna otonomi khusus atau istimewa itu...
- A. Otonomi Khusus atau istimewa itu diberikan oleh pemerintah pusat hanya kepada daerah yang berhasil melawan pemerintah pusat seperti Aceh dan Papua

- B. Otonomi Khusus atau istimewa itu adalah *transfer of power* yang luas, besar, dan banyak (*extra ordinary*) baik di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, fiskal, dan administrasi. Diberikan oleh pemerintah pusat selain untuk merangkul daerah yang bergejolak atau konflik agar tidak melepaskan diri dari NKRI, tetapi juga sebagai alat untuk pengembangan ekonomi yang lebih baik, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (*local welfare*).
- C. Otonomi Khusus atau istimewa itu bukan pelimpahan kewenangan biasa seperti model otonomi daerah biasa
- D. Otonomi Khusus atau istimewa itu adalah keinginan pemerintah pusat agar suatu daerah tidak merdeka atau berpisah dari NKRI.

### Kunci Jawaban Tes Formatif

1. A. Nilai strategis desentralisasi pada tataran politik adalah Dapat meningkatkan kemampuan politik dan mempersempit jarak antara pemerintah dan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, penggunaan desentralisasi diwujudkan dalam bentuk otonomi daerah.
2. B. Makna Otonomi daerah adalah pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan di daerahnya.
3. C. Indonesia mengadopsi sistem desentralisasi dan otonomi daerah disebabkan antara lain, karena faktor fisik kewilayahan di mana wilayah NKRI yang sangat luas, faktor jumlah penduduk yang sangat banyak, faktor aturan dalam konstitusi Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945, dan faktor *good governance*.
4. D. Terdapat 5 (lima) dimensi desentralisasi yakni Desentralisasi Politik, Desentralisasi Administrasi, Desentralisasi Fiskal, Desentralisasi Ekonomi, dan Desentralisasi Sosial-Budaya
5. A. Pengertian Daerah otonom yaitu daerah yang dibentuk dengan undang-undang yang secara akademik daerah itu disebut sebagai daerah otonom buatan (daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota), yang kewenangannya diberikan oleh pempus
6. B. Pemberian otonomi daerah dipandang perlu untuk mencegah kekuasaan di satu tangan yang akhirnya melahirkan tirani. Tujuan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk pertama, daerah mendapatkan keadilan (*stabilitas politik*). Kedua, daerah meningkat kesejahteraan rakyat dan ekonominya. Ketiga, daerah makin baik pelayanan publiknya. Keempat, daerah menguat demokrasi lokalnya.
7. C. Terdapat 9 (Sembilan) elemen dasar otonomi daerah yang berkaitan satu sama lain yakni penataan daerah, kewenangan, kelembagaan daerah, SDM birokrasi lokal, keuangan daerah, regulasi lokal, penyelenggara pemda yaitu kepala daerah (KDH) dan DPRD, kerjasama daerah, dan pembinaan dan pengawasan (*binwas*).
8. D. Kelemahan desentralisasi adalah banyak melahirkan kebijakan “kampungan”, kebijakan asal jadi tanpa standar baku. Desentralisasi juga menimbulkan paham “daerahisme” dan separatisme, bahkan institusi lokal akan mudah dimanipulasi oleh elit-elit lokal.
9. A. Terjadi distorsi atau penyimpangan dalam pelaksanaan otonomi daerah disebabkan dua hal, pertama, pemerintah pusat kurang serius, kurang konsisten, kurang ikhlas, kurang membimbing, kurang mengasistensi, kurang memfasilitasi,



kurang memediasi, dan kurang mengawasi pelaksanaan otonomi daerah. Bahkan terjadi pembiaran binwas pusat kepada daerah. Kedua, penyelenggara pemda koruptif, tidak kreatif, tidak inovatif, tidak responsif, tidak kapabel, tidak kompak, tidak cakap mengelola pemerintahan. Governansi penyelenggara pemda dianggap amburadul.

10. B. Makna Otonomi Khusus atau istimewa itu adalah *transfer of power* yang luas, besar, dan banyak (extra ordinary) baik di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, fiskal, dan administrasi. Diberikan oleh pemerintah pusat selain untuk merangkul daerah yang bergejolak atau konflik agar tidak melepaskan diri dari NKRI, tetapi juga sebagai alat untuk pengembangan ekonomi yang lebih baik, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (local welfare).